

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Utilizzo irrazionale del suolo
e insicurezza alimentare 1

**Convegno di Reggio Calabria
26-27 novembre 2021
Le pratiche commerciali sleali
nella filiera agroalimentare**

Irene Canfora

Rapporti tra imprese e
ripartizione del valore
nella filiera agroalimentare 5

Antonio Jannarelli

La nuova disciplina delle
pratiche commerciali sleali
nella filiera agro-alimentare:
criticità e prospettive 18

Commenti e Note

Alessandra Tommasini

Preparazione e sommini-
strazione di alimenti nocivi:
la responsabilità dell'OSA 27

Angela Marcianò

Mercato e lavoro agricolo:
dall'Agenda ONU 2030 alle
green strategies europee 41

Stefano Vaccari

L'attività di imprenditore agricolo
è compatibile con il pubblico
impiego? 63

Incontri

Irene Canfora

Matteo Ferrari

Le prime giornate dottorali di
diritto agrario 70

Editoriale

Utilizzo irrazionale del suolo e insicurezza alimentare

Sono lontani i tempi del *fundus instructus* come entità quasi autonoma, cioè dell'appezzamento di terreno agricolo corredato da elementi strumentali necessari alla gestione economica della terra; era una struttura produttiva che conteneva, in pratica, tutto ciò che l'agricoltore doveva possedere ed avere sottomano per svolgere la sua attività. Per millenni le cose andarono così, finché fu inventata la macchina a vapore e poi quella con il motore (semidiesel, diesel e a scoppio) cui fecero seguito tante altre macchine sempre più automatiche e sempre meno parti delle strutture produttive del fondo. La grande accelerazione della tecnologia ha comportato una forte interconnessione fra agricoltura, industria ed energia.

Nel terzo libro delle Georgiche, Virgilio esalta il lavoro degli animali, che rendeva autonomo l'agricoltore; il foraggio, che richiedeva l'utilizzo di vaste superfici, era il carburante dei fornitori di energia, e cioè i bovini e gli equini, ancor oggi usati a tal fine in ampie parti della terra. In quest'epoca, nella parte più sviluppata del nostro pianeta, anche l'agricoltura è connessa, come detto, con gli altri settori dell'economia e può trovarsi in difficoltà per carenza di mezzi di trasporto, di carburante, di concime e di altre fonti energetiche.

Non è certo il caso di rimpiangere il mondo dipinto già allora con nostalgia da Virgilio, dato che l'energia del giorno d'oggi risparmia all'uomo tante fatiche, ma appare evidente che la cattiva distribuzione delle risorse è un fatto grave e molto pericoloso per la stessa sopravvivenza dell'umanità.

Una parte della popolazione della terra soffre la fame, e la possibilità di inviare ai bisognosi materie prime alimentari ha trovato ostacoli in una guerra di conquista mossa da uno stato enorme – il fatto di comprendere dieci fusi orari ne è la più chiara dimostrazione – e, in più, poco popolato; lo stesso stato, per rappsaglia nei confronti dell'UE, preferisce bruciare il gas piuttosto che fornirlo a pagamento a chi ne ha bisogno, come risposta a sanzioni economiche.

Comportamenti irrazionali da parte dell'*homo sapiens* sono stati frequenti durante tutta la sua storia, ma ora, anche a causa di strumenti bellici micidiali in suo possesso e dei problemi di carattere climatico da lui provocati che stanno mettendo a repentaglio la sopravvivenza della razza umana, stiamo tutti correndo rischi mai conosciuti prima.

Dell'irrazionalità, malauguratamente, dei comportamenti dell'uomo si possono portare molti esempi come il comportamento dei comandi degli eserciti durante la Prima guerra mondiale perché si credeva che le nuove potenti armi permettessero la guerra d'assalto, anche se era

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso -
Alberto Germano - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore

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

Redazione

Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]
Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

IRENE CANFORA, ordinario Università di Bari

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

MATTEO FERRARI, Associato Università di
Trento

ANTONIO JANNARELLI, già ordinario Univer-
sità di Bari

ANGELA MARCIANÒ, associato Università di
Messina

ALESSANDRA TOMMASINI, ordinario Univer-
sità di Messina

STEFANO VACCARI, direttore generale del
CREA, Roma

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

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

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 30 giugno 2022, e successivamente composto in tipografia.

chiaro che stare sulla difensiva assicurava poche perdite umane e territoriali e lo sfiancamento del nemico. Invece si realizzò un massacro per tutti.

Oggi, a fronte di tanti comportamenti irrazionali, persino l'agricoltura, l'attività produttiva più antica conosciuta, vede in pericolo i suoi risultati; serre senza riscaldamento, *commodities* fondamentali per l'alimentazione a rischio di non poter utilizzare concimi essenziali per la produzione, siccità prolungate e precipitazioni inusuali in zone temperate incidono sulle produzioni, da un lato, ed anche sulla sopravvivenza di chi viene colpito da queste anomale burrasche, dall'altro.

A fronte di situazioni così difficili, non sembra il caso di insistere nel premiare, con la PAC, anche se con minore incisività di un tempo, la non produzione perché il rischio di "non raccolto" è evidentemente aumentato e potrebbe spingere gli agricoltori a non rischiare e a ripiegare su una modesta, ma sicura rendita senza produrre.

In un mondo travagliato da guerre e da eventi climatici è indispensabile che gli Stati posseggano scorte alimentari, dato che può accadere che una parte significativa della produzione mondiale di cereali venga bloccata – è accaduto sino ad oggi ed è solo sperabile che l'evento non si ripeta – riducendo alla fame interi continenti.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo mette in evidenza lo stretto rapporto tra l'evoluzione tecnologica e scientifica, e le linee evolutive delle attività produttive in agricoltura, nell'industria, e nel settore dell'energia. Da una concezione risalente dell'agricoltura costruita a partire dal lavoro degli animali, che ne costituivano il motore che rendeva il *fundus instructus* funzionante, in tempi non lontani è iniziata la meccanizzazione che ha reso necessario l'approvvigionamento energetico. Tutto ciò comporta una crescente interconnessione tra l'agricoltura e gli altri settori dell'economia, con la necessità di fonti energetiche oggi carenti.

In questo periodo di crisi economica ed energetica, diventa dunque urgente adottare comportamenti capaci di garantire agli esseri umani la possibilità di uno stabile accesso al cibo, anche attraverso una riarticolazione della PAC, che recuperi la funzione produttiva dell'attività agricola. D'altra parte, nel dopoguerra, quando la PAC fu avviata per far fronte alla crisi postbellica, la scelta di potenziare le produzioni agricole fu largamente condivisa. Sicché – conclude l'editoriale – anche oggi, per far fronte ad una crisi totale che parte dalla pandemia per arrivare alla guerra che ha sconvolto il cuore dell'Europa, occorre che le scelte della PAC sostengano la produzione agricola, garantendo nel contempo la compatibilità ambientale.

In questo fascicolo sono pubblicate due ulteriori relazioni presentate nell'ambito del **Convegno annuale dell'AIDA**, del 26-27 novembre 2021, *“Le Pratiche commerciali sleali nelle Filiere Agro-alimentari*, organizzato congiuntamente all'Università “Mediterranea” di Reggio Calabria.

Irene Canfora parte dalla complessa espressione *“ripartizione del valore nella filiera agroalimentare”* che valuta *“ottimistica”* in considerazione dell'assetto assunto dalla filiera agricola e alimentare negli ultimi anni. L'A. sottolinea che nei mercati agroalimentari assistiamo da tempo ad una dispersione del valore lungo la filiera, con sacrificio degli imprenditori agricoli e correlativo vantaggio per la GDO, ovvero per gli operatori a valle che svolgono la funzione di *price makers*. Il contributo esamina gli strumenti giuridici volti a migliorare il potere contrattuale delle imprese agricole e a riequilibrare la distribuzione del valore lungo la filiera; in particolare quanto ai meccanismi di formazione di prezzi equi per gli agricoltori, idonei alla copertura dei costi di produzione, per garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, nella prospettiva di una filiera agroalimentare sostenibile, evidenziando la rilevanza degli interventi normativi a livello nazionale.

Antonio Jannarelli rilegge alcune delle relazioni presentate al Convegno AIDA 2021, soffermandosi su talune questioni di ordine generale emerse nel corso delle due giornate, e mettendo in luce carenze e inadeguatezze della Direttiva 2019/633 e della legge delega, che si riflettono anche sul decreto italiano di recepimento. Il contributo sottolinea come la PAC, sin dal suo avvio, abbia puntato sulla fissazione di prezzi amministrati e su una disciplina dei mercati agricoli volta ad assicurare a tutti i produttori agricoli prezzi remunerativi, in modo da rendere quanto più possibile stabile l'offerta e soddisfare la domanda alimentare dei consumatori. Quanto alle scelte compiute dal legislatore italiano, l'A. affronta il problema del ruolo dell'ICQRF, individuato come autorità nazionale di contrasto.

Nella sezione dedicata a **Commenti e note**, Alessandra Tommasini, muovendo da un episodio verificatosi in una mensa scolastica ove era stato somministrato un biscotto contenente una calamita, caduta nell'impasto durante la preparazione, analizza in prospettiva comparativa fra disciplina europea e disciplina nazionale, una recente rilevante giurisprudenza di legittimità, intesa ad individuare le responsabilità imputabili ai soggetti coinvolti nelle complesse procedure organizzative di un servizio di refezione scolastica, concesso in appalto ad una società articolata in plurime unità territoriali autonome. La Suprema Corte, con la pronuncia in commento, dopo un'analisi della fattispecie oggetto di giudizio, ha escluso la responsabilità dell'O.S.A. (quale disegnata dal Reg. (CE) n. 178/2002 e, poi, dal Reg. (CE) n. 852/2004, modificato dal Reg. (UE) n. 382/2021), sussiste soltanto quando l'evento dannoso sia *“causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare”*, in particolare soltanto qualora i soggetti apicali *“abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità [l'evento dannoso] ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano state impartite, di verificarne la corretta attuazione.”* La Corte ha quindi annullato la sentenza impugnata, rinviando al merito per un nuovo giudizio sulla base dei principi di diritto così enunciati. L'A. pone in rilievo l'interesse della pronuncia anche sotto il profilo della plurima declinazione in ambito penale ed in ambito civile della responsabilità per colpa da fatto dannoso, e sottolinea come la decisione, con i profili di originalità che la contraddistinguono, si collochi all'interno del processo che vede *“La progressiva formazione di un vero e proprio “diritto alimentare”, peraltro, in continua evoluzione, ... contrassegnata da istituti e principi suoi propri, fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalle legislazioni nazionali in materia di alimenti.”*

Angela Marciànò si sofferma sui significativi interventi, internazionali ed europei, finalizzati a rendere più efficiente il funzionamento dei mercati del settore, che consentono di tracciare il nuovo corso delle politiche del lavoro in agricoltura in tempi di transizione ecologica. L'A. richiama anzitutto i contenuti e le finalità dell'Agenda 2030 dell'ONU, che incentiva una crescita economica duratura, inclusiva e

sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti. Tale provvedimento mira a garantire, entro il 2030, un'occupazione piena e produttiva, un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità ed un'equa remunerazione per lavori di egual valore. L'A. evidenzia come tra intenti di promozione di uno sviluppo sostenibile vi sia quello della conciliazione tra lavoro dignitoso e crescita economica. Affronta poi il tema della "condizionalità sociale", oggetto della recente riforma della Politica Agricola Comune 2023-2027. Gli aiuti europei per l'agricoltura vengono infatti subordinati da questa riforma al rispetto di condizioni di lavoro in linea con la normativa nazionale ed europea e con le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Al contempo tiene conto delle novità introdotte dal Green Deal, parte integrante della strategia perseguita dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

Stefano Vaccari, nel commento all'ordinanza della Cassazione Civile n. 27420/2020, sottolinea come la decisione abbia affermato l'incompatibilità tra il lavoro a tempo pieno quale pubblico dipendente e l'attività di imprenditore agricolo svolta in modo professionale. I Giudici di legittimità, prendendo atto dell'evoluzione della figura dell'imprenditore agricolo e del suo avvicinamento progressivo a quella dell'imprenditore commerciale, sia a livello europeo che domestico, hanno infatti concluso che, ai fini dell'incompatibilità predetta, ciò che rileva non è la remunerazione che il dipendente ottenga da un'attività esterna, bensì la sussistenza di un centro di interessi alternativo all'ufficio pubblico rivestito, implicante un'attività che, in quanto caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, pregiudicando il rispetto del dovere di esclusività, e potrebbe così turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e, di conseguenza, il prestigio della PA. Tale posizione supera quella tradizionale della giurisprudenza amministrativa, orientata a considerare compatibili le due attività, fino ad ammettere, in passato, che il pubblico dipendente potesse aprire una partita IVA per lo svolgimento dell'attività agricola.

Nella sezione dedicata agli *Incontri*, Irene Canfora e Matteo Ferrari riferiscono sulla prima edizione delle Giornate dottorali di Diritto agrario, tenute presso l'Università di Trento nel maggio scorso, ed organizzate su iniziativa della CSDA. Si è trattato di un evento dedicato ai giovani studiosi di diritto agrario e alimentare che operano nelle università italiane, i quali hanno avuto modo di presentare le proprie ricerche su temi di interesse giusagraristico, avviando un dialogo che la CSDA intende promuovere anche nei prossimi anni.

la redazione

Il Convegno di Reggio Calabria del 26-27 novembre 2020 Le Pratiche Commerciali Sleali nelle Filiere Agroalimentari

Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare

Irene Canfora

1. – La dispersione del valore: elemento strutturale della filiera agroalimentare

Il riequilibrio del valore lungo la filiera agroalimentare rappresenta una componente essenziale degli obiettivi da raggiungere attraverso le misure normative definite nel quadro della PAC inaugurata con i regolamenti del dicembre 2013.

Si può dire che esso abbia rappresentato il filo conduttore degli interventi che hanno ristrutturato il sistema nell'ultimo decennio, principalmente a causa della limitata remuneratività che le imprese agricole riescono ad ottenere dalla cessione delle materie prime destinate alla trasformazione e alla distribuzione dei prodotti come alimenti. Situazione che è stata tradotta ora in un obiettivo specifico da raggiungere nella nuova PAC post 2020, il 3° individuato dai piani strategici, che consiste proprio nel miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore¹.

Del resto, la stessa espressione "ripartizione del valore nella filiera agroalimentare" appare ottimi-

stica, alla luce dell'assetto che ha caratterizzato la filiera agricola e alimentare negli ultimi anni. L'idea stessa della "ripartizione del valore" rimanda a un quadro effettivamente rispondente alle regole del mercato concorrenziale, in cui le imprese operano in un corretto equilibrio competitivo e dove è possibile *ripartire* il valore del prodotto finale in base all'apporto di ciascun segmento della filiera, a fronte di un comportamento leale di tutti gli operatori economici. Espressione che ritroviamo anche nella definizione di apposite clausole contrattuali, su cui si tornerà più avanti, finalizzate alla suddivisione del rischio derivante dall'incertezza del mercato, in una logica di equilibrio tra imprese che concorrono alla trasmissione e trasformazione dei prodotti.

Invero, nei mercati agroalimentari si assiste ad una *dispersione* del valore lungo la filiera, a quella che si definisce volatilità dei prezzi, in riferimento al prezzo pagato agli imprenditori agricoli, con un corrispondente vantaggio economico a favore degli operatori più forti che si collocano nel segmento a valle². Infatti, nell'attuale fase storica (in Italia, stabilizzatasi negli ultimi 20 anni) sono le imprese della grande distribuzione organizzata ad assumere la posizione di *price makers* nella definizione dei prezzi di acquisto dei prodotti dalle imprese della filiera, grazie alla forte concentrazione delle imprese della distribuzione e alla capacità che ne consegue nel controllo dei prezzi finali sul mercato al consumo³.

(¹) Reg 2021/2115, Allegato I, indicatore di impatto I.8. La questione della posizione degli agricoltori nella catena del valore è stata evidenziata con particolare enfasi nella progettazione dell'ultima riforma della PAC. Al di là delle considerazioni rinvenibili nella relazione di accompagnamento ai regolamenti presentati dalla Commissione nel 2018, COM (2018) 392, si vedano i documenti illustrativi della Commissione Europea, *CAP specific objectives brief no. 3 Farmer position in value chain, e, a livello nazionale, il documento L'Italia e la PAC post 2020 – Policy brief 3, OS3: Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore*, novembre 2019.

(²) Diverse indagini hanno sottolineato questi aspetti. Si segnalano gli articoli di F. Ciconte, S. Liberti del 2017, *Inchiesta sulla grande distribuzione organizzata*, in *Internazionale fsc*, 27.2.2017, 6.3.2017, 13.3.2017.

(³) Per uno sguardo alla situazione della GDO italiana, v. A. Giannaccari, *Verso la ristrutturazione della grande distribuzione organizzata. La concentrazione CONAD-Auchan*, in *Mercato, concorrenza, regole 2020*, 1, 57; Mediobanca, *Osservatorio sulla Gdo italiana e i maggiori operatori stranieri*, Area studi Mediobanca, maggio 2020.

Le ripercussioni negative, a carico delle imprese agricole, della distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare dipendono da una serie di fattori – inclusa, in ultima istanza, la scontistica dei prodotti alimentari praticata dalla grande distribuzione a favore dei consumatori che appare determinante nel sistema⁴.

Gli effetti a cascata sulle imprese della filiera, derivanti dalla riduzione dei prezzi pagati per le forniture incidono infatti sulle imprese più deboli sul piano del potere contrattuale: tra cui evidentemente ricorrono le imprese agricole, ma anche le piccole e medie imprese industriali della trasformazione. A ben vedere, il meccanismo della riduzione del prezzo finale si riflette principalmente sulle imprese agricole, quali soggetti che si collocano a monte della filiera produttiva agroalimentare: se si comprime la remunerazione delle forniture delle imprese della trasformazione alimentare, la trasmissione del valore finisce per incidere direttamente sul prezzo pagato per le materie prime agricole.

Su un piano più generale, tra i fattori che determinano lo squilibrio dei prezzi lungo la filiera incide anche l'attuale assetto del settore primario, conseguente all'adattamento della politica agricola comune al contesto dei mercati internazionali: da questo punto di vista si registra infatti una crescente concorrenza di prodotti agricoli disponibili sui mercati mondiali a prezzi inferiori a quelli

europei. Per altro verso, la riduzione di misure di sostegno finanziario per gli agricoltori, insieme alla eliminazione di meccanismi di contingentamento delle produzioni in quei settori che, fino alla riforma del 2014, garantivano, sia pure artificiosamente, la redditività dei prodotti dell'agricoltura europea, hanno avuto un impatto rilevante sulla adeguatezza del reddito complessivo degli agricoltori, collegato alla (pur sempre prioritaria) attività di cessione delle materie prime agricole. Infatti, le conseguenze della dispersione del valore – rilevabili nella filiera lunga come essa risulta trasformata negli ultimi decenni, per l'incremento dei passaggi tra gli operatori e per lo spostamento del valore aggiunto del prodotto nelle fasi a valle della trasformazione e distribuzione – potevano in precedenza, almeno in parte, essere compensate dalle misure di intervento e dagli strumenti correttivi del mercato di stampo dirigistico⁵.

Proprio in ragione di questo mutamento strutturale, il quadro giuridico europeo della regolamentazione dei mercati, a partire dalla riforma 2014-20, si è arricchito di una serie di strumenti, che si possono interpretare nel senso di rispondere al rischio delle contrazioni del prezzo nella vendita dei prodotti agricoli, al fine di contrastare la "dispersione del valore" lungo la filiera⁶.

Interventi che hanno segnato una profonda rivisitazione del quadro delle relazioni di filiera nei

(⁴) In tal senso, emblematica è stata la vicenda delle aste a doppio ribasso che hanno permesso a determinati attori della GDO di assicurare prezzi ribassati e offerte su prodotti alimentari sfruttando comportamenti sleali nella formazione del prezzo. Si veda quanto osservato a proposito della regolazione dei meccanismi contrattuali della GDO in: I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. Agroalimentare* 2021, 58.

(⁵) Aspetto su cui si è soffermata tempo fa la nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con riferimento all'incremento dei prezzi nel settore ortofrutticolo, nell'*Indagine conoscitiva sulla distribuzione alimentare* IC28 del 7 giugno 2017 e in riferimento al settore lattiero caseario, *Indagine conoscitiva sul settore lattiero caseario* IC51 del 2 marzo 2016. Sempre con riguardo al settore lattiero caseario, dove sono emerse le maggiori criticità a seguito della cancellazione delle quote di produzione, si veda, in Francia: Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur les conséquences de la fin des quotas sur la filière laitière française et européenne* 12 ottobre 2016.

(⁶) Si rinvia a quanto osservato in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Dir. lav. rel. ind.* 2018, 259 ss; I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, Vol. 1. Roma 2020, 237 ss; Sul punto v. inoltre: D. Gadbin, *L'“OCM unique”: le déclin de la régulation publique des marchés*, in *Rev. Dr. Rural* 2014, 423, 17 ss; L. Russo, *La riforma della PAC del 2013 e le relazioni contrattuali tra gli operatori del mercato*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, 157; L. Costantino, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 783 ss.

mercati agroalimentari, sviluppatasi dapprima, in via sperimentale e per un settore in emergenza, con le misure adottate nel regolamento 261/2012 per il settore lattiero caseario; poi per l'intera organizzazione di mercato, con il regolamento 1308/2013; consolidate con il regolamento della riforma di medio termine della PAC, n. 2017/2393 e, da ultimo, con le modifiche introdotte, nel quadro della nuova PAC 2023-27, dal reg. n. 2021/2117.

Infine, a completare il quadro della regolazione dei mercati si colloca, sia pure nella forma della direttiva, l'intervento dell'Unione europea destinato ad armonizzare gli strumenti di contrasto alle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare (direttiva 2019/633, che fissa il termine di attuazione per gli Stati membri entro il 1° novembre 2021).

In realtà, il nuovo impianto di regolazione del mercato, per un verso, mira ad assicurare la funzionalità dei meccanismi di trasmissione dei prodotti agricoli lungo la filiera agroalimentare in relazione agli approvvigionamenti da parte delle imprese della trasformazione e della distribuzione; per l'altro, però, nel quadro delle dinamiche della filiera, esso modella gli strumenti delle relazioni contrattuali nella direzione di una equa ripartizione del valore. Interventi in tal senso risultano ormai determinanti per assicurare un reddito adeguato ai produttori agricoli, alla luce degli obiettivi della PAC, definiti all'art 39 TFUE e immutati nella loro enunciazione sin dalla formulazione del Trattato di Roma del 1957, nella misura in cui mirano - nel contesto attualizzato alla riforma post 2020 - a garantire un equo tenore di vita della popolazione agricola, collegato all'incremento della produttività dell'a-

gricoltura.

Si tratta peraltro di una prospettiva che tende sempre più a evidenziare la competitività delle imprese agricole, quali soggetti economici attivi nelle dinamiche del mercato, proprio in quanto legati alla regolazione della filiera, come delineata nella organizzazione comune dei mercati.

D'altro canto, l'obiettivo dell'art. 39, "assicurare un equo tenore di vita ai produttori agricoli", si può leggere in un senso ampio, in riferimento all'intero contesto in cui trovano collocazione le attività produttive agricole: per gli aspetti oggetto di questa trattazione, esso interessa indubbiamente la filiera come luogo in cui si svolgono le relazioni contrattuali per la cessione dei prodotti agricoli, ma anche l'ambito territoriale in cui si collocano le imprese agricole stesse. Questo particolare angolo visuale emerge significativamente nella elaborazione di quello che rappresenta l'ultimo atto tra gli strumenti regolatori che concludono la PAC 2014-20, vale a dire la direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare⁷.

Nell'illustrazione dei presupposti che portano alla sua adozione, infatti, si fa riferimento all'"impatto sul tenore di vita della comunità agricola" nel suo insieme che le pratiche sleali possono provocare⁸. Riferimento che va inteso con riguardo all'ambito organizzativo e territoriale che gravita intorno alle imprese agricole: dalla conservazione del territorio rurale e della vitalità delle zone interne, ai lavoratori occupati nel settore agricolo.

Tra l'altro, in una prospettiva di sistema che l'Unione Europea ha ormai adottato come traccia in ossequio al documento programmatico *Farm to Fork*⁹, la stessa situazione dei lavoratori agricoli,

(⁷) Per una ricostruzione della vicenda politica in cui si inquadra l'adozione della direttiva, v. P. De Castro, *La direttiva UE contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare. Cosa cambia per le imprese e i consumatori italiani*. Bruxelles, Parlamento Europeo, 2019.

(⁸) Si tratta del primo considerando alla direttiva 2019/633, che si apre denunciando la frequente presenza di "squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari". Sebbene sia stato evidenziato come la direttiva espanda la sua portata a tutti i segmenti della filiera con il rischio di depotenziare la specialità delle regole destinate agli agricoltori, essa costituisce comunque un utile strumento di protezione dalle pratiche abusive nelle relazioni tra le imprese della filiera agroalimentare: v. A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 29.

(⁹) Commissione Europea, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM (2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020.

caratterizzati, a causa da profili di vulnerabilità, legati alla stagionalità del rapporto di lavoro e, frequentemente anche alla provenienza da Paesi extra-europei, appare come una ulteriore componente dell'obiettivo di una equità nelle relazioni di filiera¹⁰. Non è un caso che, a livello nazionale, il Piano di contrasto al caporalato, adottato nel febbraio 2020, faccia riferimento alla necessità di assicurare una equa ripartizione del valore nella filiera mediante il contrasto alle pratiche commerciali sleali e la definizione di contratti di filiera. Tra gli strumenti necessari ad affrontare il problema del lavoro sommerso in agricoltura, in una situazione di particolare criticità quale quella italiana, si evidenzia proprio l'esigenza che alle imprese agricole sia garantito un adeguato valore per la cessione dei prodotti e quindi la redditività dell'attività produttiva svolta sufficiente a coprire i costi legati al lavoro. E si individuano, di conseguenza, una serie di strategie per correggere il funzionamento delle relazioni di filiera, volte tra l'altro ad evitare che la scarsa remuneratività per le imprese agricole si rifletta sulle condizioni salariali e contrattuali dei lavoratori¹¹.

Si tratta di una visione ad ampio raggio, che coinvolge l'intera costruzione di un sistema alimentare sostenibile, come si legge nel documento della Commissione, in cui pure ricorre espressamente il riferimento all'equilibrio del valore, sul presupposto del ruolo proprio delle imprese agricole nel territorio rurale e in una più ampia prospettiva sociale ed economica. Un documento quest'ultimo segnato dall'esperienza della pandemia che ha rimarcato la rilevanza dei produttori agricoli quale segmento iniziale e non sostituibile della filiera agroalimentare, necessario, in ultima analisi, a garantire l'autosufficienza alimentare europea.

2.— *Gli strumenti della regolazione del mercato, dal "pacchetto latte" reg. 261/2012 alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare 633/2019*

Vi è dunque un'attenzione crescente per il governo delle relazioni della filiera, come si nota dall'evoluzione del regolamento sulla OCM unica 1308/2013, dovuta alla sensibile riduzione delle misure di sostegno e all'apertura dei prodotti dai mercati extraUE.

A partire dalla riforma PAC del 2014-20, infatti, gli interventi che incidono sulla regolazione dei rapporti tra imprese, inevitabilmente intersecando la questione della redditività delle imprese al fine di perseguire gli obiettivi delle politiche agricole, intervengono su più versanti: sia nella direzione dell'aggregazione tra produttori, mediante il crescente favor verso la costituzione delle OP con funzioni determinanti nel raggiungimento degli obiettivi del mercato; sia attraverso il rafforzamento delle relazioni interprofessionali, sia infine con l'introduzione di una disciplina del contratto di prima vendita dei prodotti agricoli.

Nella composizione di questo articolato quadro normativo, la questione di fondo, rispetto alla quale il diritto europeo ha inteso intervenire sulle relazioni tra imprese, sia pure lasciando ampia flessibilità alle scelte degli operatori e degli Stati membri chiamati a darvi attuazione, ha riguardo non soltanto all'equilibrio giuridico-contrattuale tra le parti, quanto alla finalità di assicurare, mediante strumenti dell'autonomia privata, una effettiva remuneratività nelle cessioni dei beni agricoli agli acquirenti attraverso la regolazione delle trattative contrattuali.

Come si è già accennato, il tema dello squilibrio del valore è emerso innanzitutto nel settore della

⁽¹⁰⁾ Per un quadro generale, v. *Migranti e lavoro*, a cura di W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri, Bologna, 2020.

⁽¹¹⁾ Sul punto si rinvia a quanto ampiamente discusso in: I. Canfora, V. Leccese, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo*, cit.; V. Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2018, p. 245; I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.* 2018, 259; I. Canfora, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa* 2018, fsc. 55; su questo tema, v. anche V. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, 7; da ultimo R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lavoro e Diritto*, 2022, 179 ss.

filiera latte, che ha rappresentato un laboratorio sperimentale per lo strumentario giuridico successivamente adottato nella PAC. Nel regolamento 261/2012 si rinvencono già molti degli elementi regolativi ripresi poi nel testo della OCM unica del dicembre 2013: dal ruolo delle organizzazioni dei produttori nella gestione delle relazioni contrattuali, alle funzioni degli organismi interprofessionali, alla trasparenza nel monitoraggio dei prezzi, poi trasformato in sistemi di calcolo dei prezzi medi europei, alle misure di mercato dei *futures*, fino alla segnalazione di rischi di pratiche commerciali sleali a danno dei produttori agricoli.

Per cogliere la prospettiva di sviluppo del sistema, è utile allora ripercorrere, attraverso la sintesi che ne fanno i considerando premessi all'atto, il contesto economico da cui muove la Commissione per proporre il nuovo quadro di regolazione del mercato.

Innanzitutto, appare chiaro che il motore della riforma è rappresentato dall'esigenza di stabilizzazione dei prezzi, a fronte di una caduta dei prezzi *"fino al livello netto più basso della rete di sicurezza"* (considerando 2 reg. 261/2012).

Una prima evidenza, consistente nella bassa concentrazione dell'offerta (dimensione e frammentazione delle imprese agricole rispetto agli acquirenti di materie prime) è individuata come la causa dello *"squilibrio di potere contrattuale all'interno della filiera (...) che può portare a pratiche commerciali sleali"*, in particolare in relazione al momento delle determinazione del prezzo di vendita: *"gli agricoltori, al momento della consegna, non sono in grado di sapere il prezzo che otterranno per il loro latte, in quanto di frequente il prezzo è fissato dalle latterie molto più tardi sulla base del valore aggiunto ottenuto, elemento che in molti casi resta al di fuori del controllo dell'agricoltore"* (considerando 5 al reg. 261/12).

Si legge ancora nelle premesse al regolamento 261/12: *"C'è un problema di trasmissione del prezzo lungo la filiera, in particolare per quanto riguarda i prezzi franco azienda, il cui livello non evolve generalmente in linea con l'aumento dei costi di produzione (...) il valore aggiunto si è concentrato nei settori a valle e in particolare nelle latterie e nei negozi al dettaglio, con un prezzo finale al consumatore che non si riflette sul prezzo pagato ai produttori di latte"* (considerando 6).

Si può notare dunque, come la questione della formazione dei prezzi dei prodotti agricoli, legata alla conservazione delle aziende agricole europee, costituisca l'elemento cruciale nella riflessione giuridica per il riassetto dei mercati agroalimentari¹².

Alla presa d'atto della dispersione del valore, segue l'individuazione di strumenti giuridici (estesi poi a tutti i settori produttivi con il reg. 1308/2013) finalizzati al rafforzamento dell'aggregazione in associazioni tra produttori per concentrare l'offerta e spuntare prezzi più elevati, alla definizione di relazioni interprofessionali tra i soggetti della filiera, nonché di relazioni contrattuali trasparenti quanto al contenuto dell'accordo – misura quest'ultima che arricchisce il quadro normativo sul piano della trasparenza formale, pur non essendo di per sé sufficiente a ridurre l'abuso del potere dell'acquirente, laddove lo squilibrio di potere contrattuale tra imprese incide sul valore dello scambio¹³.

Invero, il significativo squilibrio nel potere contrattuale tra la parte agricola e l'acquirente, che trova risposta negli strumenti sopra elencati e principalmente nella costituzione (volontaria) di gruppi di produttori in forma di organizzazioni di produttori, teoricamente più incisivi nelle trattative, può però non rilevarsi sempre adeguato o sufficiente, nei diversi contesti, a determinare un corretto funzio-

(¹²) Sul punto, v. le considerazioni di L. Russo, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche di mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini, V. Rubino, Bari, 2021, 91 ss.

(¹³) Sulle opportunità e sui limiti del nuovo corso, inaugurato dal diritto UE in materia di trattative svolte dai gruppi di produttori v. le considerazioni di A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli e 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., spec.* 191 ss. Si è discusso di questi aspetti anche in I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare*, cit., 237 ss

namento della filiera agroalimentare.

La constatazione della debolezza strutturale delle imprese agricole e della dispersione del valore a danno di queste ultime, che rischia di neutralizzare la presenza di un primo ed essenziale anello della produzione agroalimentare, ha spostato infatti l'attenzione, in ultima istanza, sull'esigenza di intervenire direttamente per correggere distorsioni delle pratiche sleali adottate dalle imprese dominanti nella filiera agroalimentare, specificamente individuate dal legislatore europeo con la direttiva 633/2019, in riferimento a criticità che si presentano comuni nel territorio europeo.

E' possibile dunque inquadrare gli strumenti giuridici elaborati per contrastare gli squilibri nella filiera agroalimentare in due categorie: gli strumenti giuridici ordinari per la gestione delle relazioni della filiera e quelli volti a correggere e vietare distorsioni che possono inficiare il funzionamento della filiera agroalimentare per effetto di condotte sleali degli operatori.

Quanto alla prima categoria, la scelta del legislatore europeo di individuare un governo dei mercati agroalimentari affidato agli attori della filiera produttiva si è tradotta nelle misure di cui al reg. 1308/2013, il cui quadro disciplinare, progressivamente arricchitosi nelle modifiche successive alla prima versione del dicembre 2013, definisce il funzionamento "ordinario" delle relazioni contrattuali e impatta sulle modalità di formazione del prezzo, sia pure senza incidere direttamente sul contenuto economico del contratto, rimesso all'autonomia privata.

Quanto alla seconda categoria di misure di intervento, è bene precisare sin d'ora che gli elementi correttivi sono affidati, nel diritto dell'UE alla direttiva 633/2019, ma per una parte rilevante sono di interesse delle legislazioni nazionali che intervengono, per certi aspetti, anche più efficacemente e puntualmente, a completamento della direttiva.

3.— Gli strumenti giuridici "ordinari" di governo della filiera agroalimentare e il loro impatto sull'equilibrio del valore e sulla formazione dei prezzi

L'approccio giuridico al tema dell'equa ripartizione del valore interessa dunque, in prima istanza, l'ordinaria regolazione delle relazioni contrattuali di cessione dei prodotti agricoli. Il regolamento 1308/13, da questo punto di vista, ha ripreso strumenti giuridici già presenti nella regolazione europea e destinati a favorire la concentrazione dell'offerta e conseguentemente la contrattazione collettiva dei prezzi delle produzioni agricole.

Si tratta delle disposizioni dedicate alle trattative contrattuali, sotto il controllo delle OP¹⁴. Tra gli strumenti di contrattazione, infatti il ruolo svolto dalle OP nelle trattative è fondamentale ai fini della concentrazione delle produzioni degli associati e dell'immissione sul mercato dei loro prodotti ed incide direttamente sulla formazione del prezzo, in quanto esso è contrattato per conto dell'insieme dei produttori aderenti, con un presumibile miglioramento della remuneratività dei contratti di cessione. Ruolo che diviene ancora più significativo a seguito delle modifiche all'art 152 del reg 1308/13 introdotte con il reg. 2328/2017, che estende a tutti i settori produttivi le esenzioni in materia di concorrenza legate alla funzione di concentrazione dell'offerta e immissione sul mercato dei prodotti degli associati¹⁵.

Parallelamente, anche il quadro normativo delle relazioni interprofessionali impatta sullo svolgimento della contrattazione. Sebbene infatti le organizzazioni interprofessionali non svolgano direttamente funzioni di carattere operativo nella concentrazione dell'offerta, esse possono intervenire nell'elaborazione di schemi contrattuali, attraverso la definizione di contratti tipo, permettendone in tal modo una più ampia diffusione tra tutti gli operatori di un determinato ambito di produzione:

⁽¹⁴⁾ Per un quadro complessivo, v. A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, 204 ss.

⁽¹⁵⁾ Cfr. I. Canfora, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto priv., sez. civ.*, Agg. XI, Milano 2018, 355 ss.

previsione quest'ultima che, per effetto della possibilità di estensione *erga omnes* delle regole adottate dalle organizzazioni interprofessionali, assume una rilevanza ancora maggiore¹⁶.

Un cenno a parte va fatto, tra gli strumenti previsti nell'ambito della regolazione dell'autonomia contrattuale, alla possibilità di inserire nei contratti di fornitura le cd. clausole di ripartizione del valore, come definite all'articolo 172 *bis* del reg. 1308/13, introdotto dal regolamento 2328/2017¹⁷.

Nella logica di favorire il funzionamento della filiera, nella direzione dell'equilibrio nella ripartizione del valore, tali clausole rappresentano uno strumento a disposizione dei produttori singoli o associati per determinare le conseguenze dei rischi del mercato derivanti dalle oscillazioni dei prezzi: nella versione aggiornata alle modifiche del reg. 2021/2117, che può arrivare a coinvolgere tutti gli operatori della filiera, si stabilisce che *“gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, possono convenire con gli operatori posti a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato determinando le modalità di ripartizione tra loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime”*¹⁸.

Invero, poiché tali clausole permettono di realizzare un controllo sull'equilibrio degli andamenti del prezzo in presenza di fluttuazioni del mercato già nella fase della stipula del contratto di fornitu-

ra, esse sembrano essere principalmente finalizzate a garantire stabilità al rapporto contrattuale e ad assicurare il flusso di forniture a prezzi stabili in presenza di cadute dei prezzi per certe categorie di prodotti¹⁹, mentre risultano relativamente efficaci rispetto all'obiettivo della protezione dei soggetti più deboli nella filiera.

In primo luogo, perché la previsione di clausole di ripartizione del valore collega la quantificazione del prezzo di cessione non già alle caratteristiche della fornitura e il valore della merce, quanto piuttosto alla considerazione, come correttivo del prezzo, delle oscillazioni di mercato, che dipendono da fattori che sfuggono al controllo dei produttori agricoli²⁰. In secondo luogo, in quanto le condizioni di vantaggio derivanti dalla contrattazione avente oggetto tali specifiche clausole dipendono dal concreto potere contrattuale delle parti, sicché una ripartizione equilibrata del rischio può aversi tra soggetti che si presumono essere in posizione paritaria.

Pertanto, una certa efficacia della disposizione, anche nella prospettiva del riequilibrio tra le posizioni degli operatori, può riscontrarsi qualora la contrattazione del contenuto di tali clausole avvenga ad opera delle organizzazioni di produttori, che rappresentano gli interessi di una pluralità di produttori agricoli, in particolare attraverso la definizione di clausole standard concordate nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali, ai sensi dell'art. 157 par. 1 c, xv²¹.

⁽¹⁶⁾ Cfr. L. Paoloni, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, 155.

⁽¹⁷⁾ Sul punto si rinvia a I. Canfora, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea*, cit., 153.

⁽¹⁸⁾ Nella versione modificata con il reg. 2021/2117, l'effetto redistributivo può riguardare tutti gli operatori della filiera, anziché solo i rapporti tra agricoltori e primi acquirenti come era in precedenza.

⁽¹⁹⁾ Invero, questa tipologia di clausole, applicabili ai contratti di vendita della materia prima agricola ai trasformatori, era stata pensata inizialmente per il settore dello zucchero.

⁽²⁰⁾ Il confronto con altri mercati per definire o adeguare il valore del prezzo difficilmente determina vantaggi per le imprese agricole europee. Il riferimento a oscillazioni di mercato che si riferiscono ad ambiti economici con strutture aziendali di diversa capacità competitiva e con costi differenti, può infatti determinare effetti opposti rispetto all'obiettivo di garantire un riequilibrio nella filiera agroalimentare, sicché la previsione dell'inserimento di clausole di questo tipo colloca la parte agricola nella posizione di dover tutelare l'interesse a garantire una condizione minima di remuneratività ai propri prodotti, a prescindere dai prezzi sui mercati globali. V. le osservazioni in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, cit.

⁽²¹⁾ D'altro canto, il problema delle fluttuazioni dei prezzi sui mercati globali dipende da fattori che sfuggono al controllo dei produttori europei, rispetto al quale le stesse organizzazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali possono svolgere una funzione di monitoraggio e di informazione utile ai propri aderenti. È pur vero che, per contrastare gli effetti negativi delle fluttuazioni dei prezzi e dei rischi di mercato, il regolamento 2021/2115 introduce strumenti nuovi per l'assicurazione nella gestione del rischio. Sul punto, v. S. Bolognini, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 167.

A conferma che le organizzazioni di produttori agricoli per il ruolo ad esse attribuito nel governo della filiera, rappresentano la figura chiave per relazioni contrattuali nel settore agroalimentare: ciò sul presupposto che l'aggregazione sia effettivamente consistente in relazione all'ambito economico del settore produttivo e persegue efficacemente la contrattazione collettiva, con l'effetto di incidere sul miglioramento del prezzo pagato ai produttori che tenga conto della effettiva remuneratività delle forniture.

D'altro canto, la circostanza che il ruolo effettivamente svolto dai soggetti che intervengono nella regolazione della filiera sia cruciale nella determinazione dei prezzi nella cessione dei prodotti agricoli emerge dal tenore delle proposte avanzate in sede di elaborazione dei regolamenti della nuova PAC.

Sul punto è tornato più volte il Parlamento Europeo nei documenti che hanno accompagnato la preparazione della riforma della PAC post 2020, mosso dall'esigenza di individuare strategie a ridurre la volatilità dei prezzi a danno degli agricoltori: tra queste si segnalava anche l'opportunità che le OP possano definire livelli di prezzi non inferiori ai costi di produzione delle imprese agricole per determinati periodi, proprio nella prospettiva di garantire il perseguimento dell'obiettivo della PAC consistente nel garantire un equo tenore di vita degli agricoltori²².

Peraltro, proprio tra gli emendamenti presentati dal Parlamento Europeo al testo di quello che poi è diventato il reg. 2021/2117, si era di proposto di inserire, nel corpo dell'art 157, dedicato alle orga-

nizzazioni interprofessionali, al par. 1 lett c, num. v, anche il preciso contenuto dei contratti tipo che tali organismi hanno facoltà di redigere: prevedendo che tali contratti potessero contenere *“indicatori pertinenti e di facile comprensione, indici economici e il metodo di calcolo del prezzo finale, sulla base di costi di produzione pertinenti e della loro evoluzione, referenziando tali dati e tenendo anche conto delle categorie di prodotto e dei loro diversi sbocchi sul mercato, degli indicatori di valorizzazione dei prodotti, dei prezzi dei prodotti agricoli osservati sul mercato e delle relative variazioni, nonché criteri legati alla composizione, alla qualità, alla tracciabilità e al contenuto del disciplinare di produzione”*²³.

Si voleva così individuare uno strumento per migliorare l'efficacia delle trattative, attraverso l'enunciazione di parametri che determinano la formazione del prezzo – tenendo conto, in particolare, dei costi di produzione sostenuti dalle imprese agricole.

Sebbene non sia entrato a far parte delle specificazioni relative ai contratti tipo, il tema dei criteri di formazione del prezzo ha trovato comunque collocazione nell'art 168 par. 4, lett. i, reg. 1308/13, come modificato dal reg. 2021/2117, relativamente al contenuto del contratto di prima vendita dei prodotti agricoli.

La portata della disposizione introdotta all'art. 168 ha invero una portata di più ampio respiro e finisce per includere gli stessi meccanismi di determinazione del prezzo che erano stati proposti nel quadro dei contratti tipo adottati dalle OI. L'art. 1689 infatti si applica a tutti i contratti di cessione,

⁽²²⁾ Punto 30 della Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 dicembre 2016 *sugli strumenti della PAC intesi a ridurre la volatilità dei prezzi nei mercati agricoli* (2016/2034(INI)), in cui si legge: *“rileva che le potenzialità offerte dai contratti della filiera integrata a più lungo termine, dai contratti a termine e dai contratti a margine fisso, nonché la possibilità di “bloccare” per un determinato periodo di tempo prezzi che rispecchino i costi di produzione potrebbero offrire ai produttori uno strumento con cui gestire l'impatto della volatilità sui loro margini”*. I diversi passaggi, anche di altri documenti del Parlamento Europeo sono messi in evidenza nello studio, commissionato dalla DG AGRI di C. Del Cont, A. Jannarelli, *Recherche pour la Commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020* (settembre 2018), in cui si sottolinea la divergenza tra la posizione della Commissione, indirizzata a favorire l'efficienza del mercato agroalimentare, e le istanze presentate dal Parlamento Europeo, mosse dall'intento di concentrare l'attenzione della riforma della PAC sul tenore di vita degli agricoltori: v. 47 ss. Allo studio si rinvia anche per la definizione dei possibili adattamenti del sistema del mercato, in riferimento alla possibilità di determinazione dei prezzi da parte dei gruppi di produttori.

⁽²³⁾ Emendamento che non è transitato nel testo definitivo del regolamento. Si veda il Working document del Consiglio che raccoglie le proposte emendative del PE e l'avanzamento delle negoziazioni al 15 luglio 2021, Documento ST_11011_2021_INIT, Bruxelles, 22 July 2021 a pag. 388.

definendo una griglia di contenuti (ora più dettagliata in riferimento ai possibili parametri di determinazione del prezzo) che deve essere rispettata nella stipula di tutti i contratti di cessione, comprendendo quindi anche le regole contrattuali definite in via preventiva negli schemi di contratti tipo concordati dalle organizzazioni di produttori ovvero nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali.

Si tratta di una modifica rilevante nel segno della costruzione di un equilibrio delle relazioni tra produttori agricoli e acquirenti, nella misura in cui la norma si preoccupa di enunciare una serie di indici utili alla quantificazione del prezzo – non già assicurando la mera trasparenza nelle informazioni sulla determinazione del prezzo inserite nel testo del contratto, aspetto relativamente utile ai fini della giustizia contrattuale nei rapporti B2B²⁴. Il prezzo di cessione, che pure rimane oggetto di libera contrattazione, come espressamente previsto dalla norma è infatti calcolato in riferimento a un elenco non vincolante di parametri, che tuttavia orientano gli operatori economici nello svolgimento delle trattative. Esso è calcolato, si precisa: “combinando diversi fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire degli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono

libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente”.

Le potenzialità di tale disposizione peraltro non sono da trascurare, per due ordini di ragioni: in primo luogo, se le scelte regolative adottate nelle trattative saranno in grado di affermare prassi di determinazione del prezzo, favorevoli al riconoscimento dei costi di produzione delle aziende agricole; in secondo luogo, se gli Stati membri daranno attuazione alla previsione che legittima la determinazione di indicatori e criteri oggettivi a livello nazionale. In tal senso, tra le diverse modalità che possono essere individuate come indicatori nella determinazione del prezzo, ricorre il richiamo ai costi di produzione, la cui determinazione rimessa agli Stati membri, permetterebbe di considerare i diversi elementi, anche critici, che compongono i costi delle aziende per la produzione dei prodotti agricoli²⁵.

Ed infine, un altro aspetto significativo è dato dalla circostanza che tale compito sia affidato agli Stati membri, confermando così l'opportunità di una matrice nazionale nell'adattamento dei criteri utili ad un equilibrio nelle relazioni contrattuali.

Come si è già avuto modo di osservare, non è detto infatti che la situazione concreta in cui operano le imprese nella filiera agroalimentare sia effettivamente uniforme nelle diverse realtà degli Stati membri.

4.– Equilibrio del valore e distorsioni del mercato: i correttivi per le pratiche sleali

Dunque, fermo restando il rispetto dell'autonomia contrattuale per quanto concerne la libera formazione del prezzo, si accresce il numero di strumenti che mirano a governarne l'equità nel valore

⁽²⁴⁾ Sulla portata della disposizione che nel 2013, prevedeva l'inserimento esplicito nel contratto di prima vendita, con un risvolto meramente formale, peraltro lasciando alla discrezionalità degli Stati membri la scelta di introdurre o meno una normativa in materia nelle legislazioni nazionali, fino alla modifica del 2017 che ha reso immediatamente applicabile la disposizione su richiesta dei produttori agricoli o delle organizzazioni di produttori, v. I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare*, cit., 237 ss.

⁽²⁵⁾ Si è segnalato, tra questi, un possibile intervento che consideri i costi del lavoro delle imprese agricole, in una prospettiva di emersione delle irregolarità fortemente presenti nel nostro Paese nel settore agricolo: v. I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2022, 147.

dello scambio: siano essi affidati ad un *favor* per le trattative di natura collettiva, ovvero riferiti a indici che tengano conto (auspicabilmente) dei costi di produzione che le imprese agricole devono sostenere.

Da questo punto di vista occorre esaminare l'approccio seguito dal legislatore europeo e da quelli nazionali in riferimento alla seconda categoria di strumenti individuata per garantire l'equilibrio nei rapporti economici tra gli attori della filiera, vale a dire quelli destinati a colpire le distorsioni del mercato derivanti da pratiche sleali degli operatori.

La direttiva 2019/633 è intervenuta a stabilire regole di equilibrio nel mercato per la filiera agroalimentare nel suo insieme, nell'intento di colpire le distorsioni che ricadono principalmente sui produttori agricoli. Sottolinea infatti il considerando 10, che "Della tutela garantita dalla presente direttiva dovrebbero beneficiare i produttori agricoli e le persone fisiche e giuridiche che forniscono prodotti agricoli e alimentari, comprese le organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, e le associazioni di organizzazioni di produttori, riconosciute o meno, in funzione del loro potere contrattuale relativo". Dall'elencazione dei soggetti che rappresentano la parte agricola (inclusivi delle stesse OP, che finora abbiamo visto essere la risposta principale del diritto europeo al fine di garantire un equilibrio nelle trattative per le forniture di materie prime agricole) emerge che il tenore delle distorsioni che si possono verificare nella filiera agroalimentare, a causa della presenza di soggetti con potere contrattuale tale da imporre condizioni inique agli operatori economici a monte della produzione agroalimentare è in grado di neutralizzare anche gli strumenti "ordinari" di governo della filiera introdotti dal reg 1308/13 e implementati nel corso degli anni.

In verità, le norme contenute nella direttiva, che compongono la cd. lista nera delle pratiche sleali assolutamente vietate in tutti gli Stati membri (di cui in questa sede non si esamineranno gli speci-

fici contenuti) realizzano una tutela minima, riferita principalmente ai termini di pagamento ovvero ad aspetti inseriti nell'accordo contrattuale inerenti la facoltà di annullamento degli ordini senza preavviso, l'allocazione dei rischi o la presenza di obblighi non connessi alla fornitura. Nel complesso, si tratta di un catalogo di pratiche considerate sleali che non incide direttamente sullo squilibrio economico nella definizione del prezzo di consegna, collocandosi nell'ambito degli strumenti a correzione dello squilibrio normativo.

La direttiva dunque, per certi aspetti disegna un quadro istituzionale di base²⁶: definisce un blocco minimale di pratiche senz'altro vietate in tutto il territorio dell'Unione e però nel contempo impone agli Stati Membri l'obbligo di definire le autorità di contrasto a presidio delle specifiche distorsioni del mercato agroalimentare le quali operino nel rispetto delle cautele procedurali definire all'art 5 della direttiva (tra le quali ricorre l'obbligo di tutelare l'identità del denunciante per evitare il cd "effetto paura" chiaramente emerso e nella prassi degli ultimi anni negli abusi concorrenziali registrati nelle relazioni tra operatori della filiera agroalimentare). Essa apre, nel contempo, ad una importante opportunità per gli Stati, che induce ad identificare fattispecie proprie delle specifiche situazioni presenti nei mercati nazionali e ad adattare i propri strumenti di contrasto alla realtà nazionale.

Infatti, in riferimento al tema che qui si discute, occorre porre attenzione alla previsione di cui all'art. 9, che permette agli Stati membri di mantenere o introdurre norme nazionali più rigorose (purché compatibili con il funzionamento del mercato interno).

Se solo guardiamo all'esperienza italiana, infatti, appare immediatamente evidente che la scelta del legislatore nazionale è stata orientata nel senso di adottare disposizioni specifiche e aggiuntive che presentano una ricaduta immediata sull'equilibrio economico nella filiera, dirette a

(²⁶) Sulla portata "minima" della direttiva: L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1419.

contrastare la dispersione del valore a danno delle imprese più deboli nei passaggi della catena delle relazioni contrattuali.

Nell'esperienza italiana, per quel che riguarda le fattispecie, se esaminiamo il testo della legge delega e il successivo d.lgs. 198/2021 che vi ha dato attuazione, le novità introdotte a livello nazionale sono rappresentate infatti dal divieto di aste a doppio ribasso, dall'inquadramento come pratica commerciale sleale della vendita a prezzi inferiori ai costi di produzione, nonché dalla introduzione di una specifica disciplina delle vendite sottocosto nel settore alimentare: fattispecie corrispondenti a prassi ricorrenti che erano state denunciate da più parti a livello nazionale e che, non a caso, impattano direttamente sulla formazione del prezzo e quindi sulla distribuzione del valore nella filiera²⁷.

In particolare, la definizione tra le pratiche commerciali sleali della vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione - quale *species* del *genus* delle pratiche sleali consistenti nell'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore - riporta, insieme, all'esigenza di una determinazione trasparente dei costi di produzione, nonché di una identificazione, a livello nazionale dei costi medi di produzione: aspetto, quest'ultimo, che in Italia è affidato a ISMEA e che funge da parametro nella verifica della violazione del divieto²⁸.

E' opportuno sottolineare, a riguardo, al fine di evidenziare ancora una volta l'importanza che questi aspetti assumono nell'equilibrio delle relazioni contrattuali, che la determinazione dei costi di produzione a riscontro del giusto prezzo si rinviene sia quale criterio di determinazione della clausola del prezzo nella fase delle trattative, nella citata modifica dell'art. 168 reg. 1308/13

disposizione che trova diretta applicazione nel nostro ordinamento, sia come limite che qualifica comportamenti sleali nelle relazioni di filiera.

Per quel che concerne poi la definizione dell'autorità di contrasto, la scelta di concentrare nell'Ispettorato Centrale qualità repressione frodi (ICQRF) del MIPAAF tutte le funzioni di intervento contro le pratiche commerciali sleali nel settore agricolo e alimentare, quale autorità di contrasto designata a livello nazionale (art. 8, d.lgs. 198/2021) trova riscontro nella scelta di ritagliare un nuovo spazio per le regole della concorrenza proprie del settore agroalimentare. Questo in linea con la scelta compiuta dalla direttiva europea che, in ragione della peculiarità del funzionamento dei mercati agricoli, adotta interventi normativi che si riflettono sulla disciplina applicabile alle imprese a valle della produzione agricola attraverso strumenti di governo della concorrenza, ed in particolare degli atti di concorrenza sleale, che interessano l'intera filiera agroalimentare - come descritta, peraltro, nella sua continuità negli articoli 38 e 39 del TFUE, sin dalla definizione del quadro di intervento della Politica Agricola Comune.

5.- *Interventi sui prezzi e equilibrio del mercato: un punto di osservazione nazionale?*

Gli interventi finalizzati ad una equa ripartizione del valore che incidono sulla formazione dei prezzi non negano dunque l'autonomia privata nella libera determinazione del contenuto del contratto, nella misura in cui sono destinati ad adattare l'equilibrio del mercato o a correggere gli abusi sul piano del valore economico dello scambio, in situazioni di disequilibrio strutturale tra i sog-

(²⁷) Sul punto si rinvia ad una più puntuale analisi del d.lgs. 198/2021: I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2022, 135 ss.

(²⁸) Per una disamina della questione, v. I. Canfora, V. Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, cit., 146. Sulla rilevanza della determinazione del prezzo e sui criteri di definizione dei prezzi medi di produzione, a seguito della prima definizione dei costi medi di produzione, ai sensi dell'art. 10 *quater* della L. 44 del 2019, v. A. Jannarelli, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 559.

getti nelle relazioni contrattuali²⁹.

In tempi non sospetti, ancor prima dell'entrata in vigore della direttiva 633/2019, questo aspetto è stato chiarito anche dalla Corte di Giustizia con sentenza del 13 settembre 2019 che si è occupata della normativa lituana sulla concorrenza, a tutela degli allevatori nella formazione del prezzo³⁰. La legislazione nazionale lituana aveva introdotto misure finalizzate a modulare la definizione dei prezzi nel settore del latte proprio al fine di combattere pratiche sleali di acquirenti che imponevano prezzi di acquisto ribassati agli allevatori, incapaci di porre in essere trattative efficaci nella cessione del latte crudo, per ragioni dimensionali ed anche per la concreta difficoltà di aggregarsi in gruppi: in tale situazione, il processo di negoziazione del prezzo non appariva affatto svilupparsi nel libero gioco della concorrenza, bensì risultava imposto da acquirenti in posizione dominante che approfittavano della frammentazione dei produttori e delle caratteristiche del prodotto, altamente deperibile, per imporre prezzi di acquisto eccessivamente bassi. Infatti, come afferma la Corte di Giustizia, il principio della libera determinazione del prezzo si applica in condizioni di concorrenza effettiva; qualora invece si determinino situazioni di squilibrio gli Stati membri sono legittimati ad intervenire anche con disposizioni che possano avere effetti sul funzionamento del mercato interno, purché si tratti di misure idonee a garantire l'obiettivo e che non eccedano quanto necessario per raggiungerlo³¹.

Analogamente, la nostra ACGM, in occasione di una vicenda che riguardava pratiche sleali ricor-

renti nel mercato del latte per la produzione di pecorino romano, aveva altresì vietato pratiche che determinavano il pagamento di prezzi sotto-costi ai produttori agricoli. Ciò a fronte di una contingenza di mercato che evidenziava uno squilibrio del sistema della filiera, con ricadute immediate sulla remuneratività dei prezzi, in riferimento alla stessa copertura dei costi di produzione da parte degli allevatori³².

Lo squilibrio del valore può dipendere, invero, da situazioni contingenti, come testimonia l'intervento sulla crisi della produzione DOP nazionale, ma anche prassi radicate in determinati segmenti di mercato.

Appare evidente, in ogni caso, che fattispecie che integrano gli estremi di pratiche sleali, sono più facilmente identificabili e codificabili come pratiche vietate a livello nazionale, in riferimento alle tipologie riscontrabili nella prassi e poste in essere dagli operatori economici, situazioni che sarebbe complesso censire e regolare in maniera uniforme a livello dell'Unione.

Dunque, il vero fattore dirompente della direttiva 2019/633 è dato dall'art. 9, che prevede l'adozione di norme più rigorose e di un catalogo di ulteriori pratiche vietate destinate ad accrescere le funzioni delle strutture istituzionali appositamente individuate in attuazione della direttiva. Disposizione che, in una prospettiva di dialogo tra esperienze nazionali, potrebbe portare ad un progressivo ampliamento delle fattispecie, tanto a livello nazionale che europeo, anche in considerazione della natura transnazionale che connota gli scambi sui mercati agroalimentari.

⁽²⁹⁾ Si vedano le osservazioni di S. Masini, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. Agroalimentare*, 2019, 59 ss.

⁽³⁰⁾ Corte di giustizia dell'UE 13 novembre 2019, causa C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo*, su cui v. le considerazioni di S. Pagliantini, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente e in fieri*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 220 ss.

⁽³¹⁾ Principio così ribadito nella successiva sentenza della Corte di Giustizia 11 marzo 2021, C-400/19, *Commissione c. Ungheria*, punti 36 e 37: "in mancanza di un meccanismo di formazione dei prezzi, la libera determinazione del prezzo di vendita attraverso il libero gioco della concorrenza è una componente di detto regolamento (reg. 1308/13) e costituisce l'espressione del principio della libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva. Tuttavia, l'instaurazione di un'OCM non impedisce agli Stati membri di applicare norme nazionali che perseguano uno scopo d'interesse generale diverso da quelli perseguiti da tale OCM, nemmeno se tali norme possono avere un'incidenza sul funzionamento del mercato interno nel settore interessato, purché siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per il perseguimento di quest'ultimo" (v. sentenza 13 novembre 2019, C-2/18).

⁽³²⁾ ACGM, AL21 – Prezzi del latte in Sardegna Provvedimento n. 27805 del 12 giugno 2019.

Né si deve ritenere che tale previsione faccia perdere l'unitarietà della visione del mercato agroalimentare.

Come si è detto, infatti, le situazioni di squilibrio di mercato possono giungere all'attenzione delle autorità di contrasto, in particolari ambiti economici valutati a livello nazionale, entro la cornice delineata dalla direttiva 633/2019. D'altronde, la rilevanza nazionale del mercato emerge anche nelle disposizioni del regolamento 1308/13 come modificate con il reg. 2117/2021, che richiamano criteri per la determinazione del prezzo nei contratti di prima vendita basati su prezzi e costi di produzione e di mercato pertinenti, il cui accertamento è affidato agli Stati membri.

Corretta formazione del prezzo e equilibrio del valore nella filiera agroalimentare divengono quindi oggetto di una pluralità crescente di interventi, nel futuro assetto del mercato agroalimentare: essi infatti costituiscono aspetti rilevanti nell'interesse pubblico a fronte di uno squilibrio strutturale che rischia di produrre distorsioni a danno degli operatori più deboli e in ultima analisi a detrimento del funzionamento della filiera produttiva nella sua complessità, non potendosi rinunciare ad un assetto equo e sostenibile della filiera agroalimentare che a monte richiede la presenza di imprese agricole produttive sul territorio europeo.

ABSTRACT

Il saggio analizza gli strumenti giuridici diretti a migliorare il potere contrattuale delle imprese agricole e a riequilibrare la distribuzione del valore lungo la filiera agroalimentare. Questi sono inquadrati in due categorie: strumenti ordinari per la gestione delle relazioni contrattuali e correttivi delle distorsioni di mercato. In entrambi i casi, l'A. focalizza l'attenzione sui meccanismi di formazione di prezzi equi per gli agricoltori, in particolare in riferimento alla copertura dei costi di produzione, per garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola nella prospettiva di una filiera agroalimentare sostenibile, evidenziando la rilevanza degli interventi normativi a livello nazionale.

The essay analyses legal tools aimed to increase the bargaining power of farmers and balance the value among the agri-food chain, framed in two categories: ordinary tools for manage the contractual relationships and special tools aimed at correct market distortions. In both cases, the A. focuses the attention on fair price formation, with specific regard to the coverage of production costs, by ensuring a fair livelihood in the rural fabric, in view of a sustainable agri-food chain, pointing out the relevance of the consideration of national level of regulation.

La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agro-alimentare: criticità e prospettive

Antonio Jannarelli

A conclusione di queste due giornate di lavoro è oltremodo difficile tracciare una sintesi che tenga conto di tutte le questioni sollevate. In queste brevi conclusioni intendo soffermarmi su alcune questioni di ordine generale che sono emerse sia nella giornata di ieri, sia in quella odierna. È bene premettere, infatti, che l'*iter* per l'approvazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva n. 633 del 2019 non si è ancora concluso¹, per cui anche le osservazioni relative a tale decreto vanno assunte con prudenza posto che al momento non è dato avere certezza sul fatto che il testo preso da noi in considerazione corrisponda pienamente a quello che sarà pubblicato nelle prossime settimane. Ciò rileva, a bene vedere, in quanto, come già osservato da Luigi Russo, si è in presenza di alcune carenze e inadeguatezze linguistiche che partono dalla direttiva per giungere sino al testo della legge delega e del successivo decreto legislativo di imminente pubblicazione. Ad ogni modo, ai fini di un inquadramento di ordine sistematico della disciplina sulle pratiche scorrette introdotta dalla direttiva con specifico riferimento alle relazioni *business to business* nei rapporti di filiera aventi ad oggetto prodotti agricoli e alimentari a base agricola, mi sembra utile partire da una considerazione avanzata alcuni anni fa a proposito della disciplina europea a tutela dei consumatori. Mi riferisco alla disciplina che si è

occupata sia della presenza nei contratti di clausole vessatorie unilateralmente imposte ai consumatori, sia della ricorrenza di pratiche scorrette poste in essere dagli operatori commerciali nel corso del rapporto contrattuale a danno dei consumatori. In particolare, quella legislazione europea muoveva pur sempre all'interno di una scelta di politica del diritto fondata sulla osservanza della disciplina del libero mercato in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti al consumo.

Infatti, l'intervento della disciplina di armonizzazione europea non mirava certo a mettere in discussione la libera formazione dei prezzi nei mercati finali, che doveva restare affidata al libero gioco della concorrenza, salvo il presidio offerto dalla disciplina antitrust a livello europeo e nazionale assicurato rispettivamente dalla Commissione, dalla Corte di Giustizia e dalle autorità nazionali della concorrenza nonché dai giudici ordinari: presidio diretto a combattere, alla luce degli art. 101 e 102 del TFUE, sia la presenza di intese, accordi anti-competitivi, sia l'emersione di abusi di posizione dominante, con conseguenti pregiudizi per i consumatori.

Quella disciplina consumeristica in materia di relazioni contrattuali mirava, in definitiva, a porre rimedio alle distorsioni nella corretta competizione sul mercato finale dei prodotti derivante non tanto dalla presenza di prezzi "ingiusti", quanto dalla diversa qualità dei contratti, per effetto della quale, anche a parità di prezzo del prodotto da acquistare, poteva diversamente atteggiarsi il trattamento giuridico riservato dalla disciplina del rapporto a carico del consumatore, in termini, in definitiva, di costi aggiuntivi, poco palesi se non occulti, che nell'economia del rapporto erano in grado di erodere la corretta funzione informativa assicurata dal solo prezzo, con effetti distorsivi della stessa concorrenza.

Di qui la necessità di assicurare una preventiva

(¹) Al momento della redazione di queste note non era stato ancora pubblicato il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 198, Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari.

opera di polizia del mercato previa l'introduzione, prima di una disciplina volta a colpire le clausole abusive e vessatorie unilateralmente imposte e, successivamente, di norme indirizzate a colpire pratiche scorrette adottate nel corso della relazione: tutte in grado di incidere sull'equilibrio economico-giuridico degli scambi, a prescindere dalla misura del prezzo affidato sempre alle regole del libero mercato.

Viceversa, per i prodotti agricoli, come è stato puntualmente osservato da Luigi Costato a proposito della politica agricola comunitaria, è nota da sempre la strutturale debolezza economica dei produttori agricoli. In estrema sintesi, si può dire che per decenni la politica agricola comunitaria e successivamente quella europea ha puntato sulla fissazione di prezzi amministrati e, più in generale, su una disciplina dei mercati agricoli al fine di assicurare a tutti i produttori agricoli prezzi remunerativi per le loro produzioni e, così, di favorire una stabilità nell'offerta agricola tale da soddisfare la domanda alimentare dei consumatori.

In tale lunga stagione, il diritto europeo si è del tutto disinteressato della disciplina giuridica delle relazioni di scambio dei prodotti agricoli intercorrenti lungo la filiera tra i *farmers* e gli acquirenti delle loro produzioni, rappresentati in larga e crescente parte dalle imprese alimentari di trasformazione dei prodotti agricoli nonché dalla grande distribuzione commerciale.

Quando, per una serie di ragioni che qui non mette conto approfondire, si è ritenuto di abbandonare a livello europeo la politica di tutela degli operatori agricoli fondata sulla disciplina amministrata dei prezzi e, dunque, di lasciare al libero mercato sovranazionale ed internazionale la fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, è emersa anche nel settore agro-alimentare l'esigenza di intervenire sulla "qualità" delle relazioni contrattuali che hanno come protagonisti i produttori agricoli in occasione dei contratti con cui essi assicurano la fornitura di materia prima alle imprese operanti lungo la filiera agro-alimentare. È dunque in questa linea che si colloca la disciplina adottata dalla direttiva europea contro le pratiche scorrette nei rapporti di filiera *business to*

business: rapporti di filiera, quelli aventi ad oggetto prodotti agricoli, per i quali può essere utile, al fine di meglio comprendere anche la direttiva e la sua possibile attuazione nel nostro paese, individuare tre questioni economiche di fondo che pesano sul loro funzionamento virtuoso o se si vuole ottimale, su cui si tornerà successivamente. La prima riguarda essenzialmente i costi di produzione che gravano sui produttori agricoli: nell'agricoltura industrializzata i *farmers* abbisognano di fattori della produzione sempre più sofisticati che essi acquistano dalle industrie agro-industriali. In ragione della loro forza economica, queste ultime sono in grado di imporre i loro prezzi agli agricoltori acquirenti, operando in un sistema generalmente di oligopolio, se non di monopolio.

La seconda riguarda i prezzi di vendita dei prodotti agricoli a proposito dei quali si è storicamente e strutturalmente radicata la debolezza dei singoli operatori agricoli, nell'incidere sulla loro fissazione, al di là delle stesse dimensioni della rispettiva azienda. Di qui, come è noto, sono emersi, prima, il protezionismo agricolo attuato sotto forma di intervento pubblico sui prezzi e, successivamente, l'adozione di un trattamento speciale per i mercati agricoli in ordine all'applicazione delle regole antitrust fondato sul riconoscimento e sulla legittima attività delle organizzazioni dei produttori, al fine di porre rimedio al fallimento del mercato, con la loro presenza e azione collettiva.

La terza, che in questa sede più ci interessa, riguarda i costi aggiuntivi che a valle della produzione agricola i produttori agricoli subiscono o si vedono imposti in sede di commercializzazione dei loro prodotti nel quadro della filiera agro-alimentare, in forma palese o oscura, per il tramite di clausole vessatorie o pratiche scorrette dovute alle determinazioni delle loro controparti negoziali.

Fatte queste precisazioni di contorno o se si vuole, di sistema, è possibile prendere più da vicino in considerazione innanzitutto la direttiva sulle pratiche scorrette nei rapporti della filiera agro-alimentare.

In primo luogo, a differenza di quanto a suo tempo introdotto a tutela dei consumatori finali, la

direttiva europea ha inteso intervenire, ponendo sullo stesso piano disciplinare, ai fini della tutela, la presenza nel contratto e nel rapporto contrattuale *business to business* sia di clausole vessatorie, sia di unilaterali pratiche scorrette adottate dagli acquirenti dei prodotti agricoli nei confronti dei loro fornitori.

A questo ultimo specifico proposito, però, la novità presente nella direttiva è che nell'individuazione del soggetto da tutelare la direttiva ha inteso fare riferimento alla figura del fornitore secondo una accezione ampia in grado di abbracciare non solo i produttori agricoli di base, coinvolti direttamente nella stipula di contratti di durata relativi alla fornitura dei loro prodotti, ma anche di altri operatori economici coinvolti nella circolazione di prodotti agricoli o alimentari. sempre a base agricola: giustamente Russo ha osservato che si debba parlare più correttamente di prodotti agro-alimentari.

Inoltre, trattandosi di rapporti *business to business*, e non già di rapporti tra operatori professionali e consumatori, la direttiva ha ritenuto che la tutela dovesse essere accordata e intervenire solo in presenza di un effettivo squilibrio di potere tra le parti private stipulanti per quanto pur sempre a danno dei fornitori. In altre parole, la direttiva ha previsto l'applicazione della disciplina, ivi compreso il sistema sanzionatorio, sul presupposto della presenza in concreto nel singolo rapporto contrattuale dello stato di dipendenza economica del fornitore rispetto al suo interlocutore. A tal fine, però, per semplificare il funzionamento della normativa, la direttiva ha affidato l'accertamento circa la sussistenza di tale rapporto di dipendenza alla sola comparazione tra i fatturati dei contraenti sulla base di una griglia in grado di abbracciare l'intera filiera agro-alimentare.

Sotto questo specifico profilo, la direttiva non ha inteso allontanarsi dall'esigere la presenza di una situazione di squilibrio di potere economico tra i contraenti, in termini di dipendenza economica del singolo fornitore nei confronti del singolo acquirente: presenza che il nostro ordinamento già aveva previsto a proposito dell'art. 62 della legge n. 27 del 2012. Al tempo stesso, però, ha

soltanto semplificato l'accertamento in concreto mediante il richiamo alla comparazione tra i fatturati. Viceversa, la prassi applicativa dell'art. 62, sulla base della interpretazione offerta dal decreto amministrativo di attuazione e della adesione a questa ultima da parte dell'autorità antitrust, ha sempre richiesto la preliminare verifica in ordine all'effettiva ricorrenza di una dipendenza economica tra le parti del rapporto.

È il caso di osservare che la scelta della direttiva da un lato di comprendere nella veste di fornitore da tutelare anche soggetti diversi dai produttori agricoli di base e, dall'altra, di subordinare l'applicazione della disciplina solo in presenza di un effettivo squilibrio di potere tra le parti affidato alla comparazione tra fatturati, permette di cogliere la diversità del livello funzionale su cui si colloca questa normativa rispetto a quella riguardante i medesimi contratti di fornitura presente nel reg. 1308 del 2013. Infatti, l'art. 168 del richiamato regolamento disciplina la forma ed il contenuto di tutti i contratti di fornitura di prodotti agricoli di cui sono protagonisti esclusivamente produttori agricoli in senso stretto, quale proiezione, nei rapporti di mercato, della tutela che tradizionalmente la PAC ha accordato a tali soggetti. Viceversa, la direttiva si occupa di tutti i rapporti che all'interno della filiera coinvolgono fornitori di prodotti agricoli e agro-alimentari, ivi compresi i produttori agricoli di base, sempre che sussista uno stato di dipendenza economica del fornitore, sia pure ricavato dalla comparazione dei rispettivi fatturati degli operatori volta a volta coinvolti. Come dire, dunque, che, a conferma del discutibile richiamo all'art. 43 del TFUE posto a fondamento anche della direttiva, questa assume un angolo di osservazione diverso che non è più quello del mercato agricolo visto dal versante dei soli produttori agricoli, proprio della PAC, bensì quello del mercato agro-alimentare in quanto tale, immerso nella complessiva filiera che giunge sino alla distribuzione finale e che coinvolge molteplici operatori. Mercato, quest'ultimo, in cui un singolo produttore agricolo, nella veste di fornitore, ben potrebbe essere economicamente più forte del proprio interlocutore commerciale cui vende a valle le

proprie produzioni, pur sempre restando debole “*price tacker*” quanto alla fissazione del prezzo del proprio prodotto agricolo.

Nella medesima prospettiva, incentrata sul rilievo da assegnare al riferimento a rapporti *business to business* nel mercato agro-alimentare, la direttiva non si è occupata in alcun modo della problematica relativa alla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli oggetto dei contratti di fornitura. Questa, a ben vedere, risulta estranea rispetto alla disciplina delle pratiche scorrette nelle relazioni interne al mercato agro-alimentare. Dal punto di vista del versante strettamente agricolo dei produttori agricoli, la tematica relativa ai mezzi con cui fronteggiare la debolezza contrattuale degli operatori agricoli nella formazione dei prezzi continua tuttora a restare affidata esclusivamente alle scelte in materia di disciplina antitrust più favorevoli ai farmers che oggi è presente nel reg. 1308 del 2013, con tutte le correzioni e revisioni seguite alla nota sentenza nel caso *indivia* ed introdotte nel reg. 2393 del 2019: regolamento, questo ultimo, in cui si iscrive la novità costituita dal tema relativo agli accordi per l’ eventuale ripartizione lungo la filiera del valore tra i diversi operatori coinvolti a favore dei *farmers*.

In ordine al contenuto della direttiva, non è necessario qui richiamare la molteplicità delle fattispecie di pratiche e clausole ipotesi ivi previste e soprattutto la distinzione tra quelle da considerarsi sempre vietate (la c.d. *black list*) e quelle vietate in mancanza della prova in ordine al fatto di essere state concordate effettivamente dalle parti con un linguaggio inequivoco (la c.d. *grey list*). Ciò che qui preme però segnalare è che le clausole e le pratiche scorrette individuate dalla direttiva si presentano come singole fattispecie oltremodo precise nella loro datità e materialità, per cui è abbastanza agevole constatarne la ricorrenza in concreto. In altre parole, a loro riguardo il compito spettante all’ autorità di vigilanza si presenta particolarmente agevole in quanto ciò che è necessario è una semplice attività di accertamento che non richiede interventi valutativi. Al di là delle comprensibili critiche che possono formular-

si sulle scelte della direttiva, va detto che il modello accolto dalla direttiva permette agli interlocutori commerciali dei fornitori di prodotti agricoli di ben prevedere le conseguenze delle loro eventuali scelte negoziali: la comparazione tra i fatturati assicura l’ agevole distinzione tra i fornitori beneficiari della tutela dagli altri; inoltre, la puntuale tassativa, quanto chiara, individuazione delle pratiche e delle clausole vietate non lascia margini di incertezze applicative.

Tralasciando, per ragioni di sintesi, le indicazioni presenti nella legge delega e passando alla valutazione del testo del decreto legislativo attuativo della direttiva, secondo l’ ultima stesura conosciuta, e dunque, salvo modifiche sostanziali che dovessero intervenire, è in primo luogo importante segnalare che l’ obiettivo del decreto è ben diverso dalla semplice e sola attuazione della direttiva.

Il decreto legislativo, a ben vedere, intende intervenire per disciplinare i contratti di fornitura di prodotti agricoli e agro-alimentari praticati nelle filiere agro-alimentari, più che solo occuparsi delle clausole e delle pratiche scorrette che possono emergere in siffatti rapporti, come viceversa ha inteso fare la direttiva europea.

Di qui discende innanzitutto la sovrapposizione della nuova disciplina nazionale introdotta nella direttiva con quella che si rinviene nel reg. 1308 del 2013 con specifico riferimento, però, ai soli fornitori che siano produttori agricoli in senso stretto. Per la medesima ragione, inoltre, il decreto porta all’ assorbimento, con conseguente abrogazione, dell’ art. 62 della legge n. 27 del 2012. Invero, il decreto non solo interviene per disciplinare la forma ed il contenuto di siffatti contratti, ma, anche con specifico riferimento dalla concreta disciplina relativa alle pratiche e alle clausole scorrette, intende abbracciare tutte le negoziazioni tra fornitori ed acquirenti, senza peraltro prevedere la pregiudiziale verifica circa la sussistenza in concreto tra le parti negoziali di un possibile abuso di dipendenza economica. Infatti, nel recepimento risulta disattesa anche la previsione della direttiva relativa alla comparazione tra i fatturati

dei contraenti. Questa ultima scelta, è il caso di rimarcarlo al fine di rispondere anche al quesito da ultimo sollevato da Saija, resta pur sempre in linea con la direttiva. Infatti, non volendo pregiudicare la diverse scelte normative già adottate da alcuni paesi, la direttiva ha puntato su una armonizzazione minima, lasciando ai singoli Stati la libertà di andare oltre nella tutela, ivi compresa la possibilità di una sua estensione anche agli acquirenti dei prodotti.

Il diverso *focus* che il decreto ha assunto rispetto a quello proprio della direttiva, mirante in particolare a disciplinare l'intero mercato dei rapporti di fornitura e non solo le vicende patologiche del rapporto subite dei soli fornitori in posizione di dipendenza economica, ha portato il decreto ad ampliare lo sguardo su tutte le relazioni di mercato, a prescindere dalla sussistenza in concreto di una dipendenza economica, ed in vista della tutela non solo dei fornitori ma anche degli acquirenti, in una prospettiva, a ben vedere, già preesistente nel nostro ordinamento alla luce della stessa disciplina che, sia pure in termini ambigui ed inadeguati, si rinveniva nell'art. 62 della legge n. 27 del 2012.

Alla luce delle scelte adottate dal decreto, resta pur sempre uno spazio residuo per l'applicazione della disciplina generale sull'abuso di dipendenza economica di cui all'art. 9 della legge sulla subfornitura oggetto dell'attenta relazione del prof. Fabbio e su cui si tornerà in prosieguo.

A proposito, poi, della disciplina strettamente attuativa della direttiva, il decreto ha innanzitutto riprodotto la lista delle ipotesi, quella del tutto negativa nonché quella c.d. *grey*, contenuta nella direttiva, sia pure con alcune carenze linguistiche su cui non mette conto qui dilungarsi. In queste, peraltro, ha altresì fatto riferimento alla possibile tutela non solo del fornitore ma anche dell'acquirente.

La novità più importante introdotta dal decreto è che a questa prima elencazione di ipotesi, in larga parte corrispondenti, pur con qualche deficienza linguistica, con quelle contenute nella direttiva, segue un'elencazione di ulteriori nuove singolari ipotesi.

Queste ultime, riferite a tutela ora dei fornitori ora anche degli acquirenti, si presentano profondamente diverse da quelle presenti nel testo della direttiva e riprese dal decreto. Infatti, a differenza di queste ultime, relative a precise e circostanziate fattispecie di agevole individuazione e riscontro, le nuove ipotesi introdotte dal legislatore nazionale si presentano sotto forma di clausole generali e con l'utilizzo di formule indeterminate che, se, da una parte, ben potrebbero comprendere ed abbracciare anche quelle puntuali già presenti nella direttiva, dall'altra esigono una complessa valutazione giuridica destinata a coinvolgere l'intera operazione economica.

Pur con tutte le riserve già in passato avanzate in ordine all'effettiva sensibilità mostrata dall'autorità antitrust nell'occuparsi delle specifiche caratteristiche dei mercati agricoli e agro-alimentari, è difficile negare che nella sua veste e composizione attuale l'ICQRF, l'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, individuato dal decreto quale nuova autorità per combattere le pratiche scorrette nei rapporti della filiera agro-alimentare in sostituzione dell'autorità della concorrenza, a differenza di questa ultima non presenta al suo interno, né può procurarsele con una diversa strutturazione, le competenze giuridiche necessarie per la complessa valutazione che le ipotesi da ultimo richiamate esigono. Qui, infatti non si tratta di accertare alcune situazioni fattuali, per le quali l'ispettorato è più che attrezzato, bensì di effettuare una valutazione sul piano squisitamente giuridico dell'impatto negativo di talune clausole sull'equilibrio dell'intero rapporto negoziale. Del resto, non può dimenticarsi, che a proposito della valutazione di siffatte clausole, spetta al giudice ordinario dichiararne la nullità, fermo restando per l'autorità il compito di irrogare sanzioni amministrative. Si tratta, al riguardo, di interventi autonomi ed indipendenti l'uno dall'altro, come conferma peraltro la disposizione contenuta nel testo del decreto secondo la quale la conciliazione in via di mediazione giudiziaria della controversia non è di ostacolo a che l'autorità possa intervenire con le

sanzioni di sua competenza.

In definitiva, l'attenzione del decreto si è indirizzata alla disciplina, sia pure parziale ed incompleta, dei contratti di fornitura di prodotti agricoli e agro-alimentari, in termini di forma e contenuto. In questa ampia prospettiva, anche la tematica delle pratiche scorrette e delle clausole abusive previste a danno dei fornitori ovvero degli acquirenti viene affrontata in termini generali, a prescindere, dunque, da una valutazione circa la sussistenza in concreto di un abuso di dipendenza economica di un contraente rispetto all'altro. Non meraviglia, da questo punto di vista, che il decreto abbia altresì fatto riferimento anche a pratiche negoziali che operano negativamente non tanto all'interno del singolo rapporto, alterandone l'equilibrio, ma che invece incidono sul corretto funzionamento dell'intero mercato.

In questa ottica, a ben vedere, si collocano le disposizioni relative al divieto delle aste a doppio ribasso e alle vendite sottocosto. Si tratta, infatti, di fattispecie che già erano al centro di altri interventi normativi in *itinere* a livello parlamentare e che non implicano la presenza di una pratica scorretta all'interno di una specifica operazione contrattuale. Esse piuttosto incidono sul corretto funzionamento dell'intero mercato. Nel primo caso, ossia quello delle aste a doppio ribasso, la fissazione vittoriosa del prezzo più basso dipende dalla competizione al ribasso prospettata, alla cieca, dagli stessi fornitori, con la conseguente mortificazione dell'intero mercato, più che di una sola transazione. Il divieto colpisce, dunque, una tecnica di negoziazione più che una specifica relazione contrattuale.

Nel secondo caso, il divieto di modifiche unilaterali del prezzo da parte dell'acquirente, previsto nella direttiva e nel testo del decreto, era già sufficiente a prevenire il determinarsi di un pregiudizio per il fornitore ove fosse stato costretto a dover subire una riduzione del corrispettivo concordato, quale traslazione a suo danno, della determinazione dell'acquirente di procedere a valle a successive vendite sotto costo, con pregiudizi destinati a ricadere sull'intero bacino dei fornitori. Anche in questo caso, in definitiva si è

inteso disciplinare le vendite finali sotto costo, restringendone la praticabilità rispetto al quadro normativo preesistente, e, al tempo stesso, precisare la tutela restitutoria destinata al fornitore danneggiato dalla contrazione del corrispettivo da lui atteso comminatagli ingiustamente dall'acquirente.

In definitiva, la disciplina della direttiva è incentrata soprattutto sulla tutela dei fornitori rispetto alla previsione nel contratto di costi aggiuntivi posti a loro carico e in grado di erodere il livello del ricavo ottenuto sulla base dei prezzi convenuti tra le parti. Ciò è sufficiente per comprendere che questa normativa non è certo in grado di fornire una risposta al problema di fondo che tocca gli operatori agricoli legato alla bassa remuneratività dei prezzi dei prodotti agricoli dovuta alla loro strutturale debolezza negoziale. Tale debolezza, a tacer d'altro, richiede ovviamente un potenziamento della contrattazione collettiva affidata in primo luogo alle organizzazioni dei produttori: contrattazione che continua tuttora a rinvenire ostacoli a livello della disciplina europea per via dell'orientamento oltremodo cauto se non ostile tradizionalmente adottato dalla Commissione europea.

A bene vedere, al cuore di questa problematica, vi è la questione che lucidamente ha posto in evidenza la prof. Canfora nel suo intervento di ieri relativo appunto ai costi di produzione che gravano sui produttori agricoli e che nel loro lievitare riducono il margine di guadagno dei produttori agricoli.

Si tratta di un problema di sistema che richiede soluzioni adeguate nell'ambito della disciplina europea della PAC e degli interventi in grado di incidere sulle crisi di mercato in quanto tale. Sul punto è necessario essere chiari per evitare ambigue fughe in avanti. In particolare, è bene chiarire che interventi miranti a colpire comportamenti scorretti nelle relazioni di filiera non possono essere utilizzati per fronteggiare crisi di mercato che in alcuni casi gravi conducono alla formazione di prezzi per i prodotti agricoli al di sotto dei costi di produzione. Sotto questo profilo, il divieto di fissare prezzi al di sotto dei costi di produzione previsto nel decreto ha una portata ope-

rativa decisamente limitata ed eccezionale e non può certo fornire risposte a fronte di situazioni generali di crisi di mercato.

Le ultime vicende del latte caprino e gli interventi dell'autorità della concorrenza che hanno escluso la ricorrenza in concreto di comportamenti sanzionabili ai sensi dell'art. 62 da parte degli acquirenti sono eloquenti, come si è cercato anche altrove di evidenziare.

Nella specie, infatti, a fronte delle difficoltà incontrate dalle industrie alimentari di collocare, come è avvenuto in passato, i formaggi caprini sul mercato statunitense si è venuto a determinare un crollo della domanda di latte, a dispetto, viceversa, di una offerta rimasta invariata: invariata, in quanto gli animali vanno comunque munti ogni giorno. In questo caso, è impossibile pensare che il crollo del prezzo del latte sia dovuto a comportamenti scorretti o opportunistici degli acquirenti da sanzionare come tali. In altre parole, lo strumento introdotto dalla direttiva e attuato dal decreto può efficacemente combattere solo le colpevoli devianze del singolo operatore rispetto al corretto funzionamento del mercato, ma nulla può di fronte a crisi di mercato in quanto tali.

Invero, per ciò che attiene al governo dei mercati agricoli è inevitabile il passaggio da una strumentazione microeconomica, sebbene fondata pur sempre su *un public enforcement*, come è appunto il caso delle pratiche scorrette di cui alla direttiva in esame, ad una macroeconomica, di sistema che prenda in considerazione i rapporti tra il settore primario dell'economia e gli altri settori, a partire dalle relazioni interne alle filiere.

Pur non rientrando in questo secondo specifico ambito ora richiamato, mette conto segnalare la lucida riflessione del Prof. Masini dedicata al ruolo ed ai compiti che il decreto legislativo attuativo della direttiva ha inteso assegnare ai soggetti collettivi, con riferimento non solo alle organizzazioni dei produttori, ma anche alle strutture sindacali e professionali generali dell'agricoltura e degli altri settori economici operanti nelle filiere agro-alimentari.

Molti decenni fa in occasione della riforma dei contratti agrari, i sindacati agricoli ottennero un

riconoscimento significativo ed originale del loro ruolo attraverso la disciplina dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982 a proposito della stipula degli accordi in deroga conclusi con la loro assistenza in materia di contratti agrari. Nel testo del decreto sui contratti di fornitura, ossia sui contratti che si concludono ai cancelli delle imprese agricole con gli acquirenti dei prodotti agricoli, si registra un'analogia soluzione normativa per la quale, fermo restando il rispetto delle disposizioni sulle pratiche scorrette, viene riassegnata ai sindacati agricoli una funzione assistenziale ai fini della stipula dei contratti di fornitura nella catena agro-alimentare con alcune modifiche disciplinari. Il tema meriterebbe una analisi dettagliata che non può essere qui svolta.

Tuttavia, nel prendere atto dello spostamento strategico dell'intervento dei sindacati agricoli sul versante a valle delle imprese agricole, ossia nelle relazioni di mercato che coinvolgono gli operatori agricoli nella veste di fornitori ed i loro partners economici lungo la filiera agro-alimentare, diversa è la mia valutazione di insieme rispetto a quella a prospettata da Masini nella sua relazione. In particolare, non posso non esprimere cautele e riserve sulle aperture che il decreto registra a proposito del ruolo che si intende assegnare pur sempre ai sindacati agricoli nella programmazione nazionale delle relazioni di mercato. Il riferimento è alla stipula di accordi quadro a livello nazionale con la fissazione anche delle clausole relative ai prezzi. Francamente, allo stato attuale della disciplina europea e nazionale in materia di concorrenza, questa previsione appare chiaramente in contrasto con il vigente diritto antitrust. Per altro verso, a conferma che lo stesso legislatore italiano sia consapevole della fuga in avanti posta in essere con questa soluzione, più precisamente della forzatura alla base della disposizione introdotta nel comma 5 dell'art. 3 del progetto di decreto, è significativo che questa norma si chiuda con la precisazione secondo la quale *"sono fatte salve le funzioni e le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*. Per concludere, un'ultima osservazione merita il

richiamo all'art. 9 della legge sulla subfornitura al centro della relazione di Philipp Fabbio. Il decreto, come si è cercato di evidenziare, a proposito della applicazione della disciplina sulle pratiche scorrette, ha espunto il riferimento al tema relativo all'abuso di dipendenza economica che, viceversa, era alla base dell'art. 62 della legge n.27 del 2012.

Ciò significa, a ben vedere, che la fattispecie di cui all'art. 9 della legge sulla subfornitura, opportunamente richiamata da Fabbio, continua a poter essere applicata anche nei rapporti di filiera tra fornitori e acquirenti con le conseguenze disciplinari di stretto diritto privato e di competenza del giudice ordinario previste da tale disposizione. Va, però, qui segnalato che da qualche tempo e senza però che la dottrina e la prassi applicativa abbiano sino ad ora registrato la novità, il nostro legislatore ha arricchito tale disposizione con un comma 3 bis. Questa nuova norma dispone che, ove si sia in presenza di un abuso di dipendenza, nell'ambito pur sempre di uno specifico singolo rapporto negoziale, ma che abbia inciso anche negativamente sul mercato, ferma restando la competenza del giudice ordinario per la tutela nel rapporto della parte che abbia subito l'abuso, l'autorità della concorrenza è legittimata ad irrogare sanzioni ai sensi della legge n. 287 del 1999. Se a questo si aggiunge che parte della stessa disciplina contenuta nel codice di consumo a tutela del consumatore trova applicazione anche a tutela delle piccole e medie imprese, con l'intervento dell'autorità della concorrenza, appare evidente che il quadro disciplinare relativo ai rapporti *business to business* nelle relazioni di filiera è ben più frastagliato di quanto possa immaginarsi a prima vista. Si richiede, in definitiva, una complessiva compiuta lettura da parte della dottrina che, però, ben può avvalersi dei risultati parziali raggiunti nel presente incontro.

ABSTRACT

La relazione, nel richiamare i contributi emersi dal convegno, analizza le novità fondamentali della

direttiva e del progetto del decreto attuativo elaborato in Italia.

In particolare, essa ha inteso innanzitutto segnalare la differenza di fondo tra gli obiettivi della direttiva e quelli del decreto. La prima, infatti, è intervenuta sulle pratiche scorrette nelle relazioni della filiera agro-alimentare al fine di assicurare un migliore equilibrio economico e giuridico delle relazioni di filiera, senza però considerare la questione dei prezzi agricoli, sul presupposto di una oggettiva debolezza del singolo fornitore (sia esso agricoltore o no) nei confronti del singolo acquirente dei prodotti agro-alimentari fondata sulla comparazione dei rispettivi fatturati. Pur invocando l'art. 43 del TFUE, la direttiva ha, in realtà, preso in considerazione il mercato agro-alimentare nella prospettiva unitaria della filiera, e non il mercato agricolo in senso stretto a tutela dei soli farmers secondo la prospettiva propria della PAC. Il decreto, a sua volta, ha accentuato siffatta divaricazione: il tema delle pratiche scorrette è stato affrontato nel quadro di una più ampia disciplina destinata a regolare tutte le relazioni di filiera, con l'aggiunta di ipotesi in materia di pratiche scorrette poste anche a tutela degli acquirenti e con l'introduzione di interventi regolativi affidati ai sindacati agricoli e alle organizzazioni dei produttori.

The report, in recalling the contributions that emerged from the conference, analyzes the fundamental innovations of the directive and of the draft implementing decree drawn up in Italy.

In particular, it first sought to point out the fundamental difference between the objectives of the directive and those of the decree. The first, in fact, intervened on unfair practices in the relations of the agro-food chain in order to ensure a better economic and legal balance of the chain relations, without however considering the issue of agricultural prices, on the premise of an objective weakness of the single supplier (whether a farmer or not) towards the individual purchaser of agro-food products, based on the comparison of their respective turnover. While invoking Article 43 of the TFEU, the directive actually took into conside-



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVI, numero 2 · Aprile-Giugno 2022

26

ration the agro-food market in the unitary perspective of the supply chain, and not the agricultural market in the strict sense to protect farmers only from the perspective of the CAP. The decree, in turn, has accentuated this gap: the issue of unfair practices was addressed within the fra-

mework of a broader discipline intended to regulate all supply chain relations, with the addition of hypotheses regarding unfair practices also posed to protection of buyers and with the introduction of regulatory interventions entrusted to agricultural unions and producers' organizations.

□

Commenti e note

Preparazione e somministrazione di alimenti nocivi: la responsabilità per colpa dell'O.S.A. è riconducibile alla violazione della regola cautelare

Alessandra Tommasini

1.- Il caso e la pronuncia

Il presente contributo commenta un episodio verificatosi in una mensa scolastica di Padova ove, a causa di una negligenza nella preparazione dei pasti, è stato servito un biscotto contenente una calamita. Per la vicenda, sono stati sottoposti a processo due dipendenti della società ****, una multinazionale tedesca aggiudicataria dell'appalto per la fornitura di servizi di refezione in una scuola primaria della città veneta.

Secondo la ricostruzione dei fatti riportata nella sentenza impugnata, gli addetti alla lavorazione della frolla nel centro di cottura, al fine di bloccare un foglio sull'impastatrice per poterlo leggere meglio durante lo svolgimento dell'attività, avevano utilizzato un magnete che, tuttavia, si era inavvertitamente staccato, cadendo nell'impasto, senza che i cuochi se ne accorgessero.

Chiamati a rispondere penalmente dell'accaduto sono stati l'operatore del settore alimentare, responsabile operativo di area, nonché la referente del servizio di ristorazione del centro di cottura; entrambi condannati dal Tribunale di Padova al pagamento di 1.800 euro di ammenda per violazione della legge che disciplina sul piano igienico la produzione e la vendita degli alimenti¹.

La sentenza, confermata in appello, è stata oggetto di impugnazione da parte di entrambi i soccombenti, che hanno chiesto l'accoglimento del ricorso unitariamente proposto per avere -tra l'altro- i giudici di primo e secondo grado configurato in capo agli imputati una responsabilità oggettiva, in violazione del principio di effettività rispetto alle funzioni in concreto dagli stessi esercitate.

Con sentenza del 7 aprile 2022, n. 21252, depositata il 1° giugno 2022, la Corte di Cassazione, III sez. penale, in accoglimento del terzo motivo di ricorso, ha annullato la decisione dei giudici di merito, rinviando per un nuovo giudizio al Tribunale di Padova affinché provveda ad un riesame secondo diversa prospettiva. Ciò, sul presupposto che la motivazione della sentenza era genericamente argomentata, carente e manifestamente illogica, avendo attribuito agli imputati una responsabilità oggettiva in considerazione delle qualifiche rivestite all'interno della struttura aziendale, senza che fosse stata provata la condotta negligente degli stessi in violazione delle regole cautelari. Più precisamente, la Suprema Corte ha specificato la necessità di accertare con un nuovo giudizio di merito se i soggetti condannati, non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto di imputazione, avessero colposamente trascurato di impartire disposizioni e/o indicazioni al fine di garantire un idoneo regime di controllo della qualità dei prodotti somministrati, oppure di verificarne la corretta attuazione.

2.- Affidamento in appalto della gestione del servizio di refezione scolastica e imputazione delle responsabilità

La sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, di

(¹) Artt. 5, 1° comma, lett. d, e 6, L. 30 aprile 1962, n. 283. In argomento v. V. Pacileo, *Alimenti e bevande*. L. 30.4.1962, n. 283, in A. Gaito – M. Ronco (a cura di), *Leggi penali complementari commentate*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, 2009, p. 3.

per sé fondamentale, lo è a *fortiori* se destinatari sono bambini² (il cui sistema immunitario è più fragile rispetto a quello degli adulti), i quali devono essere preservati maggiormente dal rischio di eventuali alterazioni e/o contaminazioni³, soprattutto in situazioni (quale quello della refezione scolastica⁴) in cui è somministrato un elevato numero di pasti⁵.

La conduzione della mensa nelle scuole necessita, pertanto, di un'organizzazione ben delineata e, se appaltata a terzi, diventa indispensabile un capitolato che caratterizzi e disciplini il tipo di servizio che si richiede e che si intende erogare. In un'ottica di economicità, efficacia e trasparenza, il capitolato definisce i vincoli contrattuali tra committente e fornitore, al quale verrà affidato parzialmente o completamente il servizio di ristorazione, secondo diversi modelli gestionali⁶. In particolare, in esso dovranno chiaramente essere indicate le attività oggetto di appalto: se, ad esempio, il committente intende impiegare cucine proprie o di terzi; se distribuire pasti preparati *in loco* (soluzione del "tutto interno") o in centri di cottura (c.d. *legame caldo* o "tutto esterno"⁷); e, comunque, ogni prestazione ulteriore che si pretende venga

espletata nell'esecuzione del servizio. Tra gli altri elementi del contratto di appalto devono figurare il menù, i prodotti alimentari che, oltre ad essere conformi alla normativa nazionale ed europea, dovranno rispondere alle caratteristiche pretese dal committente per potere trovare impiego nel servizio di ristorazione richiesto⁸ (c.d. requisiti di prodotto e di processo e relativi criteri valutativi⁹). Il gestore della mensa, dal canto suo, potrà avere l'obbligo di approvvigionamento presso fornitori selezionati in base a parametri oggettivi che ne garantiscano l'affidabilità sia in termini di costanza del rapporto costo/qualità dei prodotti offerti, sia di capacità di far fronte agli impegni assunti. Nella fattispecie decisa dalla sentenza annotata, il servizio di ristorazione c.d. «tutto esterno» prevedeva la preparazione e il confezionamento dei pasti in centri di cottura, cui seguiva il trasporto fino alla mensa scolastica per la somministrazione.

Con la stipula di un contratto di appalto c.d. "di legame caldo", l'Ente committente si deresponsabilizza, delegando -in concreto- alla ditta appaltatrice (*rectius*, centro di cottura) la maggior parte delle fasi del processo produttivo: dal ricevimento e controllo delle materie prime fino al trasporto

(²) Nell'ambito della ristorazione scolastica, attivabile a richiesta degli interessati (in tal senso, Cass. civ., sez. un., 30 luglio 2019, n. 20504, in *Giust. civ. Mass.*, 2019), un ruolo fondamentale è svolto dalle famiglie degli alunni in sinergia con l'amministrazione comunale o scuola privata, con l'azienda sanitaria locale, con il gestore del servizio, con gli insegnanti e con i dirigenti scolastici, con la commissione mensa (se esistente). Sull'argomento, v. F. Galli, G. Brunori, F. Di Iacovo, S. Innocenti, (Co)produrre la sostenibilità: il ruolo dei genitori nella governance della ristorazione scolastica, in *Agriregionieuropa*, anno 10, n° 37, Giu 2014; A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2017.

(³) Cfr. Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, emanate dal Ministero della Salute, d'intesa tra il Dipartimento per la Sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti e la Direzione Generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione, del 29 aprile 2010, pubblicate in G.U., n. 134, dell'11 giugno 2010.

(⁴) S. Giuca, *I programmi della Pac per la fornitura di prodotti agricoli alle scuole*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n° 46, Set 2016.

(⁵) C. Patrineri, *Mangiare a scuola. La rivoluzione della mensa sostenibile che cambierà il mondo*, Milano, Franco Angeli, 2022.

(⁶) Il modello operativo richiesto deve essere individuato anche in relazione alla popolazione cui è rivolto, definendo la dimensione numerica degli utenti, le fasce di età, le necessità fisiologiche, patologiche, etico-religiose, le eventuali disabilità.

(⁷) Con il termine di "legame" si intende il modo in cui i pasti vengono prodotti e movimentati. Oltre alle soluzioni "tutto esterno" oppure "tutto interno", si configurano molte forme intermedie e miste volte anch'esse a perseguire l'obiettivo finale comune: fornire pasti sicuri con le migliori caratteristiche qualitative e nutrizionali nei tempi previsti ed a costi sostenibili.

(⁸) Il committente dovrà preventivamente approvare ogni modifica relativa ai prodotti indicati, dopo avere verificato la costanza delle caratteristiche prima di consentirne l'impiego; lo stesso avrà, altresì, la facoltà di richiedere certificati o altre prove documentali in grado di comprovare la rispondenza del prodotto alla qualità dichiarata o prevista dal contratto, nonché l'obbligo di segnalare eventuali scostamenti rispetto a quanto concordato, specificandone le cause.

(⁹) Il sistema di valutazione deve essere in grado di identificare errori e responsabilità; di effettuare un'accurata analisi delle inefficienze e delle azioni correttive adottate per affrontare e superare le non conformità, sino ad arrivare all'individuazione ed eliminazione delle cause.

(¹⁰) La dotazione dei centri in questione è minima ed è costituita da posateria ed, eventualmente, da impianti riscaldanti o refrigeranti se i tempi di distribuzione risultano essere lunghi (superiori ai 30'). I rischi, in questa fase, si determinano per errori, tempi di attesa troppo lunghi o contaminazioni durante la manipolazione. Non sono richieste aree di stoccaggio di alimenti né elevata professionalità degli

finale nei punti satelliti di distribuzione¹⁰, secondo un capitolato con requisiti oggettivi e misurabili, sottoposti ad una costante valutazione di conformità. È facilmente intuibile come la produzione in centri di cottura e la successiva veicolazione presupponga -in realtà- una organizzazione che costituisce solitamente una garanzia per la sicurezza alimentare, considerato che -nel medesimo luogo- sono concentrate le fasi di approvvigionamento e di preparazione, rendendo più efficiente il sistema. Inoltre, trattandosi di processi industriali, le produzioni sono chiaramente identificate e, come tali, più facilmente assoggettabili a sistemi HACCP di autocontrollo.

Nell'ipotesi di gestione terziarizzata, tuttavia, il punto più critico è legato alla chiara identificazione del responsabile «reale» delle complesse procedure organizzative del servizio e di controllo, soprattutto -come nel caso di specie- all'interno di una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive. In tal caso, la responsabilità¹¹ del rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti non può che essere individuata all'interno della singola struttura aziendale, in capo a coloro che sono investiti -con delega- di mansioni direttive¹², chiamati a svolgere adeguate rilevazioni ed a gestire le non conformità; nonché, in capo ai soggetti materialmente addetti alla preparazione dei pasti. E ciò, ferma restando la responsabilità a titolo di colpa del legale rappresentante della società, secondo i principi generali di cui all'art. 43 cod. pen., qualo-

ra il fatto derivi non da cause occasionali del processo produttivo, ma da *deficit* strutturali correlati a scelte riservate al titolare dell'impresa¹³, quali, per esempio, l'omessa adozione delle procedure di autocontrollo previste dalla normativa europea. Considerato che -evidentemente- le imprese possono commettere reati tramite le persone fisiche che fanno parte della struttura aziendale, sarà necessaria -ai fini della individuazione delle relative responsabilità- una precisa identificazione del quadro fattuale in cui si collocano i soggetti agenti in posizione apicale e i sottoposti che, con il loro operato, possono contravvenire a obblighi e/o regole cautelari. Una corretta e approfondita ricostruzione dei fatti, supportata da adeguati elementi di prova, è indispensabile per comprendere se, ad esempio, per il reato materialmente compiuto da un sottoposto (come nel caso di specie), dovranno essere considerati responsabili o meno i soggetti apicali per non aver adottato e attuato, prima della commissione del fatto stesso, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenirlo, contravvenendo -così- agli obblighi di direzione e vigilanza¹⁴.

3.- *Dai sistemi repressivi della legislazione alimentare delle origini ai modelli basati sulla prevenzione dei rischi*

Con la L. n. 283/1962¹⁵, dedicata alla salubrità e all'igiene degli alimenti, il legislatore italiano ha optato -a tutela della salute pubblica- per un siste-

addetti che devono -tuttavia- conoscere, quantomeno, le procedure di igiene di base.

(¹¹) A. Musio, *Consumo scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2019.

(¹²) Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2013, n. 11835, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 4-2013, p. 241, statuisce che il responsabile dei fatti, commissivi o omissivi, dovrà essere ricercato all'interno della singola struttura aziendale, senza dovere necessariamente esigere la prova specifica di una delega *ad hoc* da parte del legale rappresentante al preposto alla singola struttura o settore di servizio. E ciò, in quanto si deve presumere in *re ipsa* la sussistenza di una delega di responsabilità, organizzata e di vigilanza, per le singole sedi, anche in mancanza di un atto scritto.

(¹³) Cfr. Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2020, n. 27587, in *Cass. pen.*, 2021, 5, 1778; Cass. pen., sez. III, 10 settembre 2015, n. 44335, in *C.E.D. Cass. pen.*, 2016.

(¹⁴) S. Masini, *Esonero da responsabilità degli organi di vertice di una impresa alimentare: insussistenza della delega e necessità di un modello organizzativo*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 4-2013, p. 242-243, nell'annotare Cass. pen., sez. III, 13 marzo 2013, n. 11835, cit., ritiene ragionevole ammettere come, per i reati colposi, occorra trovare una soluzione in termini di prevenzione, mediante l'ampliamento della responsabilità del soggetto di vertice. Più precisamente, secondo l'Autore, per poter ritenere verificato il trasferimento di funzioni, si dovrebbe ripristinare uno specifico obbligo di vigilanza in capo al delegante, titolare originario di quella posizione di garanzia, da assolvere tramite l'adozione e l'efficace realizzazione di un modello di verifica e controllo.

(¹⁵) Cfr. A. Lazzaro, *Il quadro normativo nazionale: la legge 30 aprile 1962 n. 283*, in *Alimenta*, 2003, n. 1, p. 15.

ma impositivo, caratterizzato da obblighi stringenti e inderogabili, di cui le imprese produttrici devono essere passive esecutrici, risultando soggette a vigilanza e, in caso di violazioni, a sanzioni e/o provvedimenti afflittivi.

È stato possibile rilevare un iniziale mutamento di prospettiva nel d.lgs. n. 123/1993¹⁶, in attuazione della direttiva 89/397/CEE, in cui, tra le finalità assicurate dai controlli ufficiali sui prodotti alimentari, sono state indicate, oltre alla prevenzione dei rischi per la salute pubblica, anche la protezione degli interessi dei consumatori (tra cui, quelli inerenti la corretta informazione), nonché la lealtà delle transazioni commerciali (art. 1). E ciò, a conferma del nuovo approccio maturato dal legislatore europeo in materia di sicurezza alimentare, basato su un modello precauzionale e non più su un sistema meramente sanzionatorio.

Il verificarsi di crisi alimentari tra la fine degli anni 80 ed i primi anni 90 e la sfiducia dei consumatori nei confronti della sicurezza dei prodotti¹⁷ (soprattutto, se provenienti da altri Paesi membri) hanno comportato una crescente attenzione per l'adozione di misure a carattere preventivo, con l'effetto di una revisione del sistema alimentare, sempre più focalizzato sul processo produttivo anziché sul prodotto finito. In questo percorso evolutivo, il d.lgs. n. 155/1997¹⁸, in attuazione della direttiva n. 93/43/CEE¹⁹, ha introdotto il c.d. autocontrollo²⁰ (art. 3) messo in atto dal responsabile del-

l'industria alimentare (indicato, nel considerando 12 della direttiva, come operatore del settore alimentare) per assicurare la prevenzione dei rischi in tutti i complessi e numerosi passaggi della (spesso, lunga) filiera agroalimentare, nonché per garantire l'immissione sul mercato soltanto di prodotti alimentari non pericolosi per la salute. Con il «Libro bianco sulla sicurezza alimentare» pubblicato nel 2000²¹, cui ha fatto seguito il Reg. (CE) 178/2002, è stato introdotto esplicitamente il concetto che la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe sull'operatore del settore alimentare²², in grado di conoscere e controllare costantemente l'igiene e la sicurezza del processo produttivo in tutte le sue fasi.

Nonostante -nel corso degli anni- si sia affermato un diritto alimentare fondato su principi²³ a garanzia preventiva, è ancora evidente un'asincronia della legislazione italiana con quella europea²⁴, determinata dalla coesistenza nel nostro ordinamento di due distinti sistemi sanzionatori. Uno, dettato da disposizioni interne, è caratterizzato da un approccio ormai obsoleto, basato su trattamenti repressivi di natura penale; l'altro, di matrice europea, opera, invece, in via preventiva e si concentra sulle violazioni dei principali obblighi imposti all'O.S.A. dal Reg. (CE) n. 178/2002, ulteriormente rafforzati dal regolamento (CE) n. 852/2004 (come recentemente modificato dal Reg. (UE) n. 382/2021²⁵) sull'igiene dei prodotti

(¹⁶) D.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, recante «Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

(¹⁷) M. Tallacchini, *Sicurezza e responsabilità in tempi di crisi*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012.

(¹⁸) Cfr. D.lgs. 26 maggio 1997, n. 155, recante «Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari».

(¹⁹) Cfr. Dir. 93/43/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari.

(²⁰) E. Sirsi, *L'H.A.C.C.P. nel settore agricolo*, in L. Costato (a cura di), *Tratt. breve di dir. agr. it. e com.*, Padova, 2003, p. 677 ss., analizza il sistema di autocontrollo HACCP introdotto con la dir. 93/43/CEE.

(²¹) Commissione delle Comunità europee, Libro bianco sulla sicurezza alimentare, COM(1999) 719 def.

(²²) C. Corra, *Prodotti alimentari. Sicurezza, igiene e qualità. Manuale giuridico del controllo ufficiale e dell'autocontrollo aziendale*, Rimini, 2000.

(²³) L. Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2011; S. Rizzioli, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e nella giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008; F. Albinini, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2007; L. Costato, *Principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, n. 1, p. 203 ss.

(²⁴) M. D'Addezio, *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano, 2007.

(²⁵) Reg. (UE) 2021/382 della Commissione del 3 marzo 2021 che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari per quanto riguarda la gestione degli allergeni alimentari, la ridistribuzione degli alimenti e la cultura della sicurezza alimentare.

alimentari.

Per quanto il legislatore europeo non impedisca la conservazione negli ordinamenti nazionali di sanzioni aggiuntive, esse -tuttavia- non possono ostacolare una efficace applicazione del diritto dell'Unione. Al riguardo, suscita perplessità la compatibilità con il diritto alimentare europeo degli artt. 5 e 6 della L. 283/1962, sulla scorta dei quali sono stati condannati gli imputati nella fattispecie decisa in primo grado. Sul punto, occorre -infatti- ricordare che, con il d.lgs. n. 190/2006²⁶, il legislatore nazionale -perdendo l'occasione di organizzare in modo sistematico il *corpus* normativo in materia alimentare- ha previsto sanzioni di natura amministrativa pecuniaria per le violazioni del Reg. (CE) n. 178/2002, in coerenza con l'opera di depenalizzazione²⁷ già intrapresa con il d.lgs. n. 507/1999²⁸. In tal modo, abolendo molte delle ipotesi di reato di cui alla legge n. 283/1962²⁹, fatta eccezione, tra le altre, per quelle di cui agli artt. 5 e 6³⁰ che, unitamente alle fattispecie contemplate nel codice penale³¹ in materia alimentare, creano un inevitabile sfasamento tra il sistema sanzionatorio interno e il diritto dell'Unione basato

su principi di autocontrollo.

Nonostante sia cambiata la prospettiva a livello europeo, nel nostro ordinamento, pertanto, trovano ancora applicazione misure repressive, come emerge dal disposto dell'art. 5 L. 283/1963 che punisce la condotta non solo di chi distribuisce, vende o comunque trasferisce gli alimenti insalubri, ma pure di chi li detiene per venderli senza essere intervenuto nella produzione o anche sul confezionamento. Risulta, con tutta evidenza, come si tratti di sanzioni particolarmente afflittive che superano l'ambito della responsabilità a titolo di dolo o di colpa grave e che rischiano spesso -in concreto- di trasformarsi in vere e proprie ipotesi di responsabilità penale oggettiva.

A ciò si aggiungano, poi, le complesse problematiche derivanti sia dal coordinamento dei controlli sia dalla gestione, ancora irrisolta, della ripartizione di competenze a livello orizzontale e verticale³². È frequente, infatti, che obiettivo dell'attività di controllo da parte di Regioni o enti locali, tramite gli organismi deputati, non sia quello di verificare la corretta applicazione dei principi dell'HACCP da parte dell'O.S.A., quanto, piuttosto, di rinvenire

(²⁶) D.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare».

(²⁷) C. Piergallini, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 1450 ss.; A. Bernardi, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, in *Ind. pen.*, 2005, p. 519.

(²⁸) D.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999 n. 205».

(²⁹) Il D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625», nel dotare l'ordinamento italiano di alcune misure minime di adeguamento al nuovo Regolamento europeo in tema di controlli ufficiali degli alimenti, avrebbe disposto -attraverso l'art. 18- l'abrogazione, *inter alia*, della L. 30 aprile 1962, n. 283. Tuttavia, il successivo D.lg. 22 marzo 2021, n. 42, recante «Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare» ha evitato l'effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo di cui alla L. 283/1962 che, pertanto, continuerà a costituire il primo fronte di tutela penale della filiera agroalimentare rispetto alle previsioni delittuose di cui agli articoli 439 e ss. del cod. pen..

(³⁰) In giurisprudenza, si sono pronunciate nel senso della permanenza in vigore degli artt. 5 e 6 della L. 283/1962, Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2021, n. 34395, in *Cass. pen.*, 2022, 4, p. 1549; Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2020, n. 15226, in *C.E.D. Cass. pen.*, 2020. In dottrina, v. E. Lo Monte, *Lo strano destino della normativa a tutela della produzione e della vendita di sostanze alimentari (legge n. 283/62)*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, n. 2-2012, p. 99 ss.; A. Montagna, *La Cassazione dà una mano ad un legislatore frettoloso: il salvataggio della legge sugli alimenti*, in *Alimenta*, n. 1/2011, pp. 3-4; G. Roggero, *Gli effetti della procedura "taglia-leggi" sulla legge 30 aprile 1962 n. 283*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2011.

(³¹) Le fattispecie di reato in materia alimentare sono state dettate sia a tutela della salute pubblica (artt. 439, 440, 441, 442, 444 c.p.), sia per garantire la correttezza e lealtà negli scambi commerciali (artt. 515, 516, 517 c.p.).

(³²) V. Rubino, *Riforma comunitaria del controllo ufficiale sugli alimenti ed adattamento della normativa italiana. Problemi vecchi e nuovi di dialogo fra ordinamenti*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009.

il maggior numero possibile di irregolarità, da cui poter preferibilmente trarre notizie di reato³³, spendibili agli occhi dell'opinione pubblica³⁴. L'avvio di un ipotetico procedimento penale, tuttavia, si scontra con il disposto di cui al d.lgs. 190/2006 (art. 2) e del d.lgs. 193/2007³⁵ (art. 6) secondo cui le sanzioni amministrative trovano applicazione «salvo che il fatto costituisca reato», con l'effetto che tutte le volte in cui (e non si tratta di ipotesi sporadica!) l'azione intentata dovesse rivelarsi inconcludente per le più svariate ragioni (inutilizzabilità ai fini della prova o nullità degli accertamenti effettuati, prescrizione del reato), l'O.S.A. finirebbe per non essere neanche sanzionato, pur avendo violato le disposizioni dettate dall'Unione. La vigenza delle ipotesi di reato di cui agli artt. 5 e 6 L. 283/1962 comporta, dunque, una frequente disapplicazione nel nostro ordinamento delle sanzioni imposte dal diritto europeo in caso di violazione degli obblighi in materia di sicurezza alimentare³⁶, creando -di fatto- non poche incongruenze ed incertezze³⁷. E ciò, a conferma della circostanza che il processo di armonizzazione attuato a livello europeo non ha coinvolto pienamente il diritto penale né le scelte sanzionatorie (pure con riferimento alle misure amministrative) degli Stati membri sugli illeciti alimentari. La legi-

slazione dei Paesi europei in materia è estremamente disomogenea, tanto che diversa è spesso la collocazione "endo o extra codicistica" degli illeciti; differenti sono i criteri di imputazione della responsabilità oltre che le tipologie di sanzioni nell'articolazione della risposta punitiva tra i settori amministrativo e penale³⁸. Il percorso di necessaria conformazione delle normative alimentari interne all'*European Food Law* non è ancora del tutto compiuto a causa della stratificazione di innumerevoli norme con finalità eterogenee, rispondenti a bisogni di tutela dissimili, destinati a sovrapporsi nelle multiformi dinamiche di un mercato globalizzato³⁹.

4.- Segue - La primaria responsabilità dell'O.S.A. in materia di sicurezza alimentare

La progressiva formazione di un vero e proprio "diritto alimentare", peraltro, in continua evoluzione, è contrassegnata da istituti e principi suoi propri, fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalle legislazioni nazionali in materia di alimenti. Il metodo HACCP si configura, per l'appunto, per la sua originalità, essendo caratterizzato dall'elemento della flessibilità

(³³) A. Macri, *I controlli alimentari in Italia tra competenze istituzionali ed incompetenze professionali*, in *Alimenta*, 2011, n. 2, p. 39 ss.; D. Dongo, *La "matassa" della sicurezza alimentare, ordine europeo e svolgimenti nazionali*, in *Alimenta*, 2004, n. 9, p. 179 ss.

(³⁴) A. Iurato, *Il regime della responsabilità dell'operatore del settore alimentare: profili evolutivi ed odierni aspetti problematici*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 351 ss.

(³⁵) D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, recante «Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

(³⁶) Sulle procedure d'infrazione per il mancato esercizio delle competenze legislative nazionali e regionali in armonia con il diritto dell'Unione europea, v. F. Albinetti, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2011.

(³⁷) G. Ruffo, V. Locatelli, I. Castellani, G. Maraschi, P. Fossati, *Sicurezza alimentare in Europa e legge n. 283/1962: norma nazionale ancora vigente o abrogazione indiretta?*, in <http://riviste.unimi.it>, anno XI – n. 1, Gennaio-Marzo 2012, p. 7, rilevano che, per quanto i delitti di cui agli artt. 5 e 6 della L. n. 283/1962 costituiscano norme generali se rapportate agli illeciti amministrativi contenuti nelle disposizioni speciali in materia; tuttavia, nel caso dei fatti puniti dalle suddette disposizioni, il principio di specialità è derogato con prevalenza delle disposizioni penali.

(³⁸) S. Canestrari e D. Castronuovo, *Sicurezza alimentare e diritto penale*, in C. Bottari, *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 116, sostengono che, sul piano strettamente penalistico, questo disordine normativo comporta notevoli problemi all'intero impianto punitivo, con uno scarso coefficiente di determinatezza delle singole fattispecie di reato e, più in generale, una grave carenza della certezza del diritto. Gli Autori affermano, inoltre, che la stratificazione incontrollata di norme di vario livello (comunitarie e nazionali) e di differente tipologia (legislative e sub legislative) mina la coerenza del sistema punitivo, non più adatto a garantire così la tutela di esigenze fondamentali, insite nei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza.

(³⁹) L. Tumminello, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Riv. trim. dir. pen. contemporaneo*, n. 4-2013, p. 278.

rispetto alle norme decisamente più statiche previste dai sistemi giuridici nazionali (ivi compreso quello italiano), basate -oltre tutto- su controlli da esercitarsi ex post sui prodotti, piuttosto che sui processi di produzione. L'approccio adottato dal legislatore europeo -diversamente- si fonda su un regime di controllo dinamico da parte dell'O.S.A., chiamato ad esercitare preventivamente ed in maniera consapevole la sorveglianza sulla propria impresa⁴⁰. Differente è, altresì, il principio di imputazione della responsabilità in capo all'operatore del settore, al quale non è richiesto di produrre alimenti salubri, ma di controllare il rispetto delle norme igieniche da parte dell'impresa posta sotto il suo controllo (art. 3, comma 1, n. 3, Reg. (CE) n. 178/2002) e la loro piena osservanza in tutte le fasi della filiera (art. 17, comma 1), dal produttore primario⁴¹ al venditore al dettaglio⁴², ciascuno con specifico riferimento alla propria attività, in modo da prevenire, ridurre e/o annullare il rischio di fattori potenzialmente nocivi per la salute umana. Il Reg. (CE) n. 852/2004⁴³, come modificato, nel ribadire la responsabilità primaria dell'O.S.A. e la finalità preventiva dell'attività di controllo, ha evidenziato la elasticità dei dettami in materia di igiene dei processi produttivi che devono essere indicati all'interno del piano di autocontrollo aziendale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. L'operatore del settore alimentare, infatti, pur dovendo assicurare il pieno rispetto della legislazione alimentare, non deve più attenersi agli obblighi di legge acriticamente e

passivamente, potendo -invece- raggiungere gli obiettivi di garanzia igienico-sanitaria tramite un'organizzazione della propria attività del tutto discrezionale, affidata alle proprie capacità e/o competenze, nonché alla propria "cultura personale" (cap. XI *bis* inserito nell'all. II del Reg. (CE) n. 852/2004 dal Reg. (UE) n. 382/2021).

Tenuto conto della natura e delle dimensioni dell'impresa controllata, l'O.S.A. deve svolgere un ruolo guida nella produzione di alimenti sicuri⁴⁴, impegnandosi personalmente e coinvolgendo i dipendenti addetti alla produzione ed alla distribuzione, attraverso una informazione aperta e chiara, in grado di infondere in tutti loro la consapevolezza dell'importanza dell'igiene nonché degli eventuali pericoli.

In questa prospettiva, l'operatore del settore alimentare ha l'obbligo di pianificare il sistema igienico-sanitario che intenderà applicare all'impresa e comunicarlo, unitamente alle modifiche che dovessero essere apportate nel tempo, ai dipendenti, i quali dovranno, altresì, essere resi edotti dei ruoli chiamati a svolgere e delle relative responsabilità. In concreto, l'O.S.A., oltre a definire gli obiettivi qualitativi da raggiungere in conformità alle politiche di sicurezza, dovrà condividerli con tutti coloro che contribuiranno alla loro realizzazione, fornendo linee guida ed indirizzando i comportamenti dei dipendenti, oltre che aumentando la consapevolezza delle loro mansioni. In tal senso, fondamentale diventa la formazione, l'addestramento ed aggiornamento del personale

⁽⁴⁰⁾ F. Albisinni, *Diritto agroalimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, in L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Atti del XXV Colloquio Biennale Associazione Italiana di diritto comparato, Parma 23-25 Maggio 2019, Roma, 2020, pp. 198-199.

⁽⁴¹⁾ P. Borghi, *La produzione primaria nel regolamento (CE) n. 852/2004*, in *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2019, p. 137; ID., *L'autocontrollo nella produzione primaria, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo (e filiera IV Gamma)*, in *diritto.it*.

⁽⁴²⁾ Gli unici esentati da tali obblighi sono i distributori e i venditori al dettaglio che non hanno inciso sulla produzione, trasformazione, etichettatura o confezionamento, per i quali vigono solo gli obblighi ex artt. 18 e 19 Reg. (CE) n. 178/2002.

⁽⁴³⁾ C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, 2011, p. 183 ss.; Ead., *La riforma della normativa comunitaria in materia di igiene dei prodotti alimentari: il c.d. "pacchetto igiene"*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 679; A. Clerici, V. Rubino, *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2005; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, in M. Goldoni - E. Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, (Atti del Convegno di Pisa 7-8 luglio 2005), Pisa, 2005, p. 325; L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 735.

⁽⁴⁴⁾ F. Bruno, *Obblighi relativi agli alimenti: operatori del settore alimentare*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove Leggi civ.*, 2003, p. 277 ss.

addetto, al fine di implementare una valida strategia che, attraverso percorsi professionalizzanti, assicuri una sempre maggiore tutela dei prodotti e dei processi produttivi, anche tenuto conto degli sviluppi scientifici e tecnologici e delle migliori prassi volti a migliorare il sistema di gestione. E ciò, a conferma del nuovo approccio del diritto alimentare europeo⁴⁵ che, nell'estendere la sfera di applicazione dei controlli, ha previsto il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, chiamati ad analizzare e a verificare le fasi di cui sono responsabili.

L'O.S.A. sarà tenuto a dimostrare di possedere gli strumenti idonei a garantire un pieno autocontrollo del processo produttivo, seguendo metodi mutuati dal protocollo HACCP - basati su una preventiva analisi dei pericoli e il costante monitoraggio dei punti critici in cui questi si annidano. Nei casi di notizia o anche solo fondato timore di non conformità ai requisiti di sicurezza di un alimento importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito, che non si trova più sotto il suo immediato controllo, l'operatore del settore alimentare sarà -altresì- considerato responsabile di adottare tempestivamente tutte le misure correttive e/o cautelari prescritte (ritiro dal commercio, notifica all'autorità sanitaria competente, informazione ai consumatori, eventuale richiamo pubblico, etc.).

Se -per un verso- all'O.S.A. è riconosciuta ampia discrezionalità e libertà organizzativa nell'adozione dei piani di autocontrollo; per altro, complici lo sviluppo della produzione industriale e la massificazione dei consumi, si è assistito ad una cre-

scente attribuzione delle responsabilità in capo allo stesso nell'ipotesi in cui la presenza di lacune nell'autocontrollo dovesse determinare effetti negativi sulla salubrità dei prodotti. Alle eventuali difformità, tuttavia, non segue più o non dovrebbe più seguire, come in passato, una risposta sanzionatrice della pubblica autorità, il cui ruolo è oggi volto ad accertare che le operazioni di verifica e vigilanza siano state effettivamente e correttamente poste in essere dall'operatore del settore alimentare. Ciò attesta -altresì- l'intervenuta modifica del rapporto tra l'O.S.A. e l'autorità di vigilanza e controllo⁴⁶ che, da autoritario e volto alla sanzione, si è evoluto verso una relazione di confronto e reciproca collaborazione⁴⁷. Come emerge, infatti, dal Reg. (UE) 2017/625, in occasione dei controlli ufficiali, gli operatori devono prestare assistenza al personale delle autorità competenti, fornendo loro informazioni aggiornate sulla loro identità e sulle specifiche attività svolte (comprese quelle intraprese con mezzi di comunicazione a distanza). E, ancora, dovranno consentire l'accesso ad attrezzature, mezzi di trasporto, locali e altri luoghi sotto il loro controllo e relative adiacenze; nonché ai propri sistemi informatici, agli animali⁴⁸ e alle merci, ai documenti anche informatizzati dell'impresa e a tutte le altre informazioni pertinenti la sicurezza della filiera agroalimentare (Art. 15). Dal canto loro, le autorità competenti effettueranno, per quanto possibile, i controlli ufficiali in modo da ridurre al minimo necessario gli oneri amministrativi⁴⁹ per gli opera-

(⁴⁵) F. Albisinni, *Diritto agroalimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti, e prospettive*, cit., p. 198, sottolinea come, nel diritto alimentare europeo, alla protezione della salute umana sia affiancata l'attenzione sia verso gli interessi economici dei consumatori, sia verso situazioni di interesse collettivo, quali, ad esempio, il diritto ad informazioni complete e veritiere e l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

(⁴⁶) F. Aversano, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 635 ss.; F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.1-2018; G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normative e atti delegati*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2018.

(⁴⁷) I. Canfora, *Sicurezza alimentare e nuovi aspetti della responsabilità di filiera*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009.

(⁴⁸) M. Gioia, *Prime note sul regolamento n. 625/2017*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.4-2017, p. 2, evidenzia come il nuovo regolamento sui controlli ufficiali presenti un campo di applicazione più ampio dei precedenti, conferendo importanza ad alcuni rilevanti aspetti (quali, ad esempio, l'ambiente o il benessere degli animali) indirettamente connessi all'ambito di operatività della legislazione agroalimentare intesa nella sua globalità. Per completezza, si ricorda che, con i successivi regolamenti (UE) 2019/624 della Commissione dell'8 febbraio 2019 e (UE) 2019/627 della Commissione del 15 marzo 2019, sono stati aggiornati i controlli ufficiali sui prodotti d'origine animale.

(⁴⁹) Le autorità competenti devono redigere e tenere aggiornato un elenco degli operatori; tuttavia, con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi, le stesse potranno utilizzare simili elenchi o registri, se già esistenti per altri scopi, ai fini del presente regolamento (art. 10, par. 2, Reg. (UE) 2017/625).

tori e le limitazioni alle attività operative, senza che ciò influisca negativamente sulla loro efficacia (art. 9, par. 5). Al fine di concentrare i controlli ufficiali laddove sono più necessari, la loro frequenza sarà proporzionata al rischio⁵⁰ e dipenderà, tra l'altro, da precedenti di non conformità degli O.S.A. già emersi in passato. Sempre nella medesima prospettiva di un rapporto collaborativo, le stesse autorità dovranno assicurare che, durante l'attività di campionamento, una quantità sufficiente sia riservata allo svolgimento di una controperizia posta a garanzia dell'operatore (art. 35⁵¹). Significativo, in ogni caso, è che nei casi di accertata non conformità⁵², le autorità non solo intraprenderanno ogni azione necessaria per determinarne l'origine e l'entità, oltre che per stabilire le responsabilità dell'operatore, ma adotteranno, altresì, le misure opportune affinché quest'ultimo vi ponga rimedio e ne impedisca il ripetersi (art. 138).

Dal quadro normativo emerge evidentemente come, nello svolgimento della loro attività, le autorità di controllo -piuttosto che agire con azioni repressive- rappresentino -oggi- un punto di riferimento per gli operatori del settore, con cui diventa utile, se non necessario, instaurare rapporti di reciproca fiducia per meglio concorrere all'obiettivo comune della sicurezza degli alimenti.

5.- Le motivazioni della sentenza e riflessioni conclusive

Nella fattispecie oggetto della decisione è emerso

come gli imputati siano stati condannati in primo e in secondo grado in virtù di una configurata responsabilità oggettiva, derivante dalle qualifiche (O.S.A. e referente del servizio di ristorazione del centro cottura) rispettivamente rivestite all'interno della struttura aziendale. Il Tribunale e la Corte d'Appello di Padova avevano ravvisato una colpa⁵³ (*sub specie di negligenza*) per non avere gli imputati utilizzato quei criteri di diligenza media che avrebbero potuto scongiurare la realizzazione del fatto di reato. Decisione, questa, a ragione, non condivisa dalla Suprema Corte che ha annullato la sentenza dei giudici di merito, non avendo questi ultimi preso in considerazione una serie di circostanze e approfondito determinati fatti che avrebbero avuto una rilevanza determinante per l'esito del procedimento.

Nel corso della sua deposizione al processo come imputato, infatti, il referente del servizio di ristorazione aveva dichiarato che negli uffici della ***** vi era l'abitudine di utilizzare calamite simili a quella caduta nell'impasto per bloccare dei fogli su lavagnette magnetiche, tanto è vero che nel manuale HACCP dell'azienda era stato previsto espressamente il divieto di utilizzarle nei locali del centro cottura. Nonostante ciò, gli imputati erano stati, comunque, condannati sul presupposto che sarebbe rientrato nelle loro mansioni accertarsi che non si verificassero «cadute accidentali di materiali il cui utilizzo in detti locali sarebbe stato vietato proprio dal protocollo HACCP e/o il distacco di parti metalliche del macchinario utilizzato per la lavorazione del prodotto». Sul punto, occor-

⁽⁵⁰⁾ La frequenza dei controlli deve essere adeguata -tra l'altro- alla valutazione del rischio che, nel Reg. (UE) 2017/625, non è più inteso solo come «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3 Reg. (CE) n. 178/2002), ma, anche, come probabilità di una mancata conformità in tutti i settori della filiera agroalimentare rientranti nel nuovo campo di applicazione del Reg. (UE) 2017/625. Tra gli altri, un ulteriore elemento chiave, indirizzato a rafforzare la lotta contro le frodi, è costituito dall'obbligo per le autorità competenti di prendere in considerazione la probabilità di comportamenti fraudolenti ed ingannevoli al momento di decidere la frequenza appropriata dei controlli.

⁽⁵¹⁾ L'art. 35, par. 3, Reg. (UE) 2017/625, prevede che, in caso di controversia scaturita dagli esiti della controperizia, gli Stati membri possono decidere che gli operatori abbiano la possibilità di richiedere a proprie spese l'esame documentale dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale e, se del caso, di altre analisi, prove o diagnosi da parte di un laboratorio ufficiale.

⁽⁵²⁾ Nei casi accertati di non conformità e per agevolare l'adozione di azioni correttive, in un'ottica di trasparenza, i risultati dei controlli ufficiali dovrebbero essere registrati in forma scritta e rilasciati in copia all'operatore, oltre ad essere resi disponibili al pubblico.

⁽⁵³⁾ A. Pagliaro, *Principi di diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Milano, 2003, p. 330; ID., *Responsabilità oggettiva*, in AA.VV., *Evoluzione e riforma del diritto e della procedura penale - Studi in onore di Vassalli*, Milano, 1991, p. 186; E. Morselli, *Note critiche sulla teoria dell'imputazione oggettiva*, in *Indice pen.*, 2000, p. 11 ss.

re osservare che, per quanto si possa essere considerati responsabili a titolo di colpa per non avere fatto eseguire i controlli necessari ad evitare l'avvio del prodotto al consumo; tuttavia, per le deficienze organizzative di imprese e per la mancata vigilanza sull'operato del personale dipendente, detta responsabilità deve ritenersi esclusa nell'ipotesi in cui l'illecito appartenga in via esclusiva ai compiti di un preposto, appositamente delegato a tali mansioni⁵⁴. Nel caso di specie, era del tutto insussistente, prima ancora che l'elemento soggettivo, il nesso di imputazione oggettiva imposto dall'art. 27, 1° comma, Cost., nel divieto di responsabilità per fatto altrui. Per potersi affermare la responsabilità per il reato di pericolo in questione deve, infatti, configurarsi una relazione tra agente e concreta attività produttiva, nella vicenda in esame inesistente, considerato che l'incidente occorso doveva essere ascritto esclusivamente alla negligenza dei cuochi che avevano materialmente preparato i biscotti, impastandoli e cuocendoli, senza accorgersi della calamita caduta nell'impasto. Oggetto, questo, che -per espressa previsione del piano HACCP- non avrebbe dovuto essere presente nei locali in cui si svolgeva la lavorazione dei prodotti.

Senza recedere dal superiore profilo, oltre tutto, i giudici di merito non avevano tenuto nel benché minimo conto le grandi dimensioni della società appaltatrice che imponevano un articolato sistema di deleghe della responsabilità gestionale. Al riguardo, gli imputati, con il terzo motivo di ricorso, avevano rilevato l'impossibilità della loro presenza quotidiana e continuativa nel centro di cottura, considerata la complessità e la tipologia delle mansioni loro affidate, nonché l'imprevedibilità e la non prevenibilità dell'evento nella specie verificatosi. Non si poteva, in effetti, pretendere dagli imputati un controllo esteso a qualunque minima vicenda in ciascuna delle sedi, non avendo gli stessi la possibilità materiale di agire in tal

senso.

In applicazione di principi di matrice privatistica, si potrebbe sostenere che quella configurabile in capo agli imputati fosse un'obbligazione di risultato⁵⁵, considerato che gli stessi avrebbero potuto essere ritenuti adempienti se e quando avessero adattato e applicato i principi dell'HACCP alla loro impresa⁵⁶. Gli aspetti di igiene e sicurezza alimentare devono essere indicati all'interno del piano di autocontrollo aziendale, come previsto dalla normativa vigente, ed attuati con un efficace coinvolgimento del personale addetto alla preparazione, al trasporto ed alla somministrazione dei pasti. Nel piano HACCP adottato dall'azienda era indicato il divieto di utilizzare le calamite nelle sale di cottura del cibo e l'O.S.A. e il responsabile del servizio di ristorazione, sulla scorta delle deleghe agli stessi fornite, avrebbero dovuto fornire ai dipendenti precise disposizioni al riguardo, effettuando anche controlli interni sul rispetto di tali previsioni.

La diligenza dagli stessi profusa, pur se non li avesse condotti al raggiungimento del risultato, avrebbe dovuto -comunque- essere considerata rilevante, esentandoli da eventuali responsabilità che sarebbero potute derivare dall'inadempimento. In tal senso, per l'appunto, giurisprudenza costante tiene conto della diligenza del soggetto che dimostri di avere adottato e poi attuato tutte le misure di prevenzione e gestione del rischio, in modo che, laddove vi sia violazione della norma, essa appaia determinata da situazioni non addebitabili all'imputato. In altri termini, pertanto, è esente da responsabilità l'imputato che provi di aver posto in essere tutti i comportamenti richiesti in ossequio alla legge, in maniera tale che nessun rimprovero, neppure per negligenza o imprudenza, possa essergli mosso. La violazione della norma deve, in sintesi, apparire determinata da errore inevitabile, da caso fortuito o forza maggiore e l'imputato deve aver dato prova di aver ese-

⁽⁵⁴⁾ Cfr., Cass. pen., sez. III, 7 marzo 2013, n. 16473, in *Dir. e giustizia online*, 2013, 11 aprile.

⁽⁵⁵⁾ Sull'obbligazione di risultato dell'O.S.A., v. D. Pisanello, C. Biglia, C. M. Pellicano, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, 2010.

⁽⁵⁶⁾ F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità Europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 175 ss.

guito, o fatto eseguire, i controlli possibili e di aver posto in essere tutte le precauzioni idonee ad evitare che prodotti alimentari, non conformi a legge e pericolosi per la salute pubblica, siano avviati al consumo⁵⁷. Ciò significa che la responsabilità degli imputati sarebbe stata effettivamente configurabile se fosse stato provato che gli stessi non avessero avuto il pieno controllo del processo produttivo, per mancata o inadeguata applicazione dei principi HACCP, oppure che non avessero adottato le misure e/o cautele necessarie in relazione alla natura dell'attività esercitata.

La responsabilità colposa implica che la violazione della regola cautelare deve aver determinato la concretizzazione del rischio che essa stessa mirava a prevenire, poiché, come già precisato, alla colpa dell'agente va ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente attribuibile alla condotta posta in essere in contravvenzione della misura cautelare. Peraltro, qualora si assuma violata una regola cautelare c.d. «elastica», che -cioè- necessita, per la sua applicazione, di un legame più o meno esteso con le condizioni specifiche in cui l'agente deve operare (quella c.d. «rigida», al contrario, fissa con assoluta precisione lo schema di comportamento), è necessario, ai fini dell'accertamento dell'efficienza causale della condotta antidoverosa, procedere ad una valutazione di tutte le circostanze del caso concreto⁵⁸.

Correttamente, pertanto, la sentenza della Suprema Corte ha rinviato al giudice di primo grado per un nuovo giudizio per verificare se gli imputati avessero tenuto in effetti una condotta in violazione della regola consistente nel non avere informato i dipendenti della previsione contenuta

nel piano di autocontrollo secondo cui i magneti non dovevano essere utilizzati nel centro di cottura. E, ancora, per accertare se tale disposizione di fatto era stata osservata o violata; se fossero mai stati attuati i controlli per verificarne il rispetto, onde poter configurare quella responsabilità omissiva affermata del tutto genericamente dai giudici di merito. Tutto ciò non era stato appurato nei giudizi di primo e di secondo grado e, dunque, non vi era stata adeguata prova di quale fosse la concreta condotta omissiva degli imputati da cui far discendere la loro responsabilità penale che, evidentemente, non può derivare automaticamente dal solo fatto di dirigere la società e dalla posizione di garanzia che ne deriva.

E ciò, fermo restando che l'accertamento della non colpevolezza in sede penale non avrebbe -comunque- escluso la responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2049 c.c., fondata sul presupposto della sussistenza di un rapporto di subordinazione tra preposto-autore dell'illecito e il proprio datore di lavoro⁵⁹. Sotto il profilo civilistico, nella fattispecie in esame, avrebbe, infatti, potuto configurarsi la responsabilità oggettiva e indiretta del committente per il fatto illecito (sia esso dolo o colposo⁶⁰) del dipendente, secondo il brocardo "*cuius commoda, eius et incommoda*". Il datore di lavoro, infatti, avvalendosi dell'attività del preposto, oltre ad avvantaggiarsi dell'opera altrui, deve -altresì- soffrirne l'eventuale pregiudizio. Il rapporto di preposizione comporta, dunque, una responsabilità rigorosa del padrone-committente, insensibile all'eventuale dimostrazione dell'assenza di colpa⁶¹. Quest'ultimo avrebbe dovuto rispondere per il fatto illecito commesso dal proprio preposto in considerazione del c.d. rapporto di occa-

⁽⁵⁷⁾ Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 1997, n. 2556, in *Cass. pen.*, 1998, p. 214.

⁽⁵⁸⁾ Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2018, n. 40050, in *Cass. pen.*, 2019, 3, p. 1169.

⁽⁵⁹⁾ Cass. civ., sez. II, 19 ottobre 2021, n. 28852, in *Giust. civ. Mass.*, 2021; Cass. civ., sez. III, 15 giugno 2016, n. 12283, in *Giust. civ. Mass.*, 2016; Cass. civ., sez. III, 29 agosto 1995, n. 9100, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, p. 1554.

⁽⁶⁰⁾ È pacifico che la responsabilità oggettiva dei padroni e dei committenti di cui all'art. 2049 c.c. richieda -per la sua sussistenza- che siano soddisfatti comunque i requisiti dell'art. 2043 c.c., con la conseguenza che il fatto lesivo deve essere imputabile a titolo di dolo o di colpa. Per l'effetto, se l'autore dell'illecito non può essere ritenuto responsabile, in quanto non ha agito con dolo o colpa, oppure il fatto discende da caso fortuito o forza maggiore, neppure il preponente può essere chiamato a rispondere ai sensi dell'art. 2049 c.c..

⁽⁶¹⁾ Per quanto il danneggiato sia esonerato dalla prova della colpevolezza; tuttavia, ha l'onere di fornire la prova del fatto illecito e della sua riconducibilità all'attività lavorativa svolta dal dipendente.

sionalità necessaria, nel senso che, se al dipendente non fossero state affidate quelle determinate incombenze, costui non sarebbe stato in grado di provocare il danno. In questa prospettiva, è evidentemente ravvisabile -a fondamento della previsione di cui all'art. 2049 c.c.- una specifica funzione di garanzia a carico del committente, volta ad assicurare al danneggiato una maggiore possibilità di ottenere il risarcimento.

La domanda avanzata in sede penale e l'azione risarcitoria ex art. 2049 c.c. si sarebbero poste in una relazione di reciproca non fungibilità e sarebbero derivate da diritti c.d. «eterodeterminati», per la cui identificazione si sarebbe dovuto fare riferimento ai relativi fatti costitutivi, tra loro divergenti sul piano genetico e funzionale⁶².

ABSTRACT

In una società con struttura complessa e articolata in sedi dislocate sul territorio, dedita alla preparazione e somministrazione di pasti in una mensa scolastica, la delega delle funzioni non esonera i vertici dell'azienda da un obbligo di controllo e da responsabilità penali se il fatto incriminato è conseguenza di un deficit strutturale del processo produttivo dell'impresa. La condotta omissiva da cui si fa dipendere la responsabilità penale degli organismi apicali non può scaturire automaticamente dalla posizione di garanzia che deriva dal dirigere la società, ma deve essere causalmente collegabile all'incidente accaduto, oltre a dover essere supportata da elementi di prova. Pertanto, correttamente, secondo la Cassazione, la penale responsabilità per avere fatto servire alimenti nocivi in una mensa scolastica può essere imputata all'O.S.A. ed agli altri soggetti forniti di deleghe direttive subordinatamente alla prova resa in sede processuale sulla trascurata informazione destinata ai dipendenti in merito alle prescrizioni contenute nel piano di autocontrollo, sull'inosservanza e/o violazione di tali disposizioni e sulla mancata previsione -e di fatto, inefficacia- di controlli per verificarne l'attuazione.

In a big company, where the offices are located throughout the country, with a mission dedicated to preparation and distribution of meals for schools, the delegation of some important jobs does not exempt its top management from an obligation of control and criminal liability if the offending fact it is the consequence of a structural deficit in the production process. The omissive conduct that causes the management' criminal responsibility must be both causally derived to the accident and supported by evidence. Therefore, correctly, according to the Supreme Court, the criminal responsibility for responsibility for serving harmful food in a school can be attributed to O.S.A. and other subjects affected by the delegation.

In this regard, evidence must be provided during the judicial proceedings relating to the lack of information regarding the risks contained in the control plan, the non-compliance or violation of these controls and the impossibility to verify their implementation.

** * * * **

Cassazione penale, sez. III, 07 aprile 2022, n. 21252.

In tema di disciplina degli alimenti, la responsabilità per i reati commessi nell'esercizio di un'attività d'impresa svolta da una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta. Laddove, come nella specie, il fatto illecito consista nella preparazione e nella somministrazione di sostanze alimentari nocive e venga in rilievo il ruolo di soggetti apicali non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto d'imputazione, costoro ne rispondono laddove abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un

⁽⁶²⁾ Cass. civ., sez. III, 16 gennaio 2006, n. 726, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, p. 3.

regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano state impartite, di verificarne la corretta attuazione. Pur trattandosi di contravvenzione punita anche soltanto a titolo di colpa, occorre ribadire che alla colpa del soggetto agente deve essere ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare (annullata, nella specie, la condanna degli imputati per aver distribuito per la somministrazione in una mensa di scuola primaria un biscotto contenente una calamita, atteso che la sentenza di condanna non specificava quale fosse la negligente condotta di controllo esigibile dagli imputati e dagli stessi nella specie omessa, tale da poter essere causalmente collegabile al fatto illecito ascritto).

RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 2 aprile 2021, il Tribunale di Padova ha dichiarato la penale responsabilità di G.G.P. e F.C. in ordine al reato di cui alla L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1, lett. d) e art. 6, per aver distribuito per la somministrazione in una mensa di scuola primaria un biscotto contenente una calamita, condannandoli alla pena di Euro 1.800,00 di ammenda ciascuno. La condotta è stata ascritta agli imputati - dipendenti della società ***** , che aveva in appalto il servizio mensa - nelle rispettive qualità di Operatore del Settore Alimentare (OSA), responsabile operativo di area, il primo, e responsabile del servizio di ristorazione del centro cottura di Padova, la seconda.

2. Avverso la sentenza, gli imputati hanno proposto unitario ricorso per cassazione a mezzo del comune difensore, deducendo, con tre distinti motivi, il vizio di motivazione, rispettivamente lamentato:

2.1. per mancanza grafica di una parte della motivazione stessa, con "salto logico" che aveva impedito di comprendere il ragionamento, e quindi di esercitare la difesa, in ordine all'affermazione della penale responsabilità;

2.2. per travisamento del fatto in relazione all'affermazione, assolutamente infondata, che la ***** sarebbe un'azienda dolciaria che confeziona biscotti;

2.3. per aver configurato in capo agli imputati una responsabilità oggettiva sulla base delle qualifiche rivestite, in violazione del principio di effettività rispetto alle funzioni in concreto esercitate, non avendo essi alcun ruolo nella preparazione, distribuzione e somministrazione degli alimenti ed essendo la responsabilità del fatto imputabile soltanto al cuoco che preparò, impastandoli e cuocendoli, i biscotti poi distribuiti ai bambini all'interno di uno dei quali fu rinvenuta la calamita.

3. Con memoria del 22 marzo 2022 - intitolata "nuovo

motivo" - i ricorrenti, replicando alla requisitoria scritta del Procuratore generale, hanno in particolare insistito per l'accoglimento del terzo motivo di ricorso, rilevando come, per la complessità e la tipologia delle mansioni loro affidate, fosse impossibile la loro quotidiana presenza nel Centro di cottura di Padova e non fosse quindi prevedibile, né prevenibile, l'evento nella specie verificatosi, da addebitarsi soltanto alla negligenza dei cuochi.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo motivo di ricorso è infondato.

Diversamente da quanto allegano i ricorrenti, nella motivazione della sentenza non è rinvenibile alcuna assenza grafica, essendovi semmai un refuso costituito da un inserimento di testo estraneo all'iter argomentativo. Le prime due righe di pagina tre, infatti, all'evidenza, costituiscono un corpo estraneo alla motivazione, posto che nel caso di specie non vengono in rilievo «schede di produzione che prevedano l'utilizzo di particolari materie prime». Quelle due righe, dunque, non attengono alla motivazione della sentenza impugnata e, eliminate le stesse, il discorso argomentativo tra ciò che precede e ciò che segue si dipana del tutto logicamente senza aver in alcun modo leso il diritto di difesa.

2. Il secondo motivo di ricorso è manifestamente infondato. Diversamente da quanto allegano i ricorrenti, la sentenza (pag. 1) attesta, in conformità a quanto sostenuto in ricorso, che la ***** era la società che aveva in appalto il servizio mensa presso la scuola primaria dove fu distribuito per la merenda il biscotto, preparato dai dipendenti della stessa società, contenente il corpo estraneo di cui si discute. Mai in sentenza si parla di una "azienda dolciaria".

3. Il terzo motivo di ricorso è invece fondato.

3.1. In diritto va premesso che, secondo l'orientamento di questa Corte, in tema di disciplina degli alimenti, la responsabilità per i reati commessi nell'esercizio di un'attività d'impresa svolta da una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta (Sez. 3, n. 9406 del 09/02/2021, Arena, Rv. 281149).

Laddove, come nella specie, il fatto illecito consista nella preparazione e nella somministrazione di sostanze alimentari nocive e venga in rilievo il ruolo di soggetti apicali non personalmente coinvolti nelle materiali attività oggetto d'imputazione, costoro ne rispondono laddove abbiano colposamente trascurato di impartire disposizioni al fine di garantire un regime di controllo della qualità del prodotto idoneo a prevenire una simile eventualità ovvero, laddove disposizioni nel senso indicato siano

state impartite, di verificarne la corretta attuazione (cfr. Sez. 3, n. 17084 del 09/09/2015, dep. 2016, Simonetti, Rv. 266578).

3.2. In conformità al primo dei richiamati principi, la sentenza impugnata ha attestato che l'organigramma interno della struttura aziendale prevedeva un sistema piramidale al vertice del quale vi era l'imputato G., quale responsabile operativo di area, con la qualifica di operatore sanitario alimentare, da cui dipendevano i responsabili dei singoli servizi di ristorazione, che in quello di specie era l'imputata F..

Quanto agli obblighi gravanti sui medesimi, ed idonei a configurare penale responsabilità in caso di violazione, va osservato che, in forza dell'art. 3, comma 1, n. 3, Reg. (CE) n. 178/2002, del 28 gennaio 2002, adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio - che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare - l'operatore sanitario alimentare è la «persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo». A norma del successivo art. 17, comma 1, tra l'altro, «spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte». La sentenza al proposito attesta che dalla documentazione agli atti risultava che tra le mansioni dell'imputato G. vi era «la gestione delle fasi del ciclo produttivo provvedendo all'uopo al controllo dell'esecuzione del piano di lavoro assegnato ai propri collaboratori, assicurandosi che gli stessi attuino e rispettino le disposizioni organizzative e tecniche predisposte». Con riguardo all'imputata F., il giudice di merito ha accertato che nelle sue mansioni rientrava il «controllo dei prodotti alimentari, sia sotto il profilo igienico sanitario», sia quanto «alla verifica della salubrità dei prodotti fornendo anche tutte le necessarie istruzioni operative al personale affinché venisse mantenuto un comportamento igienico come previsto dalle vigenti disposizioni ed eseguendo la necessaria attività di controllo».

3.2. La sentenza impugnata ha ricostruito il fatto oggetto di processo nel senso che gli addetti alla lavorazione della frolla presso il centro di cottura di Padova avevano applicato una calamita sull'impastatrice, per bloccare un foglio sì da poterlo meglio leggere durante lo svolgimento del lavoro, non avvedendosi che ad un tratto la calamita si staccò, cadendo nell'impasto e quindi finendo in uno dei biscotti con il medesimo preparati, confezionati e distribuiti per il consumo nella mensa scolastica. La sen-

tenza dà quindi atto che la calamita in questione era simile a quelle utilizzate negli uffici della ***** per bloccare dei fogli su lavagnette magnetiche e che l'imputata F. aveva riferito che il manuale HACCP dell'azienda faceva divieto di utilizzarle nei locali del centro cottura.

3.3. La responsabilità degli imputati è stata in sentenza affermata ritenendo che rientrasse nelle loro mansioni di accertarsi che «non si verificano cadute accidentali di materiali il cui utilizzo in detti locali sarebbe stato vietato proprio dal protocollo HACCP e/o il distacco di parti metalliche del macchinario utilizzato per la lavorazione del prodotto». Il rinvenimento della calamita in uno dei biscotti - si aggiunge - «rende evidente l'esistenza di profili di colpa (sub specie di negligenza) attinente allo svolgimento dei controlli sui macchinari impiegati per il confezionamento».

4. Reputa il Collegio che - come condivisibilmente dedotto in ricorso - detta generica argomentazione sia carente e manifestamente illogica e, in violazione dei principi di diritto sopra riportati, non valga ad attribuire agli imputati la responsabilità per il reato loro ascritto.

Pur trattandosi di contravvenzione punita anche soltanto a titolo di colpa, occorre ribadire che alla colpa del soggetto agente deve essere ricondotto non qualsiasi evento realizzatosi, ma solo quello causalmente riconducibile alla condotta posta in essere in violazione della regola cautelare (Sez. 4, n. 30985 del 04/04/2019, Pravadelli, Rv. 277476). Nel caso di specie, invece, non si specifica - né al proposito soccorre il silente capo d'imputazione - quale sarebbe stata la negligente condotta di controllo esigibile dagli imputati e dagli stessi nella specie omessa, tale da poter essere causalmente collegabile al fatto illecito ascritto.

Una volta attestato - come sembra emergere dalla sentenza - che il protocollo HACCP vietava l'utilizzo delle calamite nei locali di cottura, per affermare la penale responsabilità degli imputati (o di uno di loro) occorre infatti verificare, ad es., se i dipendenti ne fossero stati informati, se si trattasse di disposizione di fatto ordinariamente rispettata o violata, se fossero previsti, e di fatto attuati, controlli per verificarne il rispetto, onde concretizzare quel profilo di responsabilità omissiva che la sentenza invece afferma in modo del tutto generico e, in definitiva, non scrutinabile sul piano della logica.

L'impugnata sentenza va pertanto annullata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di Padova in diversa persona fisica.

P.Q.M.

Annulla la sentenza impugnata con rinvio per nuovo giudizio al Tribunale di Padova in diversa persona fisica. Così deciso in Roma, il 7 aprile 2022.

Depositato in Cancelleria il 1 giugno 2022. □

Mercato e lavoro agricolo: dall'Agenda ONU 2030 alle *green strategies* europee

Angela Marcianò

1.- *Le sfide etiche della globalizzazione. Le tutele del lavoro tra climate action e decent work*

I problemi sociali ed ecologici, pur rappresentando le vere sfide etiche della globalizzazione¹, con-

tinuano a restare senza risposta e le linee guida sulla sostenibilità², contenuti nell'Agenda 2030 dell'Onu, rischiano di rimanere sulla carta, incapaci di penetrare le barriere erette a difesa degli interessi economici a breve termine del capitalismo finanziario e dei centri di potere globale dell'economia³.

Nel mondo, meno del 10% delle imprese, seguono i criteri dello Sviluppo Sostenibile, con una maggiore attenzione per la *Climate Action*⁴ rispetto al *Decent Work*⁵.

Trattandosi di una «questione globale», la sostenibilità dovrebbe rappresentare un obiettivo generale da perseguire a tutti i livelli specie nel diritto del lavoro, che rischia un progressivo declino

(¹) A. Perulli, voce *Lavoro e commercio internazionale*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Aggiornamento, 2000, 444; G.C. Perone, *Globalizzazione e diritto del lavoro*, *Il Diritto del lavoro*, 2001, 389 ss.; C. Di Turi, *Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'OIL e dell'OMC*, Milano, Giuffrè, 2007; A. Perulli, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?* in *Lavoro e diritto*, 2011, n° 1, 13; R. Pedersini, *Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione*, in *Stato e mercato*, 2017, n° 1, 105-120; A. Perulli, *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione di un centenario*, in V. Ferrante, *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a cent'anni dalla sua fondazione*, Milano, Giuffrè FL, 2020, 65.

(²) F. Massa (a cura di), *Sostenibilità. Profili giuridici, economici e manageriali delle PMI italiane*, Giappichelli, Torino, 2019 e particolarmente i contributi di: M. C. Cataudella, (ivi 35 ss.), spec. in tema di decent work, di diritto nazionale (Costituzione italiana, legislazione ordinaria, Agenda 2030); S. Cassar (ivi 135 ss.), spec. in tema di responsabilità sociale d'impresa, rappresentanza sindacale, contrattazione collettiva; A.M. Battisti (ivi 157 ss.), spec. in tema di welfare aziendale; S. Caponetti (ivi 179 ss.), spec. in tema di codici etici in connessione con il diritto del lavoro; V. Cagnin, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, WK CEDAM, 2018.

(³) A. Perulli - V. Speziale, *L'evoluzione del diritto del lavoro tra razionalità economica e riconoscimento in Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Il Mulino, 2022, 15.

(⁴) M. Alabrese, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, Relazione al Convegno in onore di Eva Rook Basile, Firenze 21-22 novembre 2019 in *Riv. dir. agr.*, I, 3, 2020, 618; S. Masini, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 1, 140; L. Re, *Politica e istituzioni al tempo del cambiamento climatico. Il paradigma della vulnerabilità come proposta di trasformazione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2020, 291; P. Tomassetti, *Statuto dei lavoratori e questione ambientale: dall'autunno caldo ai c.d. "global climate strikes"* in *Rivista quadr. dir. amb.*, 2, 2020, 162-192; A. Forti, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1, 2019, 60.

(⁵) Il lavoro dignitoso riassume le aspirazioni delle persone nella loro vita lavorativa. Implica opportunità di lavoro produttivo e di reddito equo, sicurezza sul posto di lavoro e protezione sociale per tutti, migliori prospettive di sviluppo personale e integrazione sociale, libertà per le persone di esprimere le proprie preoccupazioni, organizzare e partecipare alle decisioni che riguardano la propria vita e uguaglianza di opportunità e trattamento per tutte le donne e gli uomini. L'occupazione produttiva e il lavoro dignitoso sono elementi chiave per raggiungere un'equa globalizzazione e riduzione della povertà. L'ILO ha sviluppato un'agenda per la comunità del lavoro incentrata sulla creazione di posti di lavoro, sui diritti sul lavoro, sulla protezione sociale e sul dialogo sociale, con l'uguaglianza di genere come obiettivo trasversale. C'è stata una crescente urgenza tra i responsabili politici internazionali, in particolare sulla scia della crisi economica e finanziaria globale del 2008, di fornire posti di lavoro di qualità insieme alla protezione sociale e al rispetto dei diritti sul lavoro per ottenere una crescita economica sostenibile e inclusiva ed eliminare povertà. Durante l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015, il lavoro dignitoso e i quattro pilastri dell'Agenda per il lavoro dignitoso – creazione di posti di lavoro, protezione sociale, diritti sul lavoro e dialogo sociale – sono diventati elementi integranti della nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Obiettivo 8 dell'Agenda 2030 chiede la promozione di una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, di un'occupazione piena e produttiva e di un lavoro dignitoso e sarà un'area chiave di impegno per l'OIL e i suoi componenti. Inoltre, gli aspetti chiave del lavoro dignitoso sono ampiamente incorporati negli obiettivi di molti degli altri 16 obiettivi della nuova visione di sviluppo delle Nazioni Unite. Dichiarazioni dei leader e piani d'azione del G20, G7, UE, Unione Africana e altri organismi multilaterali e regionali confermano anche l'importanza del lavoro dignitoso per la ripresa dalla crisi e lo sviluppo sostenibile. Si vedano M. Borzaga - M. Mazzetti, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL* in *Lavoro e diritto*, 2019, fasc. 3, 447; V. Brino, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione* in *Lavoro e diritto*, 3, 2019, 553; G. De Simone, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, Relazione al Convegno A.I.D.L.a.S.S., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Udine, 13-14 giugno 2019 in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2019, 633-672; V. Ferrante, *Lavoro decente e responsabilità delle imprese multinazionali per le produzioni delocalizzate: panorama della legislazione italiana* in *Lex Social*, vol. 10, 2, 2020, 224.

della sua componente sindacale, sia nella dimensione della contrattazione collettiva, sia in quella del conflitto.

In settori come l'agricoltura, nella attuale fase coinvolti da un'intensa trasformazione dei suoi assetti produttivi, lo studio delle tutele giuslavoristiche non può oggi prescindere dal recepimento delle politiche agricole nazionali e comunitarie e dagli obiettivi di sostenibilità di matrice internazionale.

L'Agenda 2030 dell'ONU⁶ annovera diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, tra cui l'Obiettivo 8: «Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti», all'interno del quale coesistono il fine di «raggiungere standard più alti di produttività economica attraverso la diversificazione, il progresso tecnologico e l'innovazione», «Garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva, un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità e un'equa remunerazione per lavori di equo valore».

Tra gli ambiziosi intenti di promozione di uno sviluppo sostenibile troviamo quello della conciliazione tra lavoro dignitoso e crescita economica. Il titolo di apertura del documento programmatico *ad hoc*, elaborato dall'OIL in attuazione della risoluzione dell'ONU con la quale è stata adottata l'Agenda, individua nella dignità del lavoro non solo un obiettivo «*ma anche un motore per lo sviluppo sostenibile*».

In dottrina si è evidenziato che anche il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura può trovare in questa sede la sua naturale collocazione. La conferma emerge dalla lettura degli obiettivi mediati, individuati nell'Agenda 2030 per conseguire quello più generale della crescita economica sostenibile: «garanzia di equa retribuzione, eli-

minazione del lavoro forzato, della schiavitù moderna, della tratta degli esseri umani e della "piaga" del lavoro minorile, promozione di un ambiente lavorativo sano e sicuro per tutti, inclusi migranti, donne e precari»⁷.

In tale prospettiva il Piano triennale adottato dal governo italiano nel maggio 2020, nel delineare le azioni da realizzare, esplicitamente richiama gli obiettivi globali di rafforzamento delle strategie per favorire il lavoro dignitoso, che rappresenta la prospettiva "positiva" del contrasto allo sfruttamento. Dall'introduzione della legge n. 199/2016 si è progressivamente affermata l'idea che il fenomeno patologico dell'occupazione, in condizioni al di sotto degli standard nazionali e internazionali, possa essere combattuto esclusivamente attraverso interventi che tengano insieme prevenzione, repressione e sostenibilità.

Va considerata la stretta interrelazione tra lo sfruttamento del lavoro e gli altri fattori caratterizzanti la condizione sociale degli "sfruttati", tra cui la povertà la cui eliminazione è il primo obiettivo dell'Agenda.

In ragione del fatto che questi fenomeni si autoalimentano a vicenda, le azioni mirate a garantire la dignità del lavoro (anche attraverso la lotta al caporalato e all'impiego in condizioni illegali) devono essere sinergiche ed agire contemporaneamente su più fronti, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che a vario titolo siano interessati da queste dinamiche anche mediante il rafforzamento dell'infrastruttura istituzionale.

È evidente che l'avvenire dell'agricoltura come sistema produttivo, sempre più integrato con gli altri settori dell'economia, sia significativamente condizionato dalle politiche sulla sostenibilità. La capacità d'influire positivamente sul governo di tali percorsi da parte delle organizzazioni sindacali diventa un elemento essenziale delle stesse

⁽⁶⁾ ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015 in <https://www.unric.org/>.

⁽⁷⁾ D.Garofalo, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile* in *ADL*, 6, 2020, 1304; Sul tema da ultimo L. Calafà, S. Iavicoli, B. Persechino (a cura di) *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, 2021, *passim*.

strategie di difesa e di valorizzazione del lavoro, oltre ad essere un fattore condizionante delle esperienze contrattuali, che ne rappresentano uno degli strumenti principali.

Un altro fattore importante concerne la capacità di governo dei processi di innovazione, che sono, tra le cause di cambiamento, quelle che agiscono più in profondità e con maggiore intensità⁸.

Il sindacato deve assumere un atteggiamento costruttivo nella gestione delle innovazioni, che hanno rilevanti effetti sull'organizzazione del lavoro, sulla produttività, sulla sicurezza e sulla qualità delle prestazioni lavorative⁹.

Il contratto collettivo, in questo contesto, non va inteso semplicemente quale punto di approdo del confronto tra soggetti portatori di interessi sociali ed economici meccanicamente disposti su fronti antitetici, perché nello stesso trovano compensazione interessi situati in una dimensione complessa e ricca di interdipendenze¹⁰. L'interesse dei lavoratori a condizioni di lavoro dignitose, per esempio, non è scindibile da quello ambientale, cui costoro partecipano come cittadini¹¹. Ricerche recenti hanno riscontrato una rinnovata attenzione alla tutela dell'ambiente tanto da parte delle aziende che del sindacato.

Nell'ultimo decennio la transizione ecologica dell'economia è entrata a pieno titolo nell'agenda delle relazioni industriali, poiché il miglioramento dell'efficienza produttiva, anche in termini di costi energetici, assieme alla costruzione di alleanze a livello d'impresa, volte a rendere i processi produttivi più verdi, costituisce un'area privilegiata di azione sindacale. La contrattazione collettiva, quindi, è chiamata a sviluppare nuove tecniche e

soluzioni negoziali attorno agli incentivi economici, che accompagnino i processi di transizione verso una *green economy*. Lo sviluppo sostenibile, verso il quale bisogna guardare e proiettarsi, non può che essere declinabile come sociale, economico, ambientale e istituzionale¹². Il fronte lavoristico tradizionale e la contrattazione collettiva sono naturalmente più protesi ai fini della sostenibilità (o tutela) sociale, mentre il fronte delle relazioni commerciali¹³ e delle OCM si mostrano più sensibili ai temi ambientali (come la sicurezza alimentare e animale) ed economici. Si deve pertanto procedere con una lettura integrata dei due sottosistemi normativi, funzionale ad una saldatura tra le distinte dimensioni della sostenibilità nelle relazioni contrattuali agricole¹⁴, in coerenza con il paradigma dello sviluppo promosso dall'Agenda 2030. La sostenibilità economica della produzione avvantaggia gli imprenditori della filiera al pari dei lavoratori-consumatori e l'equità del trattamento nei rapporti di lavoro rappresenta un fattore di equilibrio concorrenziale tra gli operatori economici¹⁵.

Le clausole contenute nei contratti collettivi potrebbero assolvere un ruolo sulla responsabilità sociale per la promozione di lavoro di "qualità" o per l'introduzione nei Ccnl di misure idonee a tutelare la salute dei lavoratori con la sperimentazione di buone pratiche agricole.

Considerato il *deficit* mostrato da molte imprese in punto di produttività e competitività, si potrebbe pensare di sviluppare nei contratti collettivi strumenti, che possano influire positivamente sulla riduzione dei costi di produzione delle materie prime, con l'effetto di agevolare la commercializ-

⁽⁸⁾ E. Giovannini, *Il volto dell'agricoltura tra complessità e cambiamento* in *Agriregionieuropa*, n. 31, 2012.

⁽⁹⁾ M. Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019, 43 ss.

⁽¹⁰⁾ E. Gragnoli, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021, 59 e ss.

⁽¹¹⁾ P. Tomassetti, *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari* in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2015, 364 ss.

⁽¹²⁾ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2019, 4, 595.

⁽¹³⁾ E. Righini, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*, in Campanella P., a cura di, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*. Canterano: Aracne editrice, 2018, 325 ss.

⁽¹⁴⁾ M. Imbrenda, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli, ESI, 2016.

⁽¹⁵⁾ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, op.cit., 597.

zazione dei prodotti. Questi elementi di novità, da inserire nelle attuali trattative per i rinnovi, dovrebbero assumere un preciso ruolo nella strategia sindacale ed essere finalizzati ad implementare su più piani i livelli di tutela dei lavoratori¹⁶.

La contrattazione collettiva è chiamata ad assolvere un ruolo positivo, non soltanto nella regolazione degli effetti connessi all'innovazione, ma soprattutto nell'organizzazione di forme partecipative, che possono essere diverse, purché idonee a gestire i processi di cambiamento.

L'obiettivo è quello di collegare le finalità non più eludibili delle politiche di sostenibilità ambientale ad un'applicazione più armonica delle esigenze di tutela del lavoro e di distribuirne i frutti a vantaggio dei lavoratori. Rispettando le nuove dimensioni dei sistemi produttivi in agricoltura, dovrà dimostrarsi la capacità di elaborare e di realizzare politiche contrattuali in grado di assolvere funzioni di tutela, adeguate alle più complesse esigenze di protezione e di valorizzazione del lavoro agricolo subordinato in tutte le sue varie articolazioni professionali e settoriali.

Peculiare attenzione deve essere rivolta ai profili concernenti la qualità, la durata e la sicurezza delle prestazioni di lavoro¹⁷.

L'elemento centrale di queste politiche sarà sempre rappresentato dalla pratica di comportamenti salariali coerenti, ispirati al principio di fondo dell'inscindibilità del miglioramento delle condizioni di lavoro dallo sviluppo in termini di produzione e di produttività, dell'economia agricola nel suo complesso e nelle sue varie dimensioni territoriali, settoriali ed aziendali¹⁸. Un fattore dinamico di

progresso può essere costituito da una politica salariale che tenga conto, nella determinazione dei livelli remunerativi, della coesistenza di aree e di settori diversamente progrediti. Si deve conciliare l'azione di progressiva elevazione delle retribuzioni nazionali-categoriali con un aumento differenziato per zone e per medio-grandi unità aziendali, in relazione ai parametri dell'efficienza produttiva e/o della redditività.

Non trascurabile è il peso dei fattori istituzionali nel condizionamento delle esperienze contrattuali.

Il sistema attuale di disciplina del mercato del lavoro in agricoltura, fondato sul monopolio dell'azione pubblica, rappresenta uno dei più influenti fattori di rigidità nella gestione della manodopera agricola, rispetto alla quale le possibilità d'intervento del sindacato, sia sul piano dell'allocazione che su quello della formazione dell'offerta, risultano assai limitate.

Per comprensibili ragioni storiche e sociali, il mercato del lavoro agricolo si è retto sulla logica prospettiva del collocamento pubblico, con connessioni sul piano della tutela previdenziale attraverso la formazione degli elenchi nominativi.

La stessa tutela legale dello stato di disoccupazione¹⁹ ha finito per ridurre ed alterare il ruolo del sindacato nell'ambito di attività prevalentemente assistenziali.

Le nuove realtà del mercato del lavoro esigerebbero una funzione dinamica degli strumenti contrattuali e della stessa iniziativa sindacale nella regolazione, nella promozione e nel controllo dell'impiego e della mobilità²⁰. Tra i fattori istituzio-

⁽¹⁶⁾ V. Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 158, 2018, 245 ss.

⁽¹⁷⁾ S. Battistelli - P. Pascucci, *La promozione dell'impresa agricola di qualità*, in Aa.Vv., *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, a cura di P. Campanella, Aracne editrice, 397 ss.

⁽¹⁸⁾ P. Tomassetti, *Labor Law and Environmental Sustainability*, *CLLPJ*, 2018, 40, 61 ss.

⁽¹⁹⁾ L'indennità di disoccupazione, sin dalla sua prima regolamentazione, una funzione di governo di un mercato del lavoro nel quale ormai da decenni esistono forti spinte centrifughe. Essa, infatti, è stata sempre considerata quasi come una forma di incentivo ai lavoratori per farli rimanere nel settore primario. Sicché a emergere è stata una finalità ulteriore rispetto al mero interesse alla protezione dei singoli lavoratori: una finalità da riconnettere all'interesse generale a non disperdere le professionalità e le maestranze indispensabili per lo sviluppo del settore agricolo.

⁽²⁰⁾ L'introduzione di macchinari sempre più innovativi in luogo del lavoro manuale ha comportato, tra l'altro, una minore richiesta di apporto di lavoro umano e conseguentemente la soppressione di posti di lavoro. In studi ormai risalenti si è parlato, a tal proposito, di disoccupazione tecnologica. J. M. Keynes, *Economic Possibilities for our grandchildren*, in *Essays in Persuasion*, Haecout Brace, 1930, 358.

nali un ruolo importante è assolto dal quadro legale, in cui le esperienze contrattuali si situano. Fino ad oggi, l'ordinamento legislativo non ha prodotto effetti limitanti né d'ingerenza significativa rispetto a tali esperienze, che hanno potuto trarre profitto dall'assenza di particolari interventi regolativi in tema di formazione e di efficacia dei contratti collettivi.

La contrattazione attuale rischia di non rappresentare più gli effettivi interessi delle parti e di muoversi dentro un contesto autoreferenziale, sganciato dal processo di modernizzazione che, seppure con notevoli e forti contraddizioni, sta attraversando il settore agricolo del nostro Paese²¹. Bisogna delineare non più interventi di ordinaria manutenzione, ma una profonda riforma che consideri i cambiamenti sul piano della ristrutturazione dell'assetto agrario e produttivo, della rappresentanza degli interessi²², delle modifiche avvenute nel mercato del lavoro e del più complessivo quadro riformatore in ambito previdenziale²³.

Esiste un groviglio di questioni distinte e differenti, che vanno affrontate con determinazione per rimettere al centro il valore del contratto collettivo come strumento in grado di assicurare il diritto costituzionale di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori e di accrescere i livelli di competitività e di produttività, in un contesto di debolezza complessiva dell'Italia rispetto ad altri

paesi.

Nel proseguire il lavoro di innovazione contrattuale occorre guardare ad una contrattazione collettiva di qualità²⁴, attualizzando, in primo luogo, il concetto di subordinazione, rendendolo flessibile e adattabile ai nuovi contesti lavorativi e ai nuovi modi di lavorare, garantendo le tutele adeguate alle nuove esigenze del mondo del lavoro. La figura del lavoratore competente, responsabile, partecipe, non più legato per orario e luogo ai canoni della "subordinazione", scardina la tradizionale concezione del lavoro retribuito sulla base esclusiva delle ore lavorate e punta ad una nuova concezione che premia il raggiungimento degli obiettivi. "Al Cnel", il presidente dell'Istituto ha affermato che si stanno seguendo queste novità, con particolare attenzione al livello territoriale. Si assiste ad una fase di sperimentazione, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione dell'orario di lavoro. Da recenti rilevazioni risulta che nell'83% delle ispezioni il lavoro è ancora irregolare e dove c'è lavoro nero non c'è formazione.

La rappresentatività, pertanto, non può essere caratterizzata solo sul dato quantitativo²⁵, occorre pensarne una nuova, che passi attraverso la comparazione dei Ccnl e non riguardi solo la parte economica e il trattamento retributivo²⁶. Bisogna lavorare per indirizzare i processi innescati dal grande cambiamento verso l'equità sociale, condividendo l'idea di un nuovo modello

(²¹) G. Rotella, *La contrattazione collettiva nel settore agricolo tra passato e futuro*, in *Politiche contrattuali e lavoro*, 13-14, 2013, 61.

(²²) M. Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in LLI, 2018, Vol.4, 2: M. Magnani, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *W.P.C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 376, 2018.

(²³) F. Camerlenghi, *Ristrutturazione delle aziende agricole e trasformazioni del lavoro contadino nella bassa lombarda*, in *RSA*, 1973, 28 ss; C. Russo, *Il ricambio generazionale nelle aziende agricole: alcune considerazioni sulla base dei dati campionari*, in G. Innocenzi (a cura di), *Aspetti socio-rurali*, Roma, Istat, 1999, 215 ss; S. Battistelli - V. Comito - P. Campanella - V. Papa - A. Ruggeri, *I Presidi di Noto e Ragusa*, in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio di Caritas italiana, Canterano, Aracne, 2018, 183 ss.; A. Sciarba, *Tutela delle donne migranti e delle loro famiglie nella zona agricola di Ragusa*, in www.altrodiritto.unifi.it, 2017.

(²⁴) A. Cafà, *Corre veloce la contrattazione collettiva di qualità*, in <https://www.adnkronos.com/lavoro> del 28 ottobre 2021.

(²⁵) M. Marazza, *Dalla 'autoregolamentazione' alla 'legge sindacale'? La questione dell'ambito di misurazione della rappresentatività sindacale*, in *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?* a cura di L. Zoppoli, A. Zoppoli e M. Delfino, Napoli: Editoriale scientifica, 2014, 331.

(²⁶) D. Gottardi, *Il diritto del lavoro vivente: la contrattazione Collettiva. La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione in Lavoro e Diritto*, a. XXX, n. 4, autunno 2016, 877. L'Autrice ha sostenuto che un'operazione che guardi solo alla parte economica sarebbe da considerare "tutta al ribasso"; A. Garilli, *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, tomo I, Bari, Cacucci, 2015, 357.

di contrattazione improntata alla reciprocità. Un meccanismo pattizio che supporti le trasformazioni già in atto. La nuova contrattazione collettiva deve prevedere un reciproco riconoscimento tra chi crea il lavoro e chi lo svolge. È un principio che ci porta a promuovere la cultura dell'impresa e della persona²⁷.

Serve per questo una rivoluzione culturale fondata sulla formazione continua del capitale umano, che deve essere soggetto ad un investimento ingente. Occorre ripartire dalla formazione per la transizione ecologica e digitale. Le transizioni sono continue e chiedono interventi mirati, che non siano finalizzati a difendere l'esistente.

In questo quadro il recente meccanismo del GOL²⁸ potrebbe non essere adeguato e favorire solo un'astratta occupabilità. Si deve puntare su una formazione personalizzata che parta dalla domanda e dai bisogni delle imprese e sappia attenzionare i singoli lavoratori, i loro progetti personali di crescita e di carriera. L'obiettivo della tutela del lavoro, attraverso soggetti e strumenti del mercato, è in questo frangente in cui si accentua la ricerca di un equilibrio a favore dei soggetti deboli del mercato agroalimentare²⁹, particolarmente utile e politicamente necessaria³⁰.

In particolare, sul piano del coinvolgimento, nelle dinamiche della tutela del lavoro, di tutti gli operatori economici e, *in primis*, del legislatore euro-

peo, nel rendere effettiva l'emersione di questi aspetti della regolazione³¹.

Gli strumenti presenti nella legislazione nazionale a tutela degli interessi dei lavoratori agricoli devono essere effettivamente presidiati nelle sedi proprie, sia legislative che di regolazione degli interessi di categoria, a fronte di una realtà, quella agricola, che presenta, anche nell'ambito del lavoro, aspetti di debolezza riconducibili alla peculiarità propria dei soggetti economici che operano in agricoltura³². Le politiche europee e nazionali non possono trascurare questi profili nel considerare la specificità dell'agricoltura nelle diverse articolazioni dei suoi settori produttivi³³.

Sul piano dello sviluppo sostenibile, in mancanza di un intervento dello Stato destinato a legare i temi della sicurezza e del benessere dei lavoratori con quelli inerenti allo svolgimento della prestazione lavorativa, risulta sacrificata qualsiasi prospettiva riformista di liberazione dal bisogno.

All'occultamento di sottoccupazione o alla miseria delle condizioni di vita non si può porre rimedio tramite la sanzione degli effetti più stringenti della coercizione fisica e morale. Si devono predisporre ulteriori misure per rimuovere le effettive condizioni di deprivazione come quelle igieniche, di disponibilità di acqua, elettricità e combustibile per cucinare³⁴. Va in ogni caso impedito che le difficoltà economiche gravanti sulle imprese a valle

(²⁷) A dirlo oggi Angelo Raffaele Margiotta, Segretario Generale Confasal.

(²⁸) Il programma *Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori* è un insieme di strumenti e misure volte a promuovere l'occupazione in Italia. Si inserisce nell'ambito della Missione 5, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), quella dedicata alle politiche del lavoro. Rientra nel più ampio progetto di riforme nel comparto del lavoro che oltre al GOL prevede il varo di un piano per le nuove competenze, il potenziamento dei centri per l'impiego e il rafforzamento del sistema duale. L'orizzonte temporale del programma coincide con quello del PNRR, va dal 2021 al 2025. Prevede una serie di misure per il reinserimento lavorativo dei disoccupati, dei percettori di Reddito di Cittadinanza, dei lavoratori in cassa integrazione, dei disabili, delle donne, dei giovani, degli over 50 e di altre categorie come i lavoratori con redditi molto bassi (i c.d. *working poor*): il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza, secondo la disciplina fiscale.

(²⁹) F. Albisinni, *Mercato agroalimentare e disciplina di filiera* in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, 2014, 1, 4 ss.

(³⁰) I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.158, 2018, 242.

(³¹) V. Pinto, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero* in V. Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Milano, Vita e pensiero, 2017, passim.

(³²) Indipendentemente dalle dimensioni e dalle forme giuridiche delle aziende rilevano la stagionalità delle attività, i rischi ambientali, sanitari e naturali derivanti dall'attività produttiva, l'aggressività del mercato extraeuropeo. I. Trapè, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale* in *Riv. dir. agr.*, 1, 2014, 546 ss.

(³³) V. Speciale, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT*, 322/2017.

(³⁴) Per la bonifica un ruolo centrale è stato giocato dal sistema tributario, in vista del sostegno ad un insieme di interventi pubblici di trasformazione fondiaria e di ricostruzione civile. S. Masini, *Neo-colonizzazione delle campagne: tutela del lavoro e diritti all'esistenza, all'esistenza*, in *Giustizia civile*, 4, 2020, 830.

delle filiere, al fine di contenere i costi di produzione, in una competitività basata su prezzi al ribasso delle materie prime agricole, finiscano per trasferirsi sulle condizioni salariali dei lavoratori agricoli³⁵. Solo a queste condizioni la dignità del lavoro può divenire la chiave di volta di un reale sviluppo sostenibile.

2.- Segue. Neutralità climatica e decarbonizzazione

In tempi di transizione ecologica diventa non più procrastinabile una riflessione aperta su una serie di temi generali, che coinvolgono le strategie per la neutralità climatica, la decarbonizzazione³⁶, l'energia da fonti rinnovabili³⁷ e la sostenibilità del settore primario nel suo complesso. I nuovi modelli di sviluppo, collegati ai mercati transizionali ed agli obiettivi sui cambiamenti climatici³⁸, riorganizzeranno profondamente il mercato del

lavoro secondo modalità, che comporteranno nuovi rischi e nuove opportunità: posti di lavoro in aumento, in alcuni casi perdita degli stessi, sostituzione di occupazioni esistenti con altre più all'avanguardia, oltre alla crescente necessità di nuove competenze e capacità. Alcune figure professionali e talune regioni, soprattutto quelle più fortemente dipendenti da settori ad elevate emissioni di carbonio, potrebbero subire un impatto negativo. Anticipare queste tendenze e le loro ricadute negative sui lavoratori deve essere al centro delle attività dei sindacati. La *governance* climatica e la pianificazione politica offrono al sindacato un'opportunità per rafforzare la propria comprensione dei cambiamenti in corso e dell'influenza che questi esercitano sulle politiche climatiche. La partecipazione del sindacato alla definizione delle strategie *no carbon* nel medio e nel lungo termine diviene assolutamente essenziale al fine di garantire una *just transition* per i lavoratori³⁹. Le linee guida dell'OIL⁴⁰ affermano

⁽³⁵⁾ M. Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv.soc.*, 2009, 23; M. D'Onghia-G. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasti allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n.199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it*, n.352,2018,8; P. Campanella - V. Papa-D. Schiuma, *Il ruolo delle relazioni sindacali nelle filiere agroalimentari italiane* in P. Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio. Canterano, Aracne editrice, 363 ss.

⁽³⁶⁾ E. Mariutti, *La decarbonizzazione felice. Un modello green a misura d'Italia*, *Il Sole 24 Ore*, 11/2020.

⁽³⁷⁾ Il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, attua la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso di fonti rinnovabili e si pone l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei del *Green Deal* e della strategia *Farm to Fork*, ovvero decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050. Per il raggiungimento di questi obiettivi, il presente Decreto definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico. Il Provvedimento, inoltre, reca le disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). In più, viene reso noto l'obiettivo minimo nazionale del 30% come quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo. L'Italia intende però aggiornarlo individuando un insieme di misure e strumenti coordinati, in accordo con gli obiettivi dell'Unione Europea, che prevedono la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

⁽³⁸⁾ L'UE mira a essere climaticamente neutra entro il 2050, un'economia con emissioni nette di gas serra pari a zero. Questo obiettivo è al centro del *Green Deal europeo* e in linea con l'impegno dell'UE per un'azione globale per il clima nell'ambito dell'*Accordo di Parigi* (che è il primo accordo globale sui cambiamenti climatici, giuridicamente vincolante, universale, adottato alla conferenza sul clima di Parigi (COP21) nel dicembre 2015). La transizione verso una società climaticamente neutra è sia una sfida urgente che un'opportunità per costruire un futuro migliore per tutti. Tutti i settori della società e dell'economia giocheranno un ruolo: dal settore energetico all'industria, alla mobilità, all'edilizia, all'agricoltura e alla silvicoltura. L'UE può aprire la strada investendo in soluzioni tecnologiche realistiche, responsabilizzando i cittadini e allineando l'azione in settori chiave come la politica industriale, la finanza e la ricerca, garantendo nel contempo l'equità sociale per una transizione giusta.

⁽³⁹⁾ G. Centamore, *Una just transition per il diritto del lavoro* in *Lavoro e diritto*, fasc.1,2022, 129.

⁽⁴⁰⁾ *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, in http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_432859/lang-en/index.ht. Queste linee guida rappresentano sia un quadro politico che uno strumento pratico per aiutare i paesi a tutti i livelli di sviluppo a gestire la transizione verso economie a basse emissioni di carbonio e possono anche aiutarli a raggiungere i loro contributi previsti a livello nazionale (INDC) e gli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030.

che “lo sviluppo sostenibile è possibile solamente attraverso una partecipazione attiva del mondo del lavoro”⁴¹. Governi, datori di lavoro e lavoratori non sono spettatori passivi, quanto piuttosto agenti del cambiamento, in grado di sviluppare nuove modalità di lavoro a salvaguardia dell’ambiente, sradicare la povertà e promuovere la giustizia sociale, favorendo le imprese sostenibili e creando lavoro dignitoso per tutti. A livello settoriale e dei luoghi di lavoro è necessario ampliare la portata della contrattazione collettiva, includendo i temi della transizione verde al fine di discutere l’impatto del processo di decarbonizzazione su occupazione e salari, in termini di bisogno di nuove competenze professionali e di tutela di salute e sicurezza sui luoghi lavoro. Da un recente studio realizzato dalla *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*⁴² emerge che «La filiera alimentare è sulla strada per superare l’agricoltura e l’utilizzo del suolo come il maggior contributore di gas serra dal sistema agroalimentare in molti paesi, a causa della rapida crescita guidata da trasformazione alimentare, imballaggio, trasporto, vendita al dettaglio, consumo domestico, smaltimento dei rifiuti e produzione di fertilizzanti».

Fattori non correlati alle attività agricole ed ai cambiamenti nell’utilizzo del suolo rappresentano già più della metà delle emissioni di anidride carbonica dei sistemi agroalimentari nelle regioni avanzate e la loro quota è più che raddoppiata negli ultimi tre decenni nei Paesi in via di svilup-

po. Non a caso la Commissione Europea ha pensato ad una nuova iniziativa per “premiare le pratiche agricole rispettose del clima”. Un progetto condotto all’interno della Politica agricola comune e attraverso ulteriori iniziative, a partire dallo sviluppo di un *carbon market*⁴³. L’applicazione del *trading* della CO₂ al settore agricolo resta tuttora controversa. Una recente ricerca dell’*Institute for Agriculture and Trade Policy*⁴⁴ ha sottolineato i rischi della c.d. “finanziarizzazione della terra”.

La dimensione reale del sequestro di carbonio, sostiene lo studio, sarebbe “estremamente difficile da quantificare”. L’adozione del sistema sarebbe costosa e si concretizzerebbe a discapito di “opzioni più sostenibili” a partire dall’agroecologia⁴⁵, che si presenta come una disciplina olistica, basata sulla correlazione tra la salute del suolo, dell’agricoltura e degli esseri umani.

A partire dal periodo transitorio con *NextGeneration EU* (2021-2022), fino ad arrivare all’adozione della nuova PAC (2023-2027), la maggioranza delle risorse saranno destinate alle misure di transizione agro-ecologica ed agli interventi di innovazione e transizione digitale.

Nella transizione agro-ecologica sono ricompresi tutti gli interventi per azioni e investimenti volti alla mitigazione dell’effetto dei cambiamenti climatici attraverso la riduzione degli impatti ambientali del settore, la conservazione della fertilità del suolo, il sequestro di carbonio, l’aumento della biodiversità e il benessere animale. Strettamente correlati sono gli investimenti per la transizione digitale,

(⁴¹) Le linee guida OIL promuovono il lavoro dignitoso su larga scala e la garanzia di protezione sociale dove necessario, includendo anche meccanismi per il dialogo sociale tra i governi, i lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro durante i processi di elaborazione delle politiche a tutti i livelli. F. Pantano-R. Salomone, *Tra free trade e protezionismo: l’importanza del sistema OIL nel nuovo ordine giuridico globale*, in *Lavoro e diritto*, n.s., v. 33, n. 3, 2019, 535 ss.

(⁴²) L’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura (FAO) ha realizzato un recente studio su *Pre- and post-production processes along supply chains increasingly dominate GHG emissions from agri-food systems globally and in most countries*, in collaborazione con un *team* internazionale di ricercatori e attualmente in fase di revisione su *Earth Systems Science Data Discussions – ESSD*.

(⁴³) Negli Stati Uniti l’agricoltura può fare la sua parte nel contrasto al cambiamento climatico grazie all’apertura di un mercato del carbonio a livello federale. Un’operazione fondata sulla capacità di sequestro della CO₂ da parte del suolo. E che sembra trovare crescente sostegno attorno alla nascente amministrazione Biden. L’ultimo intervento, in ordine di tempo, porta la firma della *Soil Science Society of America (SSSA)*. In una lettera aperta, pubblicata a metà gennaio e firmata anche dalla *American Society of Agronomy* e dalla *Crop Science Society of America*, l’associazione ha chiesto alla Casa Bianca un sostegno tecnico e scientifico al settore. Per aiutare gli agricoltori, in particolare, “a partecipare all’economia del carbonio”.

(⁴⁴) *Carbon Markets and Agriculture* in <https://www.iatp.org/carbon-markets-and-agriculture> del 24 novembre 2020.

mirati ad un utilizzo efficiente delle risorse (agricoltura 4.0), bioeconomia circolare ed integrazione con energie rinnovabili.

Tutti aspetti rientranti nell'elenco delle pratiche, che la Commissione europea ha considerato potenzialmente sostenibili dai programmi degli stati membri mediante gli eco-schemi della nuova PAC⁴⁶.

Con questa iniziativa la Commissione ha definito un ambito entro cui ogni Paese indicherà i propri Piani strategici, garantendo un'uniforme applicazione dei suddetti strumenti.

Con l'applicazione dell'approccio agro-ecologico della PAC⁴⁷, basato sulla fertilità del terreno e lo stoccaggio del carbonio, si aprono per il mondo agricolo delle prospettive interessanti nell'ambito dei nuovi mercati dei crediti di carbonio.

Una delle unicità del settore è quella di poter contribuire attivamente al sequestro di carbonio attraverso la gestione della fertilità del suolo. Ne deriva un vantaggio in termini di produttività e qualità delle produzioni e, allo stesso tempo, un servizio di valore alla comunità per la mitigazione del cambiamento climatico. La misura del miglioramento

delle prestazioni ambientali dell'azienda agricola potrà rappresentare uno strumento strategico su cui investire al fine di valorizzare la sostenibilità delle proprie produzioni.

L'applicazione estesa di pratiche di agricoltura rigenerativa⁴⁸ faciliterebbe una nuova rivoluzione agro-industriale, in grado di creare un modello produttivo che non depauperi gli ecosistemi e sfrutti le caratteristiche del suolo per sequestrare CO₂ dall'atmosfera.

Una rivoluzione che i gruppi industriali stanno promuovendo sulla filiera a monte con ingenti investimenti e che può contribuire significativamente ai piani di *carbon neutrality* delle filiere del cibo.

La resistenza maggiore viene dalle aziende agricole, che temono un passaggio repentino all'agricoltura rigenerativa potenzialmente idoneo a minare le rese delle coltivazioni in campo. In realtà la riduzione si potrà verificare solo nei primi cicli e sarà più che compensata da una significativa riduzione dei costi operativi e da un migliore grado di utilizzo dell'asset produttivo rappresentato dalla terra. Il *Carbon Farming*⁴⁹ è senza dubbio

⁽⁴⁵⁾ M. Monteduro, "Ius et rus": la rilevanza dell'agroecologia per il diritto in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2019, fasc. 2, 2018, 4; M. A. Altieri - C. Nicholls - R. Montalba, *Technological Approaches to Sustainable Agriculture at a Crossroads: An Agroecological Perspective Sustainability*, 2017, 349; P. F. Petersen - L. M. Silveira, *Agroecology, Public Policies and Labor-Driven Intensification: Alternative Development Trajectories in the Brazilian Semi-Arid Region*, 2017, 535.

⁽⁴⁶⁾ L'elenco delle pratiche agricole che la Commissione ha considerato fra quelle potenzialmente sostenibili dai programmi degli stati membri attraverso gli eco-schemi della nuova PAC è consultabile sul sito https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practicesunder-ecoscheme_en.pdf.

⁽⁴⁷⁾ L'agroecologia è stata identificata come pratica che può essere supportata mediante i regimi ecologici determinati nell'ambito della politica agricola comune (PAC). Inoltre, è stata oggetto di particolare attenzione in qualità di una delle pratiche agricole sostenibili capaci di contribuire a raggiungere gli obiettivi stabiliti nel *Green Deal* europeo e nelle relative strategie «Dal produttore al consumatore» e per la *Biodiversità*. Nel quadro di Orizzonte 2020, l'UE ha finanziato diversi progetti di ricerca intesi a far progredire la ricerca agro-ecologica. Questi progetti stanno contribuendo a migliorare la comprensione in merito all'attuazione concreta di pratiche agricole ecologiche a basso input, nonché per quanto concerne i benefici da esse apportati a livello ambientale, climatico e sociale. Questi progressi verranno ulteriormente incentivati sotto l'egida di Orizzonte Europa, iniziativa attraverso la quale la Commissione ha proposto la candidatura di un partenariato europeo dal titolo: *Accelerating farming systems transition: agroecology living labs and research infrastructures* («Accelerare la transizione dei sistemi agricoli: laboratori viventi e infrastrutture di ricerca di agroecologia»). Qualora l'obiettivo generale di questa proposta di partenariato fosse raggiunto, si riuscirebbe a sfruttare le potenzialità insite nell'agroecologia e nell'innovazione locale in modo da accelerare la transizione verso sistemi agricoli sostenibili, rispettosi degli ecosistemi e a impatto climatico zero in Europa.

⁽⁴⁸⁾ Per agricoltura rigenerativa si intende un insieme di pratiche, consuetudini e saperi che mirano alla produzione di verdure e ortaggi per soddisfare le necessità dell'uomo, cercando però di garantire il minor impatto ambientale possibile e nello stesso tempo rigenerare la fertilità del terreno. Si tratta quindi del paradigma opposto all'agricoltura intensiva, dove viene massimizzata la produzione anche a discapito della fertilità del terreno, con grandi costi ambientali. L'obiettivo è quello di proteggere e arricchire, anziché depauperare, le risorse naturali. L'agricoltura rigenerativa non nasce da una precisa teorizzazione, sebbene negli ultimi anni alcune organizzazioni non governative abbiano stilato i principi della cosiddetta AOR (*agricoltura organica rigenerativa*).

⁽⁴⁹⁾ *Carbon Farming* è l'iniziativa europea per promuovere l'assorbimento del carbonio nei suoli agricoli. La pratica prevede la definizione

l'innovazione che, prima ancor della tecnologia, può impattare sulla redditività delle aziende agricole, mettendole al riparo dagli effetti del cambiamento climatico e contribuendo direttamente alla mitigazione di tali effetti⁵⁰.

Il cambiamento delle pratiche in campo deve accompagnarsi ad un ammodernamento dei processi di tutta la filiera, che favorisca una sorta di integrazione verticale⁵¹ della stessa, orientata ad una maggiore condivisione e visibilità dei processi e prima ancora ad una chiara definizione degli obiettivi con il coinvolgimento attivo delle Parti sociali.

3.- La più recente Politica agricola comune

Nel solco degli interventi più significativi delle Istituzioni europee nel settore primario si inserisce la Politica Agricola Comune⁵², che ha istituito l'Organizzazione Comune di Mercato Unica, disegnando intorno ad essa un articolato sistema di *governance*. Al suo interno rivestono una funzione strategica gli strumenti pattizi (collettivi) di coordinamento tra imprese, destinati a soppiantare le vecchie logiche di sostegno settoriale di ispirazione pubblicistica, in conformità ai principi del

nuovo regime di mercato aperto.

Le tutele del lavoro possono essere agevolmente inquadrare nell'impianto giuridico della PAC, in quanto l'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea enuncia tra le cinque finalità della Politica Agricola Comune quella dell'«impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera». Si evidenzia l'ulteriore fine di «assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola», grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura.

Tali scopi non emergono nitidamente nella disciplina di dettaglio della OCM unica, per lo più orientata ad un distinto genere di obiettivi quali l'equità delle transazioni, la tutela ambientale, il benessere animale, l'innovazione produttiva e gli interessi dei consumatori. In questa logica si è parlato di sistema a doppio binario⁵³, in cui la funzione di tutela del lavoro agricolo nell'ambito delle relazioni contrattuali di filiera sarebbe ripartita tra la tradizionale azione di rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva, da un lato, ed i dispositivi della OCM, dall'altro⁵⁴.

Due apparati regolativi che presentano molteplici differenze, prima tra tutte la presenza solo accidentale e saltuaria delle organizzazioni sindacali

ed implementazione di schemi di remunerazione per le pratiche di sequestro del carbonio nel suolo. La Commissione propone in un primo momento di avviare iniziative pilota a livello locale, anche nell'ambito degli "eco-schemi" previsti dalla Politica agricola comune (PAC), per poter individuare criticità e buone pratiche da replicare su più ampia scala. Secondo la Commissione europea, questi schemi potrebbero diventare una significativa fonte di reddito per gli agricoltori europei, fra i 38 e i 58 miliardi di euro. Gli schemi remunerativi si baseranno su certificati di rimozione del carbonio, il cui quadro regolatorio resta uno degli aspetti operativi più complessi che il *Carbon Farming* europeo dovrà affrontare. Questi certificati, infatti, dovrebbero monitorare e contabilizzare in modo robusto e trasparente l'effettivo sequestro del carbonio nel suolo, ma i fattori da tenere in conto sono molteplici, complessi e interrelati fra loro.

(⁵⁰) Sul tema si veda *Carbon Farming, Agricoltur rigenerativa e la strada verso l'agricoltura sostenibile: prospettive dagli attori del settore* in <https://www.sdabocconi.it/>.

(⁵¹) L'espressione si rifà ai c.d. "contratti di integrazione verticale" ovvero a quei rapporti contrattuali tra produttori agricoli e industrie agroalimentari stipulati o prima che i prodotti ad oggetto vengano ad esistenza o durante il processo produttivo. Tale tipologia di contratti si ispira all'esperienza nord-americana dei *production contract* e dei *contract farming*. Anche nei contratti di integrazione verticale, quindi, il produttore agricolo non solo si impegna a fornire i prodotti oggetto del contratto ma assume una serie di obbligazioni "di fare" che attonano alle modalità produttive che svolge. In argomento: M. Ferrari, *Nuovi modelli di integrazione verticale: il caso dei club varietali*, in *Riv.dir.agr.*, 4, 2020, 765; A. Jannarelli, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in A. Germanò- E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Milano, 2015, pag. 275 e ss., già G. Bivona, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura*, Milano, 1979.

(⁵²) Si consideri che la definizione di una politica agricola comune è strutturalmente prevista dal Trattato di Roma, ora dal TFUE art 38 ss.

(⁵³) I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 164, 2019, 4, 595.

(⁵⁴) Ad es. ai contratti collettivi della OCM è statutariamente precluso, in quanto incompatibile con i principi della libera concorrenza, uno degli scopi qualificanti della contrattazione collettiva "lavoristica", ovvero la determinazione dei prezzi di vendita (*alias* retribuzioni).

sul versante OCM, ma che meritano di essere investigati nelle loro relazioni e interdipendenze, attuali o anche solo teoriche, allo scopo di comprendere se le stesse, nel loro concreto divenire, assumano piuttosto le forme del conflitto, della complementarità, della convergenza o dell'indifferenza reciproca.

Gli strumenti giuridici, con cui l'ultima riforma della Politica Agricola Comunitaria 2023-2027⁵⁵ interviene nella regolazione della filiera agroalimentare, si riflettono in modo considerevole sulla tutela del lavoro in agricoltura⁵⁶.

Tra le condizioni previste per l'accesso alle misure di sostegno al reddito⁵⁷, che rappresentano oggi la "rete di sicurezza" per le imprese agricole, a fronte della liberalizzazione dei mercati, sono

previsti elementi che tengano conto del costo del lavoro delle imprese⁵⁸, valorizzando i profili delle politiche sociali in agricoltura, in una regolazione che si orienta in modo preponderante verso un'ottica di mercato fondata sulla competitività delle imprese⁵⁹.

L'ultimo *report* di valutazione dell'impatto della PAC sullo sviluppo territoriale delle zone rurali, pubblicato dalla Commissione europea il 18 febbraio 2021, si concentra proprio sui risvolti socioeconomici della stessa.

In generale l'impatto sugli agricoltori europei si conferma positivo, in particolare per i più giovani. Difficilmente i gruppi rurali più emarginati riescono a godere dei benefici delle politiche agricole europee. L'alta percentuale di lavoratori in nero,

(⁵⁵) La politica Agricola Comune rappresenta uno dei capisaldi dell'Unione Europea, arrivando a rappresentare fino a un terzo del suo bilancio. Istituita negli anni Settanta del Novecento, per anni la Pac è stata l'unica vera politica dell'allora Comunità economica europea (CEE) e, di pari passo con l'evolversi dell'UE, ha subito nei decenni diverse trasformazioni. Mentre ai suoi esordi la PAC aveva come priorità il sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, a inizio anni '90 si è incentrata sul sostegno dei redditi agricoli, tramite i c.d. pagamenti compensativi. Una nuova stagione di riforme per le politiche comunitarie è stata poi dettata dall'adozione nel 1997 dell'Agenda 2000. Per l'agricoltura europea ciò è tradotto nell'affermazione del concetto di multifunzionalità e complementarità del settore e l'istituzionalizzazione del secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale. Nel 2003 una nuova riforma investe il settore, questa volta focalizzata al miglioramento della competitività dell'agricoltura europea e al rafforzamento dello sviluppo rurale. La c.d. *Riforma Fischler*, inoltre, introduce la nozione di condizionalità, vale a dire l'obbligo, di rispettare i requisiti in materia ambientale e di sicurezza alimentare, oltre che di benessere e salute degli animali, pena il taglio parziale o totale dei pagamenti diretti. A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 21; C. Jevoli - M. C. Macri, *Politica agricola, Immigrazione, mercato del lavoro in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n.17, 2009; A. Frascarelli, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregionieuropa*, n.50, 2017. A partire dalla PAC 2014-2020, le politiche agricole europee sono orientate a perseguire gli obiettivi di sostenibilità e innovazione. Il 2 dicembre 2021 il Consiglio dell'UE ha adottato formalmente la politica agricola comune (PAC) per il periodo 2023-2027. Alla fine del 2020 è stato adottato il regolamento transitorio sulla PAC, il cui obiettivo è garantire agli agricoltori e agli altri beneficiari la continuità del sostegno giuridico e finanziario della PAC prima dell'entrata in vigore delle nuove norme riformate nel 2023. Il regolamento ha garantito che i pagamenti non fossero interrotti, lasciando nel contempo agli Stati membri il tempo di preparare i propri piani strategici nazionali della PAC.

(⁵⁶) L. Cacchiarelli-C. Russo-A. Sorrentino, *Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP*, in *Agriregionieuropa*, 2016, n.46.

(⁵⁷) Un approccio multifunzionale alle misure di sostegno, attraverso l'imposizione del rispetto delle condizioni di lavoro stabilite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, è stato oggetto di una proposta di emendamento al considerando 21 approvata dal Parlamento europeo il 23 ottobre 2020, in cui si riconosce di particolare importanza l'adozione da parte degli Stati membri di «*misure pertinenti per garantire l'accesso dei datori di lavoro ai pagamenti diretti sia subordinato al rispetto delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o agli obblighi dei datori di lavoro derivanti dai relativi contratti collettivi e dal diritto sociale e del lavoro a livello nazionale e dell'Unione, tra l'altro per quanto riguarda la conoscenza delle condizioni di impiego, la retribuzione, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, gli alloggi, la parità di genere, la libera circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento, il distacco dei lavoratori, le condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, il lavoro interinale, la protezione sociale e il coordinamento della sicurezza sociale tra gli stati membri*».

(⁵⁸) F. De Filippis - G. Lelli (a cura), *Dove sta andando la Pac. La parte agricola del Regolamento Omnibus*, Coldiretti, Roma, 2018; I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, 2018, n. 158, 2018, 2, 259.

(⁵⁹) L'opportunità di aprire una riflessione in merito alla possibilità di assicurare una connessione tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza mediante un tentativo di definizione del giusto prezzo di scambio in relazione ai costi di produzione non ha del resto risparmiato già gli altri settori dell'ordinamento, tra cui in particolare quello relativo agli appalti, in cui l'obiettivo di facilitare la transizione verso modalità di impiego della manodopera formalizzate e, comunque, fair, è stata facilitata evitando che la concorrenza nell'aggiudicazione delle gare potesse essere falsata da una concorrenza a ribasso sulle condizioni di lavoro.

europei o extra-europei, lavorano e vivono in condizioni di sfruttamento, spesso costretti a sottostare alle pratiche del caporalato, in condizioni assimilabili alla schiavitù. Come conferma un recente rapporto⁶⁰ negli Stati dell'Europa mediterranea i lavoratori agricoli hanno meno diritti. La Grecia è al primo posto della triste classifica con il 90% della manodopera agricola composta da migranti per la maggior parte pagati in nero. I pagamenti diretti della PAC sono stati soggetti a condizionalità riguardanti il rispetto dell'ambiente, della salute, del benessere degli animali, ma non dei diritti dei lavoratori agricoli⁶¹.

Nel corso dei negoziati sulla nuova Politica Agricola Comune, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2023, il Parlamento europeo ha preso posizione diversa, sostenendo la necessità di inserire una "condizionalità di tipo sociale". I sussidi europei per l'agricoltura saranno subordinati alla presenza di condizioni di lavoro in linea con la normativa nazionale ed europea e con le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)⁶². In particolare, gli Stati membri dovranno garantire il rispetto di tre normative: direttiva 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Ue; direttiva 89/391 concernente l'attuazione di misure volte a pro-

muovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; direttiva 2009/104 relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature da parte dei lavoratori durante il lavoro.

La Commissione dovrà valutare la fattibilità di aggiungere una quarta normativa, a partire dal primo gennaio 2025: regolamento 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione⁶³. La nuova legislazione ha dunque aperto la strada a una PAC più equa, più verde e maggiormente basata sull'efficacia, che mira a assicurare un futuro sostenibile per gli agricoltori europei e fornire aiuti mirati alle aziende agricole di piccole dimensioni. Consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'adattamento delle misure alle condizioni locali.

Si tratta della prima PAC pensata per includere una dimensione sociale intesa a prevedere tutele per il lavoro, adeguate agli agricoltori attraverso la previsione di un sistema di condizionalità che eviterà che fondi pubblici vengano erogati a chi non rispetta i diritti dei lavoratori, ponendo fine alla concorrenza sleale di quegli imprenditori che lucrano a discapito delle tutele giuslavoristiche.

In questa direzione il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) dell'Italia prevede -

⁽⁶⁰⁾ Si tratta di apporto pubblicato dall'associazione Terra "E(U)xploitation" sul caporalato in Europa in <https://www.associazioneterra.it/>, 24 febbraio 2021.

⁽⁶¹⁾ Uno degli obiettivi generali della nuova politica agricola comune è sostenere e rafforzare la protezione dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, in linea con il *Green Deal* e con la *Strategia Farm to Fork* (Dal produttore al consumatore) e la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*.

⁽⁶²⁾ L'EFFAT, il sindacato europeo dei lavoratori agroalimentari, ha promosso una lettera aperta sottoscritta da oltre 300 associazioni, sindacati e personalità del settore. La lettera, inviata alle istituzioni europee impegnate nei negoziati sulla PAC, afferma la necessità della condizionalità sociale come primo passo per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori agricoli in Europa, senza i quali il caposaldo della politica comunitaria non esisterebbe. All'esito dell'approvazione della nuova PAC (2023-2027) gli Stati membri dovranno includere nel Piano strategico, entro il 1° gennaio 2025, tale tipo di condizionalità, che rappresenta una delle innovazioni inserite nella fase finale del negoziato su proposta del Parlamento europeo. In base a tale condizionalità, gli agricoltori e gli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti saranno soggetti a una sanzione amministrativa se non offrono condizioni di lavoro adeguate in linea con la pertinente legislazione dell'UE.

⁽⁶³⁾ Gli Stati membri dovranno inserire all'interno dei propri Piani strategici un meccanismo di condizionalità sociale su base volontaria già a partire dal 2023, e obbligatoriamente a partire dal 1° gennaio 2025. Nella fase di sviluppo di questo meccanismo, gli Stati dovranno consultare le parti sociali attive nel settore agricolo, a partire dai sindacati. Il meccanismo di condizionalità sociale si avvarrà dei normali controlli già effettuati dagli ispettorati nazionali del lavoro, senza creare alcun onere amministrativo aggiuntivo. E nel caso in cui venga accertato che un datore di lavoro violi queste normative, l'autorità competente dovrà trasferire l'informazione all'Organismo pagatore Pac dello Stato membro – nel caso dell'Italia l'Agea – almeno con cadenza annuale. Questa comunicazione, accompagnata da una valutazione della gravità, intenzionalità, durata e reiterazione della violazione, sarà alla base della sanzione - nella forma di una riduzione di pagamento - che l'Organismo pagatore dovrà comminare.

nella Missione 2 - le risorse e le misure destinate direttamente all'agricoltura. In particolare, nell'ambito della componente 1, "Economia circolare e agricoltura sostenibile" sono destinati 2,8 miliardi di euro per interventi volti a sviluppare una filiera agroalimentare rispettosa di questi principi. Per poter parlare oggi di sostenibilità sociale nel settore agricolo e di qualità delle prestazioni di lavoro, occorre favorire lo sviluppo di specifici sistemi di sicurezza sociale collegati al mercato del lavoro agricolo⁶⁴.

Serve promuovere l'adozione di misure di regolazione del mercato, volte a garantire la correttezza e la trasparenza⁶⁵ contrattuale della filiera, nonché un reale accorciamento della stessa al fine di scongiurare forme di interposizione attraverso accordi di fornitura⁶⁶.

È evidente che le nuove misure prospettate dalla PAC 2023-2027 siano maggiormente funzionali a contrastare fenomeni pervasivi come quello del caporalato⁶⁷, condizionando l'erogazione di contri-

buti e di incentivi pubblici, non più solo al rispetto da parte dell'impresa delle norme in materia di salute e sicurezza, come prospettato dalla Commissione europea, ma soprattutto al rispetto delle disposizioni sui diritti minimi e sulle informazioni da fornire ai lavoratori in merito alle rispettive condizioni di lavoro, con l'obiettivo di rispondere alle nuove sfide del mercato legate agli sviluppi demografici, alla digitalizzazione ed a nuove forme di lavoro⁶⁸.

L'indagine del giuslavorista deve soffermarsi sui nuovi significativi interventi, europei e internazionali, che, essendo finalizzati a rendere più efficiente il funzionamento dei mercati del settore, anche attraverso la valorizzazione delle nuove competenze⁶⁹ ed il riconoscimento della professionalità dei lavoratori⁷⁰, consentono di analizzare i profili lavoristici in agricoltura e di tracciare il nuovo corso delle relazioni sindacali, della contrattazione collettiva e del sistema previdenziale del settore primario, alla luce delle diverse sfide

⁽⁶⁴⁾ L. Montuschi, *La riforma del mercato del lavoro: problemi e opportunità in agricoltura*, in *LPO*, 3, 2004, 371-377.

⁽⁶⁵⁾ T. Treu, Conclusioni in V. Ferrante, a cura di, *Economia 'informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, 229 ss.

⁽⁶⁶⁾ C. Faleri, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità*, in *Labor*, 2019, 152.

⁽⁶⁷⁾ M. Miscione, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2018, 117; D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *RDA*, 2015, 1, 87; V. Leccese-D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 55, 2018, 2; M. D'Onghia - C. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso* in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"* .IT, 2018, 352, 2; G. De Santis, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e difetti dell'attuale disciplina* in *Resp.civ.prev.*, 2018, 1759; M. Faioli, *Caporalato e ispezioni* in M. Esposito (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017, 91; A. Bellavista - A. Garilli, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive* in *RGL*, 1, 2012, 249 ss.

⁽⁶⁸⁾ Attualmente è in discussione alla Camera lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

⁽⁶⁹⁾ M. Tiraboschi, *Mercati transizionali e possibili linee evolutive della regolazione giuridica del lavoro in Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* (a cura) Silvia Ciucciiovino, Domenico Garofalo, Alessandra Sartori, Michele Tiraboschi, Anna Trojsi, Lorenzo Zoppoli, ADAPT University Press, 2021, 228. L'A. sottolinea talune precondizioni per continuare a coltivare una prospettiva più propriamente "sociale" di regolazione del lavoro, incentrata sulle competenze (intese come capitale umano) e sullo statuto professionale della persona, che si sviluppa non più nella tutela del <<posto di lavoro>> ma, appunto, nel governo delle dinamiche dei nuovi «mercati transizionali di lavoro».

⁽⁷⁰⁾ Nel nuovo assetto della Pac, il profilo della professionalità dell'agricoltore ne risulta rafforzato e ancor più manifesta appare la preferenza per coloro che all'attività agricola si dedicano quale principale, sia pur non esclusiva, occupazione. L' *agricoltore in attività*, così come sarà definito dagli Stati membri, sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito (*income test*), gli *imput* di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri, diventa così il principale destinatario degli aiuti. L'enfasi sui profili soggettivi di status appare evidente anche dal prosieguo della definizione introdotta dall'art. 4.5. del Reg. (UE) 2021/2115. Si v. A. Sciaudone, *Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)*, in *Riv.dir.agr.*, 1, 2020, 18 ss. F. Albisinni, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv.dir.agr.*, 2020, 1.

connesse alla transizione ecologica.

4.- Strategie europee per la transizione ecologica e impatto dell'agricoltura sull'ambiente

In Europa la PAC non è più l'unico strumento tramite il quale è possibile regolare l'impatto dell'agricoltura sull'ambiente⁷¹.

Un vero e proprio cambiamento di prospettiva culturale, sociale e certamente politico-giuridico si è cristallizzato attraverso il c.d. *Green Deal* Europeo.

Una strategia integrata, volta a portare entro il 2050 una transizione economica, energetica ed ambientale con l'obiettivo (tra l'altro) di azzerare le emissioni di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione Europea, adottata l'11 dicembre 2019 come primo grande risultato della Commissione *von der Leyen*⁷².

Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ed i correlati obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs)⁷³.

Nell'ambito del GD la Commissione intende riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, al fine di porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'Unione europea.

All'interno del provvedimento la Commissione europea ha attribuito un ruolo centrale all'agricol-

tura, la quale costituisce uno dei maggiori ambiti su cui si propone di intervenire, così da perseguire un cambiamento effettivo rispetto ai modelli con i quali l'Unione negli ultimi trent'anni ha proposto di riorientare sé stessa verso la sostenibilità⁷⁴.

Il *Green Deal* europeo è un'opportunità per conciliare il nostro sistema alimentare con le esigenze del pianeta e per rispondere positivamente al desiderio degli europei di prodotti alimentari sani, equi e rispettosi dell'ambiente. La strategia in commento ha l'obiettivo di rendere il sistema alimentare dell'Unione europea uno standard in materia di sostenibilità a livello globale.

La transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo, che coinvolga le autorità pubbliche a tutti i livelli di *governance*, gli attori del settore privato lungo tutta la catena del valore alimentare, le organizzazioni non governative, le parti sociali ed i cittadini.

Un sistema alimentare sostenibile sarà essenziale per conseguire gli obiettivi climatici e ambientali del *Green Deal* e per incrementare il reddito dei produttori primari e rafforzare la competitività dell'Unione europea. Il GD chiama in causa il diritto del lavoro della transizione ecologica. Tra tutela del lavoro e tutela dell'ambiente vi è un'interconnessione da cui sorgono troppo spesso conflitti etico-giuridici, ad esempio, tra il diritto all'occupazione, le politiche di sostenibilità e la tutela ambientale⁷⁵. L'impronta della nuova sostenibilità in quest'ottica è certamente un valore aggiunto del prodotto, perché contiene fattori sociali e lavorativi oltre che ambientali ed economici.

Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle

(⁷¹) Può sostenersi che la PAC è integrata dagli obiettivi del Green deal, come affermato nei considerando al reg 2021/2115. Va anche aggiunto che diversi importanti atti normativi di fonte europea influenti sulla sostenibilità dell'attività agricola trovano già una loro collocazione al di fuori della PAC (basti pensare all'agricoltura biologica, ma anche alla regolamentazione dei pesticidi).

(⁷²) L. Ferraris, *Green Deal e agricoltura, la vera sfida è al livello globale*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1, 2020.

(⁷³) The Sustainable Development Goals sono nati nell'ambito del *Global Compact* dell'ONU.

(⁷⁴) Il paradigma del modello di agricoltura affidato alla *Farm to Fork Strategy*, piano decennale dell'Unione europea per trasformare i sistemi alimentari europei in un'ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale si affianca alla strategia sulla *Biodiversità*. Entrambe fanno parte del *Green Deal*, adottato dalla Commissione europea che è privo di efficacia giuridicamente vincolante. Ciò, tuttavia, non esclude che tale atto possa esplicare tutta la sua forza di *moral suasion* quale fonte di *soft law* di cruciale vigore politico.

(⁷⁵) P. Pinto, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità* in *Il Diritto dell'agricoltura*, 3, 2020, 344.

condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili.

La transizione deve essere chiaramente sostenuta da una Politica Agricola Comune incentrata sul *Green Deal*⁶ e finalizzata ad aiutare gli agricoltori a migliorare le loro prestazioni ambientali e climatiche attraverso un modello maggiormente orientato ai risultati, un uso migliore dei dati e delle analisi, un miglioramento delle norme ambientali obbligatorie, nuove misure volontarie ed una maggiore attenzione agli investimenti nelle tecnologie e nelle pratiche verdi e digitali⁷⁷.

L'attenzione al reddito delle imprese agricole è la premessa del documento rappresentativo del c.d. *Green Deal*. Il passaggio ad un sistema alimentare sostenibile presuppone una "sussistenza sostenibile" per i produttori primari, ancora svantaggiati in termini di reddito⁷⁸.

Tra gli obiettivi indicati nel documento si individua la necessità di preservare l'accessibilità economica degli alimenti, assicurando «*rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento (...) garantendo allo stesso tempo l'integrità del mercato unico e la salute e la sicurezza sul lavoro*»⁷⁹.

Il documento introduce nel dibattito europeo alcuni elementi nuovi, che affiancano le annose questioni relative alla tutela reddituale dei produttori e

la garanzia di prezzi accessibili per il consumatore.

La garanzia di un reddito dignitoso rappresenta una priorità volta a consentire agli agricoltori di provvedere alle proprie famiglie e di resistere a crisi di ogni tipo⁸⁰.

Lungo questa direttrice la proposta della Commissione europea è indirizzata a generare opportunità economiche per gli agricoltori ed a migliorare in concreto la loro posizione nella filiera alimentare.

Il panorama degli interventi previsti comprende una combinazione di misure volontarie e obbligatorie benefiche per l'ambiente ed il clima, che collega meglio il sostegno al reddito agricolo ed alle zone rurali, all'adozione di modelli e pratiche sostenibili, nonché una serie di azioni per promuovere la conoscenza, l'innovazione e la tecnologia (anche digitale)⁸¹ a sostegno di questa ambizione.

La necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei pagamenti diretti rimane un elemento essenziale della futura PAC, tramite il livellamento e l'erogazione più mirata del sostegno al reddito agli agricoltori che ne hanno bisogno e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali, anziché a soggetti e imprese che semplicemente possiedono terreni agricoli.

Nel documento europeo appare chiara la scelta di un determinato modello di sviluppo, fondato su un'economia sociale di mercato sostenibile⁸².

⁽⁶⁾ P. Cucumile, *Il "Green Deal" Europeo* in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 1, 2021, 2; S. Moratti, *Green Deal europeo: nuove prospettive per la fiscalità dell'energia nelle politiche di gestione dei rischi climatici* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4, 2020, I, 439.

⁽⁷⁾ C. Faleri, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità* in *Labor*, 2, 2019, 143.

⁽⁸⁾ L. Costantino, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv.dir.agr.*, 4, 2020, 785.

⁽⁹⁾ Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 381 final "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni". Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente: (...) Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile.

⁽¹⁰⁾ I. Scoones, *Sussistenza sostenibile e sviluppo rurale, Collana Sviluppo e territori*, Rosenberg & Sellier, 2021; M. Tiraboschi, *Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*, in *Dir.rel.ind.*, 2021, 143 ss.

⁽¹¹⁾ W. D'Avanzo, *Blockchain e smart contracts per la gestione della filiera agroalimentare. Potenzialità, progetti e problemi giuridici dell'internet del valore* in *Diritto agroalimentare*, 2021, fasc. 1, 93-118.

⁽¹²⁾ M. T. Monteduro, *La politica economica italiana adotta gli indicatori di sostenibilità*, in L. Paolazzi- T. Gargiulo-M. Sylos Labini (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio, Venezia, 27.

Risulta evidente l'adesione ai canoni dell'economia circolare⁸³, dove la preoccupazione ambientale è integrata nell'attività economica, piuttosto che essere concepita come un argine alla stessa. In questa logica l'ambiente non è più considerato un costo, ma un'opportunità. Sebbene sia certo che l'agricoltura giocherà un ruolo decisivo, stando al testo del GD non pare interamente definita nel lungo termine la strategia per integrare la regolazione del settore agricolo in questo processo di transizione. Va attenzionata l'incerta delimitazione dell'ambito di applicazione tra la portata innovativa della *Farm to Fork Strategy* e l'impianto della nuova Pac, le quali sembrano in certi casi sovrapporsi.

5.- Filiere alimentari eque, accessibilità economica degli alimenti e sostegno al reddito per l'agricoltore attivo

La sinergia tra *Farm to Fork Strategy* e regolamenti della PAC in tema di eco-schemi⁸⁴, condizionalità migliorata⁸⁵, spesa per il clima, distribuzione del sostegno al reddito e sostegno degli "agricoltori attivi" - *active farmer*⁸⁶ rappresenterà uno strumento fondamentale per aiutare l'Unione europea a raggiungere gli obiettivi del *Green Deal*.

Le finalità perseguite della sostenibilità economica, sociale, ambientale mirano ad incentivare, responsabilizzare e sostenere gli agricoltori euro-

pei, impegnati ad affrontare il cambiamento climatico, proteggere l'ambiente e passare a sistemi alimentari più sostenibili e resilienti.

In circa 20 anni il "green" lascia la posizione alternativa, di nicchia o di critica e diventa *mainstream* per le politiche europee.

La transizione verde per l'UE viene riconosciuta come un necessario cambiamento di prospettiva politica, un'evoluzione dell'economia reale e della società, capace di creare quel differenziale per una nuova energia del sistema.

Un flusso trasformativo e generativo di nuove economie, nuovi lavori, nuovi stili di vita, nuova domanda, nuove modalità di consumo possono mettere in moto un sistema socioeconomico ancora sofferente dalla crisi finanziaria del 2007-2008, capace di proiettarsi al 2050, considerando le preoccupazioni delle nuove generazioni, che riconoscono nella crisi climatica il maggiore rischio per il futuro⁸⁷.

La strategia *Farm to Fork* è stata inserita dalla Commissione europea nel GD nel maggio del 2020 ed accoglie una concezione onnicomprensiva dell'idea di sostenibilità riferita all'agricoltura, che indica chiaramente come la strategia dal produttore al consumatore vada indirizzata verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

Nel testo si evidenzia espressamente che «Le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed

⁽⁸³⁾ In generale, l'economia circolare fa riferimento a un modello produttivo che attribuisce un elevato valore alle risorse e intende chiudere il ciclo della produzione per rigenerarle. Essa può coinvolgere molti attori-produttori, fornitori, *retailer*, consumatori, istituzioni-, i quali devono collaborare per contribuire alla transizione verso l'approccio circolare. Inoltre, diventa importante la «prioritizzazione» degli ambiti che qualificano la sostenibilità: l'economia circolare «ottimizza l'aspetto ambientale, mentre quelli sociali (risorse umane e *supply chain*) sono spesso negletti. Si risparmia nell'uso dei materiali, ma poi si ha scarsa considerazione per l'impiego di fornitori locali o per la qualità del lavoro. Un maggiore bilanciamento è invece necessario. C. Mio, *L'azienda sostenibile*, Laterza, 2021, 85. Sebbene la transizione verso il modello di economia circolare sia sostenuta sia sul fronte normativo sia su quello culturale da numerose istituzioni e settori dell'opinione pubblica, esistono ancora delle barriere politiche, sociali, economiche e tecnologiche per una sua compiuta applicazione. F. Iraldo-I. Bruschi, *Economia circolare: principi guida e casi studio*, Osservatorio sulla Green Economy, IEF Bocconi, Milano, 2018.

⁽⁸⁴⁾ In relazione agli eco-schemi si sbloccheranno i nuovi finanziamenti e gli incentivi aggiuntivi per le pratiche agricole rispettose del clima e dell'ambiente, oltre a prevedere regimi obbligatori per gli Stati membri e volontari per gli agricoltori.

⁽⁸⁵⁾ Attraverso la condizionalità migliorata con requisiti di base più ambiziosi, gli agricoltori che ricevono un sostegno al reddito devono soddisfare requisiti e *standard* rispettosi dell'ambiente e del clima.

⁽⁸⁶⁾ Nella proposta di regolamento PAC 2021-2027 la figura del *genuine farmer* prendeva il posto dell'agricoltore attivo. Il testo definitivamente approvato dal Parlamento Europeo del Reg. (UE) 2115/2021 ha recuperato invece la definizione di *agricoltore attivo*.

⁽⁸⁷⁾ CNEL, XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2021, in file:///C:/Users/PC%20STUDIO/Downloads/CNEL_XXIII_Rapporto_Mercato_Lavoro_2021_preamb.pdf.

etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti».

Tra i nuovi obiettivi mirati a «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente» si sottolinea «l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento», in modo da rendere gli alimenti maggiormente sostenibili e più accessibili dal punto di vista economico, ma anche al fine di migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovendo il commercio equo e creando nuove opportunità commerciali⁸⁸.

Nella *Farm to Fork Strategy* spiccano i nuovi intenti della politica europea, finalizzati a garantire la condizione fondamentale dell'integrità del mercato unico e ad assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro. Diventa essenziale perseguire risultati coerenti con le finalità di attenuazione degli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare e rispettosi dei principi chiave sanciti dal Pilastro europeo dei diritti sociali, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati⁸⁹.

Per questa via la convergenza d'azione tra il fondamentale diritto al lavoro e la tutela dell'ambiente si concretizza in una transizione ecologica, che viene condotta mediante una transizione occupazionale.

Ciò significa che la strategia di *greening* che si propone, perseguendo la tutela dell'ambiente, non solo non ha alcun effetto negativo sull'occupazione, ma anzi contribuisce a garantire un suo miglioramento⁹⁰. L'orientamento *green*, quindi,

può essere interpretato come uno strumento con cui creare le necessarie premesse per definire traiettorie di sviluppo della società che convergano verso la sostenibilità.

La singola impresa, adottando tale orientamento, può contribuire al miglioramento del benessere umano e dell'equità sociale, riducendo, al contempo, i rischi ambientali e il depauperamento delle risorse.

Le imprese possono sperimentare vantaggi e benefici economici, derivanti dal miglioramento delle proprie *performance* ambientali: risparmi energetici, riduzione dei costi delle risorse e delle materie prime e minimizzazione dei rischi ambientali.

La transizione verso un'economia, che utilizza tecnologie rinnovabili, può sostenere l'occupazione attraverso la creazione di nuove professionalità, la sostituzione delle tradizionali figure professionali con quelle derivanti dalla nuova economia, la scomparsa delle professionalità non sostituibili e, infine, l'adeguamento delle competenze alle attuali esigenze di mercato.

La svolta verso l'economia de-carbonizzata richiederà la creazione di nuovi posti di lavoro e parallelamente di guidare la conversione delle professionalità già esistenti, per renderle capaci di rispondere alle nuove esigenze ed alle nuove opportunità che la transizione ecologica porterà con sé.

Una sfida del genere coinvolgerà inevitabilmente i sindacati ed i lavoratori, chiamati ad essere co-protagonisti del cambiamento necessario e non più rimandabile⁹¹.

Si pensi ai nuovi *business* collegati alla transizio-

⁽⁸⁸⁾ L. Paoloni, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2020, 5.

⁽⁸⁹⁾ In particolare, si afferma che «Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili».

⁽⁹⁰⁾ S. Caffio, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale* in D. Garofalo - M. Tiraboschi - V. Fili - F. Seghezzi, *Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19*, Volume II, *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni* (a cura di D. Garofalo), Collana ADAPT, 2020, 306 ss.

⁽⁹¹⁾ P. Pinto, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 3, 2020, 351. L'Autore sostiene altresì che la transizione ecologica non passa solo attraverso nuovi lavori e nuove competenze, ma anche mediante nuove modalità di lavoro, facendo esplicito riferimento al lavoro agile che se ben congegnato può ritenersi uno strumento di transazione per la contrazione del c.d. pendolarismo, la riduzione della pressione sui mezzi e reti di trasporto e i benefici anche in termini di risparmio energetico e di minori impatti correlati.

ne verso un 'economia *low carbon* ed alle eco-industrie. Sono tutti fattori che porteranno le imprese a convertire i loro processi produttivi, organizzativi e comunicativi e determineranno il bisogno di aggiornare la formazione professionale *green-oriented* e verso le *green skill*.

Va chiarito che "i lavori verdi" non hanno un paradigma prestabilito, ma un quadro di riferimento generale che riguarda tutte le azioni virtuose per attuare uno sviluppo capace di valorizzare il capitale umano e il benessere sociale, senza minacciare l'integrità del capitale naturale.

Il ruolo del mondo agricolo nello sviluppo del green jobs può essere per queste ragioni ancora più strategico⁹².

La generazione di energia distribuita, l'utilizzo delle biomasse, la riduzione dell'uso dei biocidi e di pesticidi sono delle grandi sfide che tocca all'agricoltura saper affrontare, perché, assieme agli interventi basati sull'efficientamento energetico, consentono di integrare il reddito economico delle aziende agricole e favoriscono l'occupazione e lo sviluppo di tutti i sistemi di economia verde.

6.- Modelli di commercio equosolidale e nuove emergenze dopo il conflitto russo-ucraino

In pochi decenni si è passati da politiche orientate a sostenere la competitività e la produttività delle imprese (anche attraverso la politica dei prezzi) ad interventi volti a valorizzare e proteggere la competitività dei territori. Sebbene l'obbligatorietà

del set-aside sia stata abolita nel 2008, i recenti scenari di guerra Russa-Ucraina⁹³ hanno sollecitato la proposta di adozione di un regime derogatorio per questa pratica al fine di far fronte all'emergenza di approvvigionamenti, che per gli agricoltori si aggiunge ai rincari esponenziali dei prezzi dell'energia⁹⁴. Alla luce di questi scenari sembra indifferibile una sostanziale riconsiderazione del ruolo del settore agricolo. Servono nuovi modelli organizzativi volti a garantire ed incrementare la capacità produttiva dell'Italia e dell'Europa nel 2022 che, pur introducendo misure eccezionali rivolte ai settori più colpiti dall'aumento dei costi di produzione, restino orientati a valorizzare i concetti già espressi dalla c.d. multifunzionalità agricola, che ha ispirato i modelli di sostenibilità⁹⁵. In questo contesto transizionale sarebbe opportuno tralasciare l'approccio della c.d. *corporate social responsibility* (CSR) e privilegiare il *creating shared value* (CSV).

Le aziende che abbracciano il modello del valore condiviso hanno più possibilità di successo, perché crescono contemporaneamente lungo tre direttrici, economica, sociale e ambientale, tra loro strettamente connesse. Questo approccio è più radicale rispetto a quello della CSR, che in molti casi si è tradotta solo in attività di *marketing* e comunicazione o in piccole iniziative etiche, scollegate tra loro e finalizzate a migliorare la percezione dell'impresa rispetto al contesto di riferimento.

I programmi di CSR si focalizzano principalmente sulla reputazione e hanno un collegamento limita-

⁽⁹²⁾ Per un approfondimento si veda S. Grandi - V. Mini, *Il lavoro verde nell'era del Green Deal Europeo* in Cnel, XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2021, 339.

⁽⁹³⁾ La situazione del mercato agroalimentare a seguito del conflitto Russia-Ucraina e l'individuazione di misure volte a garantire la sicurezza alimentare nell'UE all'indomani della crisi: sono stati questi i punti centrali del Consiglio Ue agricoltura che si è svolto il 23 marzo 2022 a Bruxelles. L'invasione russa dell'Ucraina, come è noto, ha innescato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e ha avuto un impatto sull'offerta e sulla domanda di prodotti agricoli, cambiando, di fatto, i presupposti che hanno portato alla stesura delle bozze di Piano Strategico. Il Ministro delle Politiche Agricole Stefano Patuanelli nel corso del dibattito ha sottolineato la necessità di procedere rapidamente nell'approvazione dei Piani strategici nazionali della PAC ma nel contempo ha invitato a individuare una strategia comune per adeguare i piani alla situazione di crisi che sta attraversando tutta l'Europa.

⁽⁹⁴⁾ L'Ucraina è il terzo esportatore mondiale di cereali e il secondo fornitore di mais dell'Italia mentre la Russia è il principale produttore ed esportatore di materie prime per i fertilizzanti. La crisi ucraina, dunque cambia l'agenda della politica agricola europea che si riscopre "produttivistica" e si orienta, per il momento, verso una sospensione degli obiettivi di sostenibilità.

⁽⁹⁵⁾ F. Giovannini, *Il volto dell'agricoltura tra complessità e cambiamento*, *Agriregionieuropa*, n. 31, dicembre 2012.

to con il *business*, il che rende difficile giustificarli e mantenerli nel lungo termine. Il modello del valore condiviso⁹⁶, partendo proprio dall'analisi del fallimento della CSR, implica invece un ripensamento profondo del ruolo dell'impresa nell'ambito del contesto in cui opera, come generatrice di profitto e realtà capace di migliorare le condizioni economiche e sociali della comunità che la circonda, creando condizioni migliori per l'impresa stessa. L'innescò di un circolo virtuoso, di conseguenza, costituisce la base del concetto diffuso di sviluppo sostenibile. La creazione di valore condiviso (CSV) deve prevalere sulla responsabilità sociale d'impresa (CSR) nel guidare gli investimenti effettuati dalle aziende nelle comunità in cui operano. Questo cambio di paradigma è certamente l'asse portante della definizione teorica della sostenibilità nella sua accezione contemporanea ed investe a pieno titolo il settore primario. Per comprendere le nuove dinamiche emergenti sui mercati transizionali non si può prescindere dal considerare i nuovi modelli di business sostenibili, perché offrono schemi di riferimento che seguono metodologie personalizzate e certamente innovative. Guardando a questi modelli occorre assumere un approccio strategico, capace di mettere in campo progetti ed iniziative fissati su obiettivi di lungo periodo, che considerino tanto l'impatto positivo quanto le possibili sopravvenienze e le loro ricadute per ambiente, società, imprese e lavoratori.

Tra i modelli di *business*⁹⁷ il *Fair-trade* è quello scelto dall'impresa che intende gestire la *supply*

*chain*⁹⁸ attraverso i paradigmi dell'etica, della sostenibilità e delle *partnership* innovative, partendo dalle modalità di approvvigionamento e dal rapporto contrattuale con i fornitori, toccando il delicato tema dei diritti umani nelle catene globali, fino alla creazione di vere e proprie *partnership* strategiche in tutta la propria filiera, per favorire l'innovazione sociale e ambientale e promuoverne la crescita e la salute in un'ottica sostenibile. Con il termine *Fair Trade* si intende un sistema di commercio equosolidale, i cui pilastri del sistema sono: tutela delle condizioni dei lavoratori; pagamento di un prezzo minimo garantito; promozione delle filiere corte; salvaguardia delle comunità locali e rispetto dell'ambiente per uno sviluppo sostenibile. Le moderne catene di fornitura globali sono così vaste e complesse che molte aziende talvolta non conoscono la provenienza di alcune materie prime. Il controllo sulla catena di distribuzione può essere di difficile esecuzione ed espone le imprese a rischi di varia natura. Basti pensare alle questioni sulla qualità degli approvvigionamenti, ai comportamenti anti-etici (nei confronti di lavoratori e ambiente), al rispetto delle normative vigenti ed ai problemi connessi a fenomeni sociali come l'instabilità politica e il terrorismo. Il *fair trade* permette di mitigare i rischi, riducendo le forme di sfruttamento operate nelle relazioni commerciali, le violazioni dei diritti umani e i danni all'ambiente, e consentendo ai produttori più deboli di autosostenersi, promuovendo l'equità nel mercato. Negli anni l'ambito del *fair trade* si è ampliato, fino a comprendere, oltre

⁽⁹⁶⁾ M. Porter e M. Kramer sono i due economisti che elaborarono questa teoria nel 2011.

⁽⁹⁷⁾ Oltre al *Fair Trade* o Commercio equo e solidale, gli altri modelli di business sostenibile sono: *Well-being Business* che intende strutturarsi attraverso un approccio *human-centered* e sul benessere delle persone. Si traduce in azioni ad alto impatto sul benessere dei lavoratori e delle rispettive famiglie, nonché dei territori di appartenenza; il *Green & Circular business* che adotta il paradigma della sostenibilità ambientale e del rispetto dei meccanismi di regolazione dell'ecosistema all'interno dei processi produttivi, orientandosi nella direzione dell'economia circolare; il *Social need business* che mette in pratica il concetto di 'innovazione sociale' ovvero la possibilità, per l'impresa, di pensare nuovi prodotti, servizi o modelli che rispondano concretamente ad un bisogno sociale, in modo più efficace delle alternative esistenti e il *Society intimacy business* che vuole dare priorità, nel proprio processo di creazione di valore, alla relazione con il territorio e con la comunità di appartenenza, come anche con una community digitale, mettendo in atto misure concrete in grado di migliorare il proprio impatto sociale e ambientale.

⁽⁹⁸⁾ Per *supply chain* o catena di approvvigionamento si intende il processo che permette di portare sul mercato un prodotto o servizio, trasferendolo dal fornitore fino al cliente. Si tratta pertanto di un processo complesso che coinvolge più figure professionali, attivando numerosi processi dell'ecosistema-impresa: dal flusso di materie prime legato ai processi di produzione, fino alla logistica distributiva che provvede a far arrivare il bene acquistato al cliente.

alla garanzia verso i piccoli produttori dei paesi in via di sviluppo di un trattamento economico e sociale equo e rispettoso, anche la possibilità, per le aziende trainanti delle filiere, di rendersi responsabili per la crescita dell'ecosistema. I benefici che ne derivano sono bidirezionali. Da un lato, le piccole e medie imprese (PMI) locali riforniscono aziende globali, le quali provvedono ai controlli sulle condizioni di lavoro e sul rispetto degli standard previsti, ad esempio, dalla certificazione SA8000⁹⁹ o da normative ambientali. Dall'altro lato, le grandi imprese possono favorire scambi di idee, competenze, tecnologie, asset, prodotti/servizi, instaurando con i fornitori rapporti duraturi, cooperativi ed equi. Il duplice obiettivo, nella logica della creazione di valore condiviso, è di migliorare la propria posizione competitiva e, al tempo stesso, arricchire i territori e mercati in cui si opera. Con riferimento al settore agricolo, piccole e medie imprese si trovano sempre più spesso a subire passivamente le iniziative di filiera etica dei clienti internazionali, per cui sarebbe importante valorizzare questi modelli di *fair trade* ad alta efficienza socialmente responsabile, per garantire una corretta applicazione della normativa a tutela dei lavoratori. Per il successo di questi interventi servono nuovi consumatori, consapevo-

li dei miglioramenti, in termini di qualità della vita, derivanti da una modifica dei criteri-guida delle loro scelte quotidiane di acquisto e dei propri modelli comportamentali. Cittadini-consumatori, interessati ad incidere sui meccanismi di mercato per orientarlo verso un equilibrio basato sulla massimizzazione di una funzione del benessere, che include valori etici, sociali e ambientali¹⁰⁰. Nell'ambito del modello di gestione di ciascuna azienda va perseguita, in quest'ottica, la pratica della valorizzazione degli elementi non finanziari¹⁰¹, che va integrata con quelli finanziari, mediante un approccio orientato all'adozione del *Sustainable Business Model*, fulcro intorno al quale pianificare e calibrare le diverse politiche e le strategie nel perseguimento del successo sostenibile. Il 21 aprile 2021 la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di modifica alla Direttiva sulla Dichiarazione non Finanziaria (NRF), denominata *Corporate Sustainability Reporting Directive*, unitamente ai primi atti delegati sulla *Tassonomia Europea*. La Direttiva proposta pone le basi per un flusso coerente ed efficiente di informazioni sulla sostenibilità lungo la catena di valore finanziaria ed anche a vantaggio degli altri portatori di interessi¹⁰².

Con tale strumento di politica economica della

⁽⁹⁹⁾ SA8000 è uno *standard* globale di carattere volontario al quale possono aderire tutte le aziende, sia di produzione che di servizi, e che impegna le organizzazioni ad un controllo anche delle loro filiere, innescando un circolo virtuoso in tutta la catena di fornitura. La certificazione SA 8000 risponde ad esigenze che includono il lavoro forzato e minorile, la sicurezza e la salute sul lavoro, la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, la discriminazione, le pratiche disciplinari, le ore di lavoro, compensi e sistemi di gestione. La SA 8000 si occupa di definire standard mondiali sui posti di lavoro e comprende tutti gli accordi internazionali esistenti, tra cui le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei bambini.

⁽¹⁰⁰⁾ F. Barbera - J. Dagnes - R. Di Monaco, *Mimetic Quality: Consumer Quality Convention and Strategic Mimicry in Food Distribution*, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 24, 253.

⁽¹⁰¹⁾ La direttiva europea 2014/95/UE sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità e il relativo decreto legislativo di recepimento n. 254/2016 ha fatto comprendere ai vertici decisionali aziendali il ruolo fondamentale che l'impresa ricopre nella sostenibilità.

⁽¹⁰²⁾ Rispetto alla versione della Direttiva 2014/95/UE, che ha introdotto per la prima volta il tema all'interno dell'ordinamento comunitario, la proposta presentata: Estende l'obbligo della rendicontazione di sostenibilità a tutte le grandi imprese (aziende con più di 250 dipendenti) e a tutte le società quotate sui mercati regolamentati incluse le PMI (con la sola esclusione delle microimprese quotate, cioè imprese con meno di 10 dipendenti e fatturato o attivo di stato patrimoniale inferiore ai 2 milioni di €); richiede la verifica delle informazioni fornite da parte di ente terzo indipendente (società di revisione) così come già previsto dalla normativa italiana; introduce requisiti di rendicontazione più dettagliati - in grado di informare compiutamente gli *stakeholders* esterni ed interni sugli impatti dell'azienda sui fattori sociali, ambientali e di *governance* - uniformati agli standard di rendicontazione di sostenibilità che saranno nel frattempo condivisi all'interno della UE e che consentiranno la comparazione a livello internazionale; impone l'obbligo dell'inserimento della rendicontazione non finanziaria all'interno del documento relativo alla Relazione sulla Gestione (arrivando a formare di fatto un documento unico con il bilancio d'esercizio e relativi allegati). La nuova direttiva sul *Corporate Sustainability Reporting*, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel

Commissione Europea le informazioni comunicate dalle imprese saranno a disposizione degli analisti delle banche, delle compagnie di assicurazione, delle società di gestione del risparmio e delle agenzie di rating del credito, degli investitori finali, delle organizzazioni non governative e degli altri portatori di interessi, che desiderano una maggiore responsabilizzazione delle imprese, per il loro impatto sociale e ambientale. Non può più essere valorizzata soltanto l'attività di compliance, ma va colta la valenza strategica della sostenibilità sociale ed ambientale, oltre a quella della sostenibilità economica. La normativa in tema di informativa non finanziaria può costituire espressione di un nuovo approccio, a livello nazionale e comunitario¹⁰³, coinvolgendo innanzitutto le grandi imprese nella sua dimensione obbligatoria a svolgere un ruolo trainante anche nei confronti di quelle non rientranti negli obblighi della normativa e che comunque adottano volontariamente gli strumenti della rendicontazione sociale. Quest'ultima presenta notevoli benefici perché i grandi investitori istituzionali tendono ad indirizzare i loro investimenti verso imprese virtuose, in quanto esse sono in grado di meglio governare l'impatto sociale ed ambientale della loro attività, e di porre in essere strategie sostenibili pure sotto il profilo gestionale e produttivo. L'impegno per la sostenibilità¹⁰⁴ e la responsabilità sociale delle imprese deve esercitare un impatto significativo sulla società civile e sul sistema economico nel suo complesso. La rendicontazione di sostenibilità diventa *mainstream* e chiave di volta per acce-

dere a risorse finanziarie e per accelerare la transizione. Tale pratica deve diffondersi soprattutto nei confronti delle imprese che operano in settori le cui esternalità negative si riflettono in maniera più consistente sul contesto sociale, come nel caso del settore agroalimentare, per le importanti ricadute che esso produce sull'intero sistema sociale e ambientale¹⁰⁵.

ABSTRACT

Il saggio si occupa delle più recenti politiche internazionali ed europee fondamentali per lo sviluppo del settore primario. In particolare, vengono attenzionate le sfide etiche della globalizzazione e le logiche emergenti del climate action e decent work. Si approfondisce l'attuale tematica dello sviluppo sostenibile attraverso la disamina dell'Agenda ONU 2030. L'A. considera poi le novità previste a livello europeo dalla PAC 2023-2027 con l'introduzione del sistema della condizionalità sociale, dal Green Deal, che promuove obiettivi climatici e ambientali idonei ad incrementare il reddito dei produttori primari e rafforzarne la loro competitività e dalla strategia Farm to fork, dove spiccano ulteriori intenti della politica europea, finalizzati a garantire la condizione fondamentale dell'integrità del mercato unico e ad assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro. Da ultimo si suggeriscono nuovi modelli di business,

2023, è attualmente soggetta ad emendamenti da parte del Consiglio e del Parlamento UE che includono uno slittamento al 2024. Gli emendamenti presentati da parte dei due organi riguardano principalmente quattro aree di interesse della normativa, tra cui la data di applicazione del regolamento e i soggetti obbligati alla rendicontazione. L'informativa di sostenibilità, insieme al bilancio di esercizio e alla relazione sulla gestione, dovrà essere disponibile sempre anche in formato digitale attraverso il cosiddetto "digital tagging".

⁽¹⁰³⁾ A. Addante, *Responsabilità sociale dell'impresa e tutela della persona*, in F. Buccellato - M. Rescigno (a cura di), *Impresa e forced labour: strumenti di contrasto*, Il Mulino, Bologna, 2019, 231 ss; M. Brunori, *Responsabilità sociale e ambientale dell'impresa nella catena di fornitura agroalimentare: riflessioni intorno alla Guida FAO-OCSE*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2019, fasc. 4, I, 696-726

⁽¹⁰⁴⁾ E. Righini, *Il ruolo della responsabilità sociale d'impresa nelle filiere agroalimentari italiane*, in Caritas Italiana, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, a cura di P. Campanella., coordinato da M. De Marco - M. Canterano, Aracne editrice, 2018, 421; G. Follenti, *Sviluppo sostenibile e agricoltura: il contributo dell'impresa agricola socialmente responsabile*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, fasc. 2, 132-144; G. Maccioni, *Responsabilità sociale d'impresa e sistema agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, 2, 101-131.

⁽¹⁰⁵⁾ P. Baldi - L. Magrassi, *Disclosure di sostenibilità: decreto legislativo n.254/2016 sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e sulla diversità*, in <https://www.fondazione nazionale commercialisti.it/>.

che appaiono più adeguati all'attuale scenario geo politico, svilito dal conflitto tra Russia e Ucraina. Il fine è quello di mitigare i rischi, riducendo le forme di sfruttamento operate nelle relazioni commerciali, le violazioni dei diritti umani ed i danni all'ambiente, consentendo ai produttori più deboli di autosostenersi, promuovendo l'equità nel mercato e la tutela del lavoro.

The essay deals with the most recent international and European policies fundamental for the development of the primary sector. In particular, the ethical challenges of globalization and the emerging logics of climate action and decent work are addressed. The current issue of sustainable development is explored through the examination of the UN Agenda 2030. The Author then considers the innovations envisaged at European level

by the CAP 2023-2027 with the introduction of the system of social conditionality, the Green Deal, which promotes climate and environmental objectives suitable for increasing the income of primary producers and strengthening their competitiveness and the Farm to fork strategy, where further European policy intentions stand out, aimed at guaranteeing the fundamental condition of the integrity of the single market and ensuring the health and safety at work. Lastly, new business models are suggested, which appear to be more appropriate to the current geo-political scenario, debased by the conflict between Russia and Ukraine. The aim is to mitigate the risks, reducing the forms of exploitation carried out in commercial relations, the violations of human rights and the damage to the environment, and allowing the weakest producers to self-sustain, promoting fairness in the market and the protection of work.

L'attività di imprenditore agricolo è compatibile con il pubblico impiego?

Brevi note sull'ordinanza della Cassazione n. 27420 dell'1.12.2020

Stefano Vaccari

1.- Il caso

Con un'ordinanza del dicembre 2020 la Corte di Cassazione – Sezione lavoro ha fissato i principi per l'incompatibilità dell'attività di imprenditore agricolo con lo status di pubblico dipendente.

Il tema è quanto mai attuale: non pochi dei quasi 4 milioni di pubblici dipendenti esercitano anche l'attività agricola ex art. 2135 cc, ricevendo anche contributi PAC.

Nel caso trattato dalla Cassazione il dipendente di un Comune, già assunto con rapporto a tempo pieno poi trasformato in rapporto a tempo parziale, aveva chiesto la restituzione al tempo pieno. Il Comune negava tale possibilità adducendo che il dipendente era socio ed amministratore di una impresa agricola costituita con la forma della società semplice ed iscritta al registro delle imprese.

Il Comune riteneva che l'attività di imprenditore agricolo svolta dal dipendente rientrasse nell'ambito del divieto di cui al D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60 (Testo Unico degli Impiegati civili dello Stato), il quale sancisce che *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”*.

Nel testo della norma del 1957, ancora vigente, manca ogni riferimento all'attività agricola, secondo una concezione dell'epoca che dubitava che

l'impresa agricola potesse realmente essere definita “impresa”.

Nel tempo, la giurisprudenza e la prassi amministrativa hanno considerato compatibile l'attività svolta ai sensi dell'art. 2135 cc da parte dell'impiegato pubblico, purché, l'impegno richiesto fosse *“modesto e non abituale o continuato durante l'anno”*, spettando all'amministrazione valutare che le modalità di svolgimento fossero tali da non interferire sull'attività ordinaria (Circolare Funzione Pubblica n.6/97). Il giudice amministrativo, aggiungeva che, in relazione all'esercizio di attività agricole, l'apertura della partita IVA di per sé non era un elemento che rendeva incompatibile il suo esercizio, purché la stessa comportasse un impegno modesto e non abituale o continuato durante l'anno (T.A.R. Basilicata, Potenza, sentenza n. 195/2003). Da qui un orientamento della Giustizia amministrativa che nel tempo ha inquadrato l'attività agricola come “autorizzabile” per l'impiegato pubblico.

2.- L'ordinanza

La recente ordinanza della Corte di Cassazione, dopo un'ampia disamina sulla normativa in materia di incompatibilità dell'attività imprenditoriale con lo status del pubblico impiegato, in discendenza dell'art. 98 della costituzione che prevede che *“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*, e del Testo Unico predetto, distingue tre ipotesi generali di applicazione della suddetta normativa:

- 1) attività assolutamente incompatibili: sono le attività inibite, che non si possono esercitare nemmeno con autorizzazione (D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60 etc.);
- 2) attività consentite: sono le attività per cui non è necessaria l'autorizzazione (indicate dal D. Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 6);
- 3) attività consentite previa autorizzazione: tutte le altre attività comprese nella sfera di applicabilità dell'art. 53 del TUPI.

La Cassazione introduce così un modello importante per la valutazione dell'attività agricola, spe-

cificando che le attività assolutamente incompatibili sono un *genus* più ampio di quello letteralmente indicato dall'articolo 60 e devono includere *“tutte le attività che presentino i caratteri della abitudine e professionalità idonee a disperdere all'esterno le energie lavorative del dipendente e ciò al fine di preservare queste ultime e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall'espletamento da parte dei propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto”*.

La mancata inclusione dell'attività agricola – una delle attività lavorative tipiche secondo la disciplina civilistica – tra quelle vietate dal citato art. 60, sarebbe un elemento decisivo per ritenere la stessa compatibile con l'impiego pubblico a tempo pieno, ma, dice la Suprema Corte, *“tale impostazione, però, non tiene conto di quella che era la struttura economico-sociale del Paese negli anni '50, nei quali fu emanato il D.P.R. n. 3 del 1957, ove quasi ogni famiglia, a vario titolo, era implicata nell'agricoltura, sicché se tale attività fosse stata inserita, per via interpretativa, tra quelle incompatibili ne sarebbe derivata l'esclusione dall'impiego statale della maggior parte dei cittadini; né tiene conto di quella che è stata l'evoluzione dell'attività agricola sia attraverso la L. 9 maggio 1975, n. 153, “Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee per la riforma dell'agricoltura” con cui è stata identificata la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.”* In quest'ultimo caso, dice la Cassazione *“l'impresa agricola resta comunque un'impresa commerciale ma qualora in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2135 c.c., otterrà lo status di agricola e in quanto tale non sarà assoggettata al fallimento e alle altre procedure concorsuali (ex art. 2221 c.c.) nè obbligata alla tenuta delle scritture contabili (ex art. 2136 c.c.)*.

La Suprema Corte cita a sostegno del salto “commerciale” dell'impresa agricola il D.Lgs. 20 marzo 2004, n. 99 e l'istituzione della “società agricola”, che deve svolgere le attività previste per il singolo imprenditore e, sebbene non sia vincolata a qualche forma societaria, deve rispettare alcuni canoni, quale ad esempio l'espressa qualifica nella

ragione sociale o denominazione;

La decisione conclude che *“interpretata la disposizione di cui del D.P.R. n. 3 del 1957, citato art. 60, in un senso più aderente alla realtà attuale, non può che intendersi la stessa riferita anche a tale tipo di impresa agricola”*. L'essere amministratore di tale tipo di impresa agricola produrrebbe così *“interferenza sull'attività ordinaria del dipendente”* L.a partecipazione in imprese agricole è da ritenere incompatibile con un rapporto di lavoro a tempo pieno laddove sussistano gli indicati caratteri della abitudine e professionalità, caratteri che la forma societaria prescelta - (società agricola Ndr) fa indubbiamente presumere;

3.- Le prospettive

L'ordinanza della Suprema Corte ci consegna una visione dell'impresa agricola gestita in via professionale, sancita dalla riscrittura dell'art. 2135 cod. civ. del 2001 e dalla normativa del 2004, fortemente indirizzata al mercato, tanto da rendere assolutamente incompatibile la partecipazione di un impiegato pubblico a tale impresa in via continuativa.

Tenendo conto di quanto previsto dall'art. 1, comma 4 del citato decreto legislativo n.99/04, possiamo dedurre che anche la figura del coltivatore diretto, a cui lo IAP fa riferimento per tutte le agevolazioni fiscali e previdenziali a suo favore, diviene incompatibile con lo status di impiegato pubblico. Infatti è il criterio “professionale” a cui far riferimento per valutare la compatibilità tra i due “mestieri”: e l'art. 2083 cc specifica chiaramente che *“Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia”*.

Sia consentita, in fine, una piccola riflessione sul passaggio dell'ordinanza, lì ove si dichiara che, nel caso dell'imprenditore agricolo professionale/società agricola, *“l'impresa agricola resta comunque un'impresa commerciale ma qualora*

in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2135 c.c., otterrà lo status di agricola e in quanto tale non sarà assoggettata al fallimento e alle altre procedure concorsuali (ex art. 2221 c.c.) né obbligata alla tenuta delle scritture contabili (ex art. 2136 c.c.),"

Si tratta di una valutazione ancorata a superate dottrine di contrapposizione tra le attività commerciali ex art. 2195 e attività agricole ex art. 2135 cc. Riprendendo quanto più volte sottolineato dagli studiosi di diritto agrario, si deve osservare come l'imprenditore agricolo non "resta" imprenditore commerciale, "è" imprenditore tout court facente autonomamente capo al genus previsto dall'art. 2082 cc per il quale "È imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi"¹.

Il ruolo dell'imprenditore agricolo quale figura imprenditoriale originale e non sottostante al tipo dell'imprenditore commerciale è realtà da molti anni. Basterebbe la sola riflessione, sulle ultime novità introdotte anche su sollecitazione europea, per riflettere su quanti passi in avanti la normativa italiana ha fatto negli ultimi trent'anni verso una moderna visione del mondo agricolo: passi in avanti che hanno portato l'agricoltura italiana ad essere la prima agricoltura d'Europa in termini di valore aggiunto.

ABSTRACT

La Corte di Cassazione sancisce l'incompatibilità tra il lavoro a tempo pieno come pubblico dipendente e l'attività di imprenditore agricolo svolta in modo professionale. La Suprema Corte, prendendo atto dell'evolversi "commerciale" della figura dell'imprenditore agricolo, sia a livello europeo

che nazionale, afferma che, ai fini dell'incompatibilità predetta, quello che rileva non è la remunerazione che il dipendente ottenga da un'attività esterna ma la sussistenza di un centro di interessi alternativo all'ufficio pubblico rivestito implicante un'attività che, in quanto caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, pregiudicando il rispetto del dovere di esclusività, potrebbe turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e conseguentemente il prestigio della p.a.. Si tratta di una posizione che supera quella tradizionalmente tenuta dalla Giustizia amministrativa, più possibilista relativamente alla compatibilità tra le due attività sino ad ammettere in passato che il pubblico dipendente potesse accendere una partita IVA per lo svolgimento dell'attività agricola.

The Court of Cassation establishes the incompatibility between full-time work as a public employee and the activity of an agricultural entrepreneur carried out in a professional manner. The Supreme Court, taking note of the "commercial" evolution of the figure of the agricultural entrepreneur, both at European and national level, states that, for the purposes of the aforementioned incompatibility, what is relevant is not the remuneration that the employee obtains from an external activity but the existence of an alternative center of interest to the public office involving an activity which, as characterized by intensity, continuity and professionalism, compromising the respect of the duty of exclusivity, could disturb the regularity of the service or mitigate the independence of the public worker and consequently the prestige of the public administration. carrying out agricultural activity.

(¹) Sulla figura dell'imprenditore agricolo dopo la riforma del 2001 v., per ampi riferimenti, gli studi raccolti in *Commentario a I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 710.

* * * * *

Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, 1^a dicembre 2020 (ud. 16/09/2020, dep. 01/12/2020), n.27420.

Ordinanza – Art. 60 del DPR b. 3/1957 Testo Unico impiegati civili dello Stato. Incompatibilità dell’attività di imprenditore agricolo con un rapporto di lavoro a tempo pieno. Ricorso avverso la sentenza n. 355/2014 della corte d’appello di Cagliari, depositata il 21/10/2014 r.g.n. 153/2013

Lo svolgimento di attività quale Imprenditore Agricolo Professionale, alla luce dell’evoluzione dell’attività agricola definita dalla normativa europea e nazionale degli ultimi decenni, è incompatibile con un rapporto di lavoro a tempo pieno nel pubblico impiego. Quello che rileva non è la remunerazione che il dipendente ottenga da un’attività esterna ma la sussistenza di un centro di interessi alternativo all’ufficio pubblico rivestito implicante un’attività che, in quanto caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, pregiudicando il rispetto del dovere di esclusività, potrebbe turbare la regolarità del servizio o attenuare l’indipendenza del lavoratore pubblico e conseguentemente il prestigio della p.a.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE sezione lavoro ha pronunciato la seguente ordinanza:

sul ricorso 10577/2015 proposto da: N.G.V., elettivamente domiciliato in Roma, -----, presso lo studio dell’avv. -----, che lo rappresenta e difende; – ricorrente – contro: Comune di -----, in persona del sindaco pro tempore, domiciliato in Roma, presso la cancelleria della Corte suprema di Cassazione, rappresentato e difeso dall’avv. ----- – controricorrente – avverso la sentenza n. 355/2014 della corte d’appello di Cagliari, depositata il 21/10/2014 r.g.n. 153/2013; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 16/09/2020 dal consigliere dott. _____.

FATTO
rilevato che

1. con sentenza n. 355/2014, pubblicata in data 21 ottobre 2014, la Corte d’appello di Cagliari, in accoglimento dell’impugnazione proposta dal Comune di _____ e, in riforma della decisione del Tribunale di Oristano, mandava assolto il Comune da ogni richiesta formulata nei suoi confronti da N.G.V.;
il N., dipendente del Comune già assunto con rapporto a tempo pieno poi trasformato in rapporto a tempo parzia-

le, aveva chiesto la restituzione al tempo pieno; in un primo tempo il Comune aveva accolto tale richiesta con Delib. G.C. 29 dicembre 2008, n. 113, cui, però, il responsabile del servizio aveva ritenuto di non dare esecuzione lasciando il N. a tempo parziale;

dopo la notifica del ricorso di primo grado il Comune, dedotta in sede di giudizio la sussistenza di una ragione ostativa alla restituzione del N. al tempo pieno nel periodo oggetto di rivendicazione, costituita dall’essere il predetto socio ed amministratore di azienda agricola, dava atto che, in data 10/10/2011, tale servizio a tempo pieno era stato ripristinato essendo stata l’azienda agricola cancellata dal registro delle imprese;

il Tribunale accoglieva la domanda richiamando il D.L. n. 79 del 1997, art. 6, comma 4, conv. in L. n. 140 del 1997 e ritenendo, quanto alla dedotta incompatibilità per lo svolgimento da parte del N. dell’attività di imprenditore agricolo, che il Comune avrebbe dovuto, casomai, prima disporre il reintegro a tempo pieno e poi intimargli la cessazione dell’attività;

dichiarava così il diritto del N. relativamente al periodo dal dall’1/8/2008 al 10/10/2011, con condanna del Comune a corrispondergli le differenze retributive rispetto ad un orario di 36 ore;

la Corte territoriale, riformando la pronuncia di primo grado, respinta l’eccezione di inammissibilità dell’appello per non conformità all’art. 342 c.p.c., riteneva, al contrario, fondate le ragioni del Comune;

in particolare, quanto al merito, riteneva che l’attività di imprenditore agricolo svolta dal N. rientrasse nell’ambito del divieto di cui al D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60;

considerava irrilevante la modesta entità delle dimensioni dell’azienda agricola atteso che non poteva dipendere da una valutazione caso per caso l’impegno richiesto nel lavoro parallelo ed in ogni caso evidenziava che non vi fosse stata nel giudizio di primo grado dimostrazione di tale modesta entità;

riteneva, del pari, irrilevante l’autorizzazione data in passato dal Comune (prima del passaggio in part-time) in quanto un precedente illegittimo non poteva fondare il diritto del dipendente;

2. avverso tale sentenza ha proposto ricorso N.G.V. con cinque motivi;

3. il Comune di ----- ha resistito con controricorso successivamente illustrato da memoria.

DIRITTO
considerato che

5. con il terzo motivo il ricorrente denuncia la violazione del D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60 e del D. Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, nonché della L. n. 662 del 1996, art. 1,

commi 60 e 61;
sostiene che la Corte territoriale avrebbe errato nel ritenere tali norme riguardanti anche le attività agricole;

6. il motivo è infondato;

6.1. nello specifico l'incompatibilità è stata valutata in relazione all'attività che il N., quale socio ed amministratore, svolgeva nell'ambito di un'impresa agricola iscritta al registro delle imprese;

6.2. occorre premettere che la materia dell'incompatibilità, del cumulo di impieghi e degli incarichi negli enti locali territoriali è regolata in modo composito ed articolato;

la disciplina che la riguarda, infatti, è distribuita fra fonti primarie e contrattazione collettiva nazionale di comparto, sia pure in modo residuale;

in particolare, la materia in esame è stata specificatamente sottratta alla regolamentazione pattizia dalla Legge Delega 23 ottobre 1992, n. 421, il cui art. 2, comma 1, lett. c), n. 7 ha sottoposto a riserva di legge proprio la disciplina "delle incompatibilità, tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi ed incarichi pubblici";

la ragione che ha indotto il legislatore a mantenere questa materia al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto risiede nella necessità di preservare i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di esclusività della prestazione del pubblico dipendente, entrambi costituzionalmente previsti, rispettivamente, dell'art. 97 Cost., comma 1 e art. 98 Cost., comma 1 e quindi di attuarli in modo omogeneo per tutti i rapporti di lavoro dei comparti del pubblico impiego, interessati o meno alla depubblicizzazione;

sebbene la materia delle incompatibilità e del cumulo di impieghi e degli incarichi sia assoggettata ad una riserva di regolazione tramite atti aventi forza di legge, la contrattazione collettiva nazionale di comparto è tutt'altro che ininfluente come è evincibile dal fatto che la violazione del dovere di esclusività può essere agevolmente ricondotta alle fattispecie di cui ai commi 7, lett. i) o 8, lett. f) dell'art. 25 del C.C.N.L. Comparto Regioni e Autonomie locali del 6/7/1995, così come modificati dal C.C.N.L. del medesimo Comparto del 22/1/2004;

quanto alle fonti primarie va ricordato che la disciplina dell'incompatibilità non era estranea all'ordinamento del pubblico impiego nella vigenza del D.P.R. n. 10 gennaio 1957 n. 3, il cui art. 60 elencava i "Casi di incompatibilità", indicando le attività precluse all'impiegato, disposizione integrata dal successivo art. 63 che stabiliva i "Provvedimenti per casi d'incompatibilità", prevedendo un regime sanzionatorio particolarmente severo, che poteva sfociare nella pronuncia di decadenza dall'impiego previa diffida alla cessazione della situazione *contrarius*;

per il personale degli enti locali, nella vigenza dei testi unici, e quindi prima della L. 8 giugno 1990, n. 142, il regime delle incompatibilità era delineato dal R.D. 3 marzo 1934, n. 383, art. 241;

tale norma prevedeva un regime di incompatibilità presoché assoluto, escludendo che i dipendenti dei comuni e delle province potessero svolgere attività concomitanti con il loro rapporto di pubblico impiego ed infatti prescriveva che "salvo che la legge disponga altrimenti, l'ufficio di (...) impiegato e salariato dei comuni, delle province e dei consorzi è incompatibile con ogni altro ufficio retribuito a carico dello Stato o di altro ente" fermo restando che "qualora ricorrano speciali motivi (...) il Prefetto (...) sentita l'amministrazione interessata, può autorizzare (...) gli impiegati e i salariati dei comuni, delle province e dei consorzi a prestare opera retribuita presso istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o di altri enti pubblici locali";

la disciplina era completata dal comma 6, della disposizione de qua, la quale prevedeva che "(...) gli impiegati e i salariati devono astenersi inoltre da ogni occupazione o attività che, a giudizio del Prefetto (...) non sia ritenuta conciliabile con l'osservanza dei doveri d'ufficio o col decoro dell'amministrazione stessa";

l'art. 241 del R.D. n. 383 del 1934 è stato abrogato dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 64, il cui art. 51, comma 9, ha rinviato al D.P.R. n. 3 del 1957, ai fini della regolamentazione degli istituti della responsabilità in generale e di quella disciplinare in particolare;

attualmente la fattispecie è regolamentata per gli enti locali territoriali dalla L. n. 662 del 1996, art. 1, commi da 56 a 65 e dal D. Lgs. n. 165 del 2001, art. 53;

ed infatti a decorrere dal primo C.C.N.L. Comparto Regioni e Autonomie locali – quadriennio normativo 1994/1997 e biennio economico 1994/1995 sottoscritto il 6.7.1995, anche ai dipendenti delle Regioni e degli enti locali si applica l'art. 53 (ex art. 58) del TUPI e, per i dipendenti a tempo parziale, si applica della L. n. 662 del 1996, art. 1, commi 56 e segg. (del resto, Regioni, province e comuni sono compresi nell'ambito della previsione di cui all'art. 1, comma 2, del TUPI);

per i dipendenti degli enti locali, dunque, il regime delle incompatibilità risulta ora chiaramente riunificato sotto la generale disciplina di cui all'art. 53 TUPI che, a sua volta, sancisce per tutti i pubblici dipendenti (centrali e locali, privatizzati e non) l'ultravigenza nell'attuale regime dei datati del D.P.R. n. 3 del 1957, artt. 60-64;

nel corso del tempo, dell'art. 53, commi 1, 2 e 9, sono rimasti inalterati, così come la giurisprudenza di questa Corte in materia che ha attribuito alla anzidetta disciplina di carattere generale natura cogente, in conformità con l'indirizzo della Corte costituzionale (fra le altre: Cass. 2 maggio 2017, n. 10629);

6.3. dalla lettura combinata e complessiva dell'art. 53 TUIP con l'art. 60 cit. deriva che si possono distinguere tre ipotesi:

1) attività assolutamente incompatibili: sono le attività inibite, che non si possono esercitare nemmeno con autorizzazione (D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60 etc.);

2) attività consentite: sono le attività per cui non è necessaria l'autorizzazione (indicate dal D. Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 6);

3) attività consentite previa autorizzazione: tutte le altre attività comprese nella sfera di applicabilità dell'art. 53 del TUIP (i casi possono essere molteplici);

6.4. quanto alle attività assolutamente incompatibili l'art. 60 del TUIP stabilisce che: "L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente";

orbene la previsione, dal punto di vista oggettivo, è ampia e tale da includere tutte le attività che presentino i caratteri della abitualità e professionalità idonee a disperdere all'esterno le energie lavorative del dipendente e ciò al fine di preservare queste ultime e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall'espletamento da parte dei propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto;

non ignora questa Corte quella parte della giurisprudenza (specie amministrativa) secondo cui l'attività agricola non rientrerebbe tra le attività automaticamente incompatibili;

si sostiene, a sostegno di detta interpretazione (fatta propria anche dal ricorrente), che tale attività non sia stata specificamente individuata dal D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60, tra quelle precluse per l'impiegato pubblico e che deponga nel senso della esclusione anche il raffronto, sul piano sistematico, con la disciplina civilistica, atteso che nel codice civile all'attività agricola è dedicato uno specifico settore (titolo II, capo II) del medesimo libro (V – del lavoro), il quale contiene anche la disciplina attinente al commercio e all'industria (titolo II, capo III), alle professioni intellettuali (titolo III, capo II), al lavoro subordinato (titolo II, capo I), alle cariche societarie (titolo V); pertanto la mancata inclusione dell'attività agricola – una delle attività lavorative tipiche secondo la disciplina civilistica – tra quelle vietate dal citato art. 60, sarebbe un elemento decisivo per ritenere la stessa compatibile con l'impiego pubblico a tempo pieno;

tale impostazione, però, non tiene conto di quella che era la struttura economico-sociale del Paese negli anni '50, nei quali fu emanato il D.P.R. n. 3 del 1957, ove

quasi ogni famiglia, a vario titolo, era implicata nell'agricoltura, sicché se tale attività fosse stata inserita, per via interpretativa, tra quelle incompatibili ne sarebbe derivata l'esclusione dall'impiego statale della maggior parte dei cittadini;

soprattutto non tiene conto di quella che è stata l'evoluzione dell'attività agricola sia attraverso la L. 9 maggio 1975, n. 153, "Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee per la riforma dell'agricoltura" secondo la quale (art. 12) "la qualifica di imprenditore agricolo principale va riconosciuta a chi dedichi all'attività agricola almeno 2/3 del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi dall'attività medesima almeno i 2/3 del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale" sia attraverso l'adeguamento di tale attività alle strutture societarie già presenti nel nostro ordinamento, così che l'imprenditore agricolo può essere anche una società, sia di persone che di capitali, oltre che cooperative;

in questo caso l'impresa agricola resta comunque un'impresa commerciale ma qualora in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2135 c.c., otterrà lo status di agricola e in quanto tale non sarà assoggettata al fallimento e alle altre procedure concorsuali (ex art. 2221 c.c.) nè obbligata alla tenuta delle scritture contabili (ex art. 2136 c.c.); ed infatti con il D.Lgs. 20 marzo 2004, n. 99 è stata prevista, all'art. 2, espressamente la "società agricola", che deve svolgere le attività previste per il singolo imprenditore e, sebbene non sia vincolata a qualche forma societaria, deve rispettare alcuni canoni come ad esempio l'espressa qualifica nella ragione sociale o denominazione; tale tipo di società può essere costituita nella forma di società di persone (società semplici, s.n.c. o s.a.s.), società di capitali (s.r.l. o s.p.a.) e cooperativa e deve essere iscritta al Registro delle Imprese presso la Camera di Commercio;

ed allora, interpretata la disposizione di cui del D.P.R. n. 3 del 1957, citato art. 60, in un senso più aderente alla realtà attuale, non può che intendersi la stessa riferita anche a tale tipo di impresa agricola;

quindi la sentenza impugnata, sul punto, è pervenuta ad una conclusione esatta, anche se il percorso argomentativo va corretto nei termini sopra indicati, ex art. 384 c.p.c.;

6.5. così chiarita l'interpretazione della disposizione oggetto di esame quanto alla portata oggettiva, va evidenziato che, dal punto di vista soggettivo, sono fatte salve talune deroghe specificamente indicate, tra cui quella relativa ai rapporti di lavoro del personale in part-time c.d. ridotto (ossia con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno);

6.6. ciò detto, quello che rileva non è la remunerazione che il dipendente ottenga da un'attività esterna ma la

sussistenza di un centro di interessi alternativo all'ufficio pubblico rivestito implicante un'attività che, in quanto caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, pregiudicando il rispetto del dovere di esclusività, potrebbe turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e conseguentemente il prestigio della p.a.;

la ratio del divieto che, come detto, permane anche nel lavoro pubblico privatizzato, è, infatti, da ricercare nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro pubblico che trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost., con il quale i nostri Costituenti, nel prevedere che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" hanno voluto rafforzare il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo tutti coloro che svolgono un'attività lavorativa "alle dipendenze" – in senso lato – delle Pubbliche Amministrazioni dai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (Cass. n. 12626 del 2020; n. 11949 del 2019; n. 3467 del 2019; n. 427 del 2019; n. 20880 del 2018; n. 28975 del 2017; n. 28797 del 2017; n. 8722 del 2017);

6.7. se il criterio guida è, dunque, l'interferenza sull'attività ordinaria del dipendente, anche la partecipazione in imprese agricole è da ritenere incompatibile con un rapporto di lavoro a tempo pieno laddove sussistano gli indicati caratteri della abitualità e professionalità, caratteri che la forma societaria prescelta fa indubbiamente presumere;

6.8. nella specie la sentenza impugnata, nelle conclusioni cui è pervenuta, è assolutamente coerente con gli indicati principi avendo la Corte cagliaritana valorizzato che il N. era socio ed amministratore dell'Azienda Agricola N.V. e M. (si trattava, come è pacifico in atti, di una impresa costituita con la forma della società semplice ed iscritta al registro delle imprese), il che è già significativo di quella dedizione continua tipica dell'impresa professionale e rende superflua ogni ulteriore considerazione;

...

11. in conclusione il ricorso va rigettato; ...

Così deciso in Roma, nella Adunanza Camerale, il 16 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 1° dicembre 2020

Le Prime Giornate dottorali di Diritto Agrario

Il diritto agrario e alimentare nelle ricerche dei giovani giusagraristi

Irene Canfora
Matteo Ferrari

Nei giorni 19 e 20 maggio 2022, presso l'Università di Trento, si è tenuta la prima edizione delle Giornate Dottorali di Diritto Agrario, nate su iniziativa della Comunità Scientifica di Diritto Agrario, associazione che riunisce tutti i docenti e ricercatori appartenenti al settore scientifico disciplinare del Diritto Agrario in Italia.

Il primo evento interamente dedicato ai giovani studiosi di tematiche del diritto agrario e alimentare ha visto una ampia partecipazione di giovani provenienti da diverse sedi universitarie, anche appartenenti ad altre discipline, che si sono cimentati nella presentazione delle ricerche su tematiche proprie degli studi giusagraristici.

L'iniziativa è nata da un'attenzione particolare che si è deciso di riservare, nell'ambito delle iniziative intraprese dall'Associazione, alla formazione dei giovani, allo scopo di incentivare gli studi di settore e attrarre l'attenzione sulle tematiche, creare un luogo di incontro e condivisione delle idee con l'intera comunità scientifica, aperto a dottorandi, dottori di ricerca, giovani ricercatori impegnati nello studio del diritto agrario e alimentare.

L'obiettivo che la Comunità scientifica di diritto agrario si è proposto con l'avvio dell'iniziativa, che sarà riproposta il prossimo anno, è quello di favorire il dialogo e gli scambi di idee e di conoscenza, nella consapevolezza che le relazioni con i giovani e i docenti delle diverse sedi universitarie possono favorire la crescita degli studi in questo campo del sapere. Una materia, il diritto agrario e alimentare, che, per la sua stessa natura, ha rappresentato da sempre un laboratorio per la sperimentazione di soluzioni giuridiche innovative

nell'ambito degli studi del diritto.

Lo studio del diritto agrario, infatti, tiene insieme le regole economiche e di regolazione del mercato con la protezione del territorio, della biodiversità e dell'uso delle risorse naturali, in una collocazione ideale per offrire risposte agli obiettivi dello sviluppo sostenibile previsti da Agenda 2030.

La produzione di materie prime destinate all'alimentazione umana e animale, l'uso sostenibile delle risorse naturali, le regole dei mercati agroalimentari richiedono una speciale disciplina volta a governare l'impatto sull'equilibrio economico del sistema produttivo e sulla tutela delle imprese agricole, soggetti più deboli nelle relazioni con gli acquirenti, attività produttive essenziali e certamente non "delocalizzabili", come ci hanno insegnato le emergenze degli ultimi tempi, senza gravi conseguenze per l'intero territorio rurale.

Così come la disciplina relativa ai prodotti dell'attività agricola e della trasformazione in alimenti, destinati a assicurare bisogni primari della persona umana, si intrecciano, nelle regole giuridiche, con le esigenze di salute e sicurezza, declinate in una prospettiva unitaria, secondo la logica ormai consolidata di "one health".

Intorno a questi temi si sono sviluppate le presentazioni e discussioni delle ricerche dei giovani studiosi nel corso delle due giornate, che hanno cercato risposte alle questioni giuridiche più attuali. Le presentazioni, commentate e discusse da docenti di diritto agrario provenienti da tutta Italia, hanno messo a confronto tematiche caratterizzate da punti di congiunzione tra loro, per temi o per impostazioni, sulla traccia iniziale, fornita ai partecipanti, delineata dai contenuti del progetto Jean Monnet "European Food Law and globalization", sotto la responsabilità del prof. Matteo Ferrari dell'Università di Trento, che ha ospitato l'evento e ne ha permesso la realizzazione.

Il progetto "European Food Law and globalization" ha rappresentato una cornice ideale per l'avvio della riflessione.

Esso si pone l'obiettivo di meglio comprendere come il diritto alimentare europeo plasma ed è plasmato dai processi di globalizzazione, lungo due direttrici principali: l'ambizione della UE di

essere un *global regulator* (ad esempio, attraverso i tentativi di diffondere modelli *sui generis* di protezione delle IG in paesi extraeuropei tramite accordi bilaterali; la disciplina *cross-border* delle pratiche commerciali scorrette contenuta nella direttiva del 2019; le strategie per esportare gli obiettivi di sostenibilità indicati nella sezione finale della *Farm to fork strategy* del maggio 2020, non a caso titolata *Promoting the global transition*; le disposizioni sui controlli in paesi extraeuropei contenuti nel regolamento controlli del 2017) e la pressione derivante da meccanismi di *regulatory competition* con paesi terzi (si pensi ad esempio alle *New Breeding Techniques* e di come l'attuale status regolativo di queste tecniche ponga l'Europa in una condizione di svantaggio competitivo rispetto a Paesi in cui tali tecnologie sono disciplinate in modo meno restrittivo), dalla

presenza di sistemi di regolazione privata, quali ad esempio quelli rappresentati dagli standard privati volontari e dai relativi meccanismi di certificazione e dagli obblighi imposti da accordi internazionali (si pensi alla possibilità che regolazioni restrittive europea siano considerati da partner commerciali extraeuropei come una barriera tecnica al commercio).

In questo quadro, le ricerche dei giovani dottorandi e ricercatori, selezionate per la presentazione alle Giornate sono state raccolte in 7 sessioni dedicate: Dinamiche della filiera agroalimentare; Attività agricole e beni comuni; Etichettatura e certificazione degli alimenti; Alimenti e tecnologie; Strumenti per la tutela della qualità; Benessere animale e alimentazione; Sistemi alimentari sostenibili. Tutela dell'ambiente e prodotti agroalimentari.