

## I consorzi di tutela: autonomia privata e compatibilità con le regole della concorrenza alla luce della nuova PAC

Camilla Gernone

*1.- La disciplina europea dei gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP e il recepimento da parte dell'Italia*

È ormai noto come l'architettura giuridica delle certificazioni di qualità risponda ad una duplice esigenza: da un lato, essa ha l'obiettivo di fornire ai consumatori un'informazione trasparente sull'origine e le caratteristiche dei prodotti, in modo da veicolare scelte consapevoli; dall'altro, permette ai produttori di godere di strumenti concorrenziali utili ad accrescere la loro competitività sul mercato. In quest'ottica si inseriscono le forme di aggregazione dei produttori, con il prioritario scopo di rappresentare gli interessi dei soggetti privati partecipanti ai regimi di qualità.

Con la prima armonizzazione della disciplina, avvenuta con il Reg. (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, il legislatore europeo ha affrontato il fenomeno associativo a tutela di DOP e IGP con particolare cautela, in ragione dell'impatto che tali forme di aggregazione avrebbero potuto avere sul libero gioco della concorrenza, lasciando, dunque, alla discrezionalità degli Stati membri una più particolareggiata regolamentazione<sup>1</sup>.

Scarse sono, invero, le disposizioni dedicate ai gruppi dei produttori nel Regolamento 2081/92,

trattandosi, per lo più, di riferimenti ai soggetti che possono presentare una domanda di registrazione di una DOP o IGP: ai sensi dell'art. 5, solo le "associazioni", e, a determinate condizioni, le persone fisiche individualmente, possono avviare la procedura; per "associazione", inoltre, si intende "qualsiasi organizzazione, a prescindere dalla sua forma giuridica o dalla sua composizione, di produttori e/o di trasformatori interessati al medesimo prodotto agricolo o al medesimo prodotto alimentare".

Il Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ha fornito un'esemplificazione delle funzioni attribuite ai gruppi di produttori<sup>2</sup>. Ai sensi dell'art. 45, tali soggetti rivestono un ruolo di primo piano – "a monte" del sistema di tutela dei segni di qualità – in quanto soggetti investiti dell'attivazione della procedura di registrazione di una DOP o IGP, che, una volta riconosciuta, avranno il compito di tutelare. È in via residuale, infatti, che un unico produttore può presentare una domanda di registrazione, e i casi sono espressamente codificati dal legislatore europeo all'art. 49 del Reg. (UE) n. 1151/2012. Peraltro, una volta richiesta e ottenuta la registrazione da parte del gruppo, nulla vieta che un singolo produttore, pur non aderente al gruppo, fabbrichi il prodotto DOP o IGP registrato, conformemente al relativo disciplinare di produzione. Questa possibilità, difatti, deriva dalla matrice pubblicitaria della disciplina delle certificazioni di qualità, e dalla titolarità non esclusiva del segno, la quale può essere fruita da parte di qualsiasi produttore che rispetti il disciplinare di produzione.

Il ruolo di impulso della procedura di registrazione è, dunque, riservato all'autonomia privata: sono i gruppi a formare le regole giuridiche e tecniche di produzione che confluiscono nel disciplinare, il quale viene recepito come parte integrante della

(<sup>1</sup>) Sul punto v. I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2015, p. 4 ss.

(<sup>2</sup>) In argomento, cfr. V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in Aa. Vv., 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. 479 ss.

legislazione europea una volta superato il vaglio della Commissione.

In una fase precedente alla domanda di registrazione, infatti, i vari soggetti richiedenti sono tenuti a comporre i propri conflitti e a far convergere i propri interessi individuali: è necessario che ciò avvenga entro il termine della fase nazionale della procedura di registrazione della denominazione, in quanto, una volta trasmessa la documentazione alla Commissione e trasferita ad essa la competenza a decidere in merito alla legittimità della richiesta di registrazione, i singoli produttori non potranno più presentare opposizione, essendo questa fase destinata a comporre i conflitti unicamente tra gli Stati membri.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è espressa, in un'ordinanza<sup>3</sup>, relativamente alle azioni di tutela esperibili da parte dei produttori anche in relazione al diritto di opposizione, respingendo il ricorso proposto da due imprese tedesche contro una decisione del Tribunale di I grado: le imprese chiedevano l'annullamento di un regolamento riguardante la registrazione di una denominazione d'origine controllata, la "Altenburger Ziegenkäse", in quanto, a loro dire, l'area geografica per la quale si chiedeva la registrazione era troppo estesa e ciò avrebbe consentito a società situate al di fuori del cantone di produzione di usare tale denominazione, con danno ai loro interessi. Se, da una parte, le imprese sostenevano di essere direttamente interessate dal provvedimento di cui chiedevano l'annullamento, in quanto uniche produttrici del prodotto in quell'area, la Corte rilevava come il regolamento di approvazione della modifica del disciplinare fosse "un atto di portata generale" che produce effetti nei confronti di categorie di operatori economici in quanto tali e non di singoli. Peraltro, la dichiarazione di opposizione ad una registrazione avrebbe potuto essere presentata solo da uno Stato membro, al quale si sia precedentemente

rivolta una persona fisica o giuridica che possa dimostrare di avere un interesse economico legittimo. Le controversie interne esistenti tra l'autorità competente dello Stato membro che ha chiesto la registrazione di una denominazione ed una persona fisica o giuridica che risiede o è stabilita in tale Stato membro devono essere risolte in un momento precedente a quello della trasmissione alla Commissione della domanda di registrazione, rimanendo, altrimenti, come unico strumento di tutela per i soggetti che si ritengono lesi il ricorso al giudice nazionale competente<sup>4</sup>.

Per quanto concerne le funzioni dei gruppi, questi ultimi svolgono altresì rilevanti funzioni "a valle" della registrazione, quando cioè il prodotto, ormai registrato, viene commercializzato con il segno di qualità. I gruppi hanno un ruolo promozionale, in quanto possono intervenire sulla comunicazione esterna, nella pubblicità e nell'informazione ai consumatori, potendo altresì adottare provvedimenti volti a migliorare l'efficacia del regime di tutela, fornendo consulenza ai produttori e informazioni economiche.

Sotto un diverso profilo, i soggetti in questione sono deputati al controllo e alla vigilanza interna, dovendosi accertare, periodicamente, del rispetto del disciplinare di produzione da parte dei membri, e hanno la facoltà di segnalare alle autorità terze competenti per i controlli ufficiali, a norma dell'art. 36 del Regolamento, eventuali situazioni che mettano a rischio la qualità, la notorietà o l'autenticità dei prodotti, come previsto dall'art. 45, par. 1, lett. a).

Il ruolo di controllo dei gruppi, seppur, oggi, nettamente distinto da quello degli organismi privati di controllo<sup>5</sup>, è ad esso strettamente funzionale. L'attività di vigilanza effettuata dai gruppi a livello interno risulta antecedente e prodromica rispetto al momento di esecuzione dei controlli ufficiali: il gruppo, intervenendo sull'attività dei propri associati e verificando il rispetto delle regole di produ-

<sup>(3)</sup> Corte Giust. 26 ottobre 2000, in causa C-447/98, *Molkerei Großbraunshain GmbH e Bene Nahrungsmittel GmbH*, in *curia.europa.eu*.

<sup>(4)</sup> Sul tema, I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette*, in G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano, 2010, p. 381 ss.

<sup>(5)</sup> In argomento, v. *infra*.

zione e l'adeguatezza dei metodi utilizzati, contribuisce a preservare il buon funzionamento della realtà associativa e la regolarità del processo produttivo.

## 2.- I consorzi di tutela di DOP e IGP e la loro natura giuridica

In Italia, la disciplina dei gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP si sviluppa, alle origini, di pari passo con la graduale espansione della tutela delle denominazioni d'origine dei prodotti vitivinicoli e agroalimentari, ricevendo una regolamentazione autonoma ed uniforme per tutti i settori produttivi a partire dal 1998.

L'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (c.d. "Legge comunitaria 1995-1997"), successivamente modificato dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526, reca disposizioni attuative delle regole fissate dal legislatore europeo in materia di controlli ufficiali sulle produzioni di qualità e prevede la forma e le funzioni dei soggetti collettivi a tutela di DOP e IGP.

L'art. 53 co. 15 individua nei consorzi ai sensi dell'art. 2602 c.c. la forma giuridica idonea alla formazione dei gruppi. Tra le funzioni riconosciute dalla legge ai consorzi vi sono quella consultiva relativa al prodotto e alla sua promozione sul mercato, la possibilità di adottare misure finalizzate al miglioramento qualitativo delle produzioni in termini di sicurezza igienico-sanitaria, caratteristiche chimiche, fisiche, organolettiche e nutrizionali del prodotto. I consorzi svolgono, inoltre, di concerto con il Ministero dell'agricoltura, un'attività di vigilanza e tutela del segno di qualità da potenziali abusi e atti di concorrenza sleale. Se, oggi, tale attività è nettamente distinta da quella di controllo svolta dagli organismi privati autorizzati, tale distinzione non era stata resa esplicita dal legislatore in passato.

Difatti, una delle prime leggi a tutela delle denominazioni d'origine, la legge 10 aprile 1954 n. 125 ("Tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi"), prevedeva espressamente che la funzione di controllo e vigilanza sulla produzione

dei formaggi riconosciuti come denominazione d'origine potesse essere delegata dal Ministero dell'agricoltura e da quello dell'industria e del commercio, di concerto tra loro, ai consorzi di tutela.

Il D.P.R. 5 agosto 1955 n. 667 dettava norme regolamentari per l'esecuzione della l. n. 125/1954 e prevedeva che la richiesta per ottenere l'incarico di vigilanza sulla produzione o sul commercio di uno dei tipi di formaggio protetti dalla legge dovesse essere avanzata dal Consorzio volontario al Ministero dell'agricoltura. In concomitanza con l'attuazione della legge, i formaggi ivi menzionati venivano riconosciuti come denominazione d'origine e ne venivano fissati i metodi di lavorazione, le caratteristiche merceologiche e le zone di produzione, come nel caso del "Parmigiano Reggiano" e "Grana Padano", riconosciuti come denominazioni d'origine con D.P.R. 30 ottobre 1955, n. 1269. Ad entrambi i Consorzi, poi, con D.M. 17 giugno 1957 e D.M. 23 marzo 1957, era stato affidato l'incarico di vigilanza sulla produzione e sul commercio dei formaggi con denominazione d'origine. I Consorzi, inoltre, potevano apporre le marchiature e gli altri contrassegni che indicassero la denominazione protetta.

Il problema della sovrapposizione tra funzioni di tutela e funzioni di controllo permane fino all'inizio degli anni '90: ne è un esempio la legge 13 febbraio 1990, n. 26 relativa alla protezione della denominazione d'origine "Prosciutto di Parma". Sulla scia della precedente legge 4 luglio 1970, n. 506, da essa abrogata, l'art. 11 prevedeva che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministero dell'agricoltura e quello della sanità, potessero delegare i compiti di controllo sulla produzione e di rispetto della legge ad un "consorzio volontario di produttori".

Le funzioni di vigilanza e controllo cominciano ad essere poste su due piani differenti a partire dall'entrata in vigore del Regolamento del 1992 – che richiedeva agli Stati membri la designazione di autorità pubbliche od organismi privati autorizzati dotati di requisiti di imparzialità e terzietà da deputare ai controlli – con il conseguente obbligo

per gli Stati membri di adeguarvisi, ma non con pochi problemi.

In un primo tempo, l'art. 53 della legge n. 128/1998 aveva riconosciuto agli organismi associativi più rappresentativi della DOP o IGP, *id est* i consorzi di tutela, la possibilità di chiedere l'autorizzazione per la costituzione di organismi di controllo, sostanzialmente permettendo a tali soggetti di svolgere le stesse funzioni di un organismo privato, oltre alla tradizionale funzione di promozione e tutela della DOP o IGP. Tale previsione, che confermava una tendenza già vista nelle prime leggi relative alla tutela delle denominazioni geografiche, rischiava di generare la sovrapposizione tra le due funzioni, così creando un vero e proprio conflitto di interessi, ricadendo nelle mani dello stesso soggetto sia la funzione promozionale e di vigilanza interna sul corretto funzionamento del consorzio, sia quella di controllo ufficiale di rispetto delle regole di produzione sancite dal disciplinare<sup>6</sup>.

Tale ambiguità legislativa è venuta meno con la modifica all'art. 53 della l. n. 128/1998, intervenuta con l'art. 14 della l. n. 526/1999. Il co. 8, così come riformulato, non menziona più i soggetti che possono chiedere la registrazione, ma riconosce la possibilità di scelta degli organismi privati di controllo da un apposito elenco tenuto presso il Ministero delle politiche agricole da parte dei medesimi soggetti che potevano chiedere la registrazione nella versione precedente della norma, e dunque dei consorzi. Inoltre, al co. 15, il legislatore precisa che le attività svolte dai consorzi, ossia quelle di tutela, promozione, valorizzazione, informazione al consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni, vanno nettamente distinte rispetto alle attività di controllo e devono essere svolte "nel pieno rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 del citato Reg.

(CEE) n. 2081/92 e all'art. 14 del citato Reg. (CEE) n. 2082/92".

La giurisprudenza amministrativa ha cercato di chiarire tale distinzione ed ha interpretato il rapporto tra l'attività di vigilanza svolta dai consorzi volontari di tutela di DOP e IGP ai sensi dell'art. 53, co. 15, della legge n. 128/1998, nella sua formulazione modificata, e l'attività di controllo sulle DOP e IGP, di competenza delle autorità pubbliche od organismi privati autorizzati, in termini di complementarità: l'attività dei consorzi, infatti, è "principalmente finalizzata alla difesa della denominazione di origine protetta mediante azioni di salvaguardia, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alle denominazioni"<sup>7</sup>.

La Cassazione<sup>8</sup>, invece, esprimendosi in relazione all'opportunità, per il Consorzio del Prosciutto di Parma, di imporre ai non consorziati il pagamento di tariffe a titolo di corrispettivo per l'attività di vigilanza a tutela della corrispondente denominazione d'origine, ha posto in evidenza come tale facoltà permanga anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 526/1999, che è estremamente chiara nel distinguere le attività di controllo svolte da un organismo terzo in base ai regolamenti europei e le verifiche svolte dai consorzi.

### 3.- I consorzi di tutela dei vini e le funzioni di controllo erga omnes

La disciplina del settore vitivinicolo presenta alcune differenze sostanziali in merito alle funzioni di vigilanza e controllo in capo ai consorzi di tutela, offrendo alcune sollecitazioni circa la natura giuridica di questi ultimi.

Fino all'emanazione dell'OCM vino nel 2008<sup>9</sup>, i controlli di conformità ai disciplinari dei vini di qua-

<sup>(6)</sup> Sul passaggio dall'attribuzione delle attività di controllo dai consorzi di tutela agli organismi terzi alla luce dell'art. 10 del Reg. (CEE) n. 2081/1992, v., *ex aliis*, L. Paoloni, *I consorzi fra produttori agricoli tra passato e presente*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 895 ss.

<sup>(7)</sup> T.A.R. Lazio, sez. II, 22 aprile 2004, n. 3477, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 1110 ss.

<sup>(8)</sup> Cass. civ. sez. III, 08 febbraio 2019, n. 3725, in *Giust. Civ. mass.*, 2019.

<sup>(9)</sup> Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

lità erano affidati, ai sensi dell'art. 72 del Reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, agli organismi individuati dagli Stati membri, lasciando a questi ampia discrezionalità nella scelta delle autorità deputate ai controlli.

In Italia, il D.M. 29 maggio 2001 ("Controllo sulla produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (V.Q.P.R.D.)"), attribuiva ai consorzi di tutela muniti di incarico di vigilanza ai sensi dell'art. 19 della legge n. 164/1992<sup>10</sup> l'incarico di svolgere i controlli di conformità della produzione al relativo disciplinare, su tutte le fasi di produzione dell'uva, della sua trasformazione in vino e della sua presentazione al consumo, con efficacia *erga omnes*, ossia nei confronti di tutti i soggetti appartenenti alla filiera produttiva, a prescindere se consorziati o meno. I costi dei controlli, inoltre, venivano posti a carico dei partecipanti al regime di qualità, in proporzione ai quantitativi controllati. I consorzi di tutela, dunque, in base alla lettura del legislatore, sono enti di diritto privato a cui sono attribuite potestà pubblicistiche<sup>11</sup>, in cui rientrano non solo le attività riconducibili esclusivamente ai compiti di controllo sul rispetto del disciplinare, ma anche tutte quelle attività di promozione e tutela della DOP o IGP.

Tuttavia, l'art. 19 della legge del '92 non prevedeva espressamente la delega di *tutti* i compiti di controllo sulla produzione in capo ai consorzi, bensì soltanto che i consorzi, nel rispetto di determinate condizioni, opportunamente delegati, potessero collaborare alla vigilanza sul rispetto

della legge. La finalità dell'art. 2 del D.M. 29 maggio 2001 era quella di ampliare le funzioni tradizionalmente attribuite ai consorzi, rendendone l'azione più capillare ed efficace, subordinandola, comunque, a requisiti di rappresentatività maggiormente stringenti.

In virtù dell'eterogeneità delle disposizioni relative alle funzioni di vigilanza, il sistema di controllo e di pagamento di quote *erga omnes* aveva dato vita ad un contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, sollevato in particolare da parte di imprese produttrici non consorziate<sup>12</sup>.

Un esempio è il caso affrontato dal T.A.R. Lazio<sup>13</sup>, adito da alcune aziende agricole produttrici di vini DOC e DOCG in Emilia-Romagna, le quali impugnavano i provvedimenti relativi al conferimento al Consorzio di tutela "Ente tutela vini di Romagna" delle funzioni di controllo sui produttori delle denominazioni vitivinicole di qualità. Le ricorrenti, in particolare, lamentavano l'indebito conferimento al consorzio di poteri di controllo, nonché l'imposizione a tutti i produttori, compresi i non consorzati, di oneri finanziari, come previsto dalla legge.

Le imprese adducevano di essere state poste in una situazione di soggezione rispetto agli esiti dell'attività di vigilanza svolta dal consorzio, il quale non era dotato di piena rappresentatività ed era costituito da produttori la cui attività si sarebbe posta in contrasto con quella dei produttori non consorzati. Secondo il giudice amministrativo, il passaggio dall'attività di vigilanza sui propri consociati – che peraltro era stata ritenuta ammissi-

(<sup>10</sup>) L'incarico di vigilanza sull'applicazione della legge poteva essere accordato ai consorzi con decreto ministeriale, sentito il Comitato nazionale per la tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini, a quei consorzi volontari che "a) siano rappresentativi di almeno il 40 per cento dei produttori e della superficie iscritta all'albo dei vigneti per vini di una DOCG o DOC o all'elenco delle vigne per vini di una IGT, ovvero, nel caso di DOC riguardanti esclusivamente vini spumanti o liquorosi, di almeno il 50 per cento della produzione; b) siano retti da statuti che consentano l'ammissione, senza discriminazione, di viticoltori, singoli o associati, vinificatori e imbottiglieri autorizzati e che garantiscano la loro rappresentanza nel consiglio di amministrazione; c) dispongano di strutture e risorse adeguate ai compiti; d) non gestiscano né direttamente né indirettamente marchi collettivi o attività di tipo commerciale o promozionale concernenti i soli associati".

(<sup>11</sup>) In argomento, D. Viti, *I consorzi volontari di tutela dei prodotti agro-alimentari*, in M. D'Addezio - A. Germanò (a cura di), *La regolazione del mercato alimentare nell'Unione Europea: esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006, p. 307 ss.

(<sup>12</sup>) Sul tema cfr. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, p. 17 ss.

(<sup>13</sup>) T.A.R. Lazio, sez. II, 18 aprile 2007, n. 3407, in *Foro amm.* TAR, 2007, fasc. 4, p. 1347 ss.

bile dalle ricorrenti – al controllo sull'intera categoria delle imprese appartenenti alla stessa filiera produttiva non si sarebbe posto in contrasto con l'art. 19 della l. n. 164/1992, ma sarebbe invece attuativo di quest'ultimo. L'art. 19, infatti, al co. 3, consente ai consorzi volontari di svolgere le attività di cui all'art. 21 della stessa legge: tale disposizione attribuisce ai consorzi autorizzati funzioni relative all'organizzazione e al coordinamento delle attività delle categorie interessate alla produzione e alla commercializzazione di ciascuna denominazione<sup>14</sup>. Quest'attività, fa notare il giudice, si sviluppa in due direzioni: a livello tecnico, per assicurare corrispondenza tra gli adempimenti operativi cui sono tenuti i produttori e le norme del disciplinare; a livello amministrativo, per assicurare la tutela della denominazione dal plagio, dalla concorrenza sleale o dall'usurpazione<sup>15</sup>.

L'attribuzione in capo ai consorzi delle funzioni di controllo e la loro estensione *erga omnes* non sono state messe in discussione per diverso tempo: come è stato fatto notare<sup>16</sup>, un significativo ostacolo proveniva, in larga parte, dall'orientamento della Corte di Giustizia espresso nel caso riguardante il vino spagnolo *Rioja*<sup>17</sup>. Il giudice europeo, in tale contesto, aveva ritenuto che l'imbottigliamento nella zona di produzione, effettuato sotto il controllo dei produttori stessi, fosse un mezzo per "preservare la notevole reputazione del vino *Rioja*", che per la collettività dei produttori interessati riveste un'importanza decisiva» (punto 75). Inoltre, la coesistenza di due processi di imbottigliamento diversi, all'interno e all'esterno della zona di produzione, avrebbe avuto, come

rischio, quello di ridurre la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori: questi ultimi, infatti, sono convinti che "tutte le fasi della produzione di un v.q.p.r.d. rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata" (punto 77).

Tale approccio era stato confermato dal legislatore italiano che, nel D.M. 29 marzo 2007, all'art. 3, individuava, tra i soggetti idonei a svolgere attività di controllo delle produzioni di v.q.p.r.d., "i consorzi di tutela muniti dell'incarico di vigilanza di cui all'art. 19 della legge n. 164/1992".

A partire dal 2008, con l'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 479/2008 sull'OCM vino, il controllo di conformità delle produzioni vitivinicole ai relativi disciplinari è stato ricondotto ai principi di cui al Reg. (CE) n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in base ai quali i controlli ufficiali devono essere svolti da autorità pubbliche od organismi privati autorizzati che godano di terzietà e indipendenza. In questo modo, il processo di omologazione dei controlli sulla qualità dei prodotti ai controlli di tipo igienico-sanitario si è concluso anche per il settore vitivinicolo<sup>18</sup>.

Va detto che il giudice amministrativo ha da tempo classificato gli organismi incaricati dei controlli ufficiali, sia igienico-sanitari che di qualità, nel novero degli organismi privati incaricati di pubbliche funzioni, analogamente a quanto avveniva per i consorzi quando erano investiti dei controlli<sup>19</sup>.

<sup>(14)</sup> Cfr. l'art. 21 della l. n. 164/1992.

<sup>(15)</sup> "Per quanto concerne invece la finalità di tutela e valorizzazione delle denominazioni o indicazioni dirette ad assicurare, in base alle specificazioni contenute nella lett. b del secondo comma stesso art. 21, la tutela delle stesse denominazioni (o indicazioni) suscettibili di essere compromesse da comportamenti integranti attività di plagio, usurpazione, concorrenza sleale etc., appare evidente che tali attività ove vengano affidate ai Consorzi debitamente autorizzati nelle forme previste dalla legge non possono che essere dirette nei confronti delle intere categorie interessate alla produzione o commercializzazione di origine vale a dire nei confronti di tutti i produttori della relativa denominazione".

<sup>(16)</sup> F. Albisinni, *ult. op. cit.*, p. 21.

<sup>(17)</sup> Corte giust. UE, 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio*, in *Dir. e giur. agr.*, 2001, p. 20 (con nota di Bianchi).

<sup>(18)</sup> Sul punto, v. F. Albisinni, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, fasc. 1, p. 16 ss.

<sup>(19)</sup> Di recente, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 8 febbraio 2023, n. 1377: "Le attività degli organismi di controllo in materia di tutela delle D.O.P. devono ricondursi all'esercizio privato di pubbliche funzioni, trattandosi di funzioni affidate in vista della protezione dell'interesse

Più di recente, il d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 ha confermato la possibilità, per i consorzi, di svolgere *erga omnes*, nei confronti di tutti i soggetti sottoposti al sistema dei controlli, le attività di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla denominazione, precisando, tuttavia, che tali attività sono ben distinte rispetto a quelle di controllo, e sono svolte sotto il coordinamento dell'ICQRF. Quest'ultimo può avvalersi della collaborazione di agenti vigilatori nominati dal consorzio, in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza. In ogni caso, va evidenziato che tale attività di vigilanza si limita unicamente alla fase di commercializzazione della produzione e risulta in definitiva una funzione di supporto all'attività dell'Ispettorato.

Tale impostazione è presente, da ultimo, nella legge 12 dicembre 2016, n. 238 (c.d. "Testo unico della vite e del vino"), che ha abrogato la disciplina previgente in materia di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche vitivinicole facendola confluire in un unico testo normativo.

La possibilità di svolgere funzioni *erga omnes* riconosciuta in capo ai consorzi di tutela nel settore vitivinicolo ha portato alcuni commentatori<sup>20</sup> ad inserire i consorzi nel novero delle organizzazioni interprofessionali, regolate attualmente a livello europeo dagli artt. 157 e 158 del Reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, in quanto struttura collettiva, di matrice eterogenea, che racchiude in sé i vari portatori d'interessi che operano sulla filiera, dai viticoltori agli imbottiglieri. In particolare, ai sensi dell'art. 167, è permesso agli Stati membri produttori di stabilire "regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta, in partico-

lare tramite decisioni adottate dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute, al fine di "migliorare e stabilizzare il funzionamento del mercato comune dei vini". Ciò può avvenire anche nei confronti dei soggetti non aderenti, in quanto lo stesso legislatore europeo ha previsto che, a determinate condizioni, dettate dall'art. 164 del medesimo regolamento<sup>21</sup>, gli accordi, decisioni e pratiche adottate in seno ad un'organizzazione di produttori riconosciuta, un'associazione riconosciuta di organizzazioni di produttori o un'organizzazione interprofessionale riconosciuta, possano trovare applicazione nei confronti degli altri operatori non aderenti all'organizzazione o associazione. Come contropartita, e per evitare fenomeni di *free riding*, l'art. 165 prevede che gli operatori economici non aderenti alle organizzazioni, che beneficiano delle attività la cui efficacia sia *erga omnes*, versino all'organizzazione un importo pari alla totalità o ad una parte dei contributi finanziari versati dagli aderenti.

#### 4.- I meccanismi di votazione e di ripartizione dei costi di gestione all'interno degli organi sociali: questioni giuridiche

Se la legge n. 526/1999 detta, in linea teorica, i requisiti di forma delle organizzazioni dei produttori a livello nazionale, nonché le loro funzioni principali, la disciplina delle dinamiche interne di questi organi è affidata, invece, ad una serie di decreti ministeriali: questi, dettando i criteri di rappresentanza all'interno dell'assemblea dei soci, il contenuto minimo dello statuto e la ripartizione dei costi di gestione tra i consociati, delineano un sistema complesso e dagli equilibri non sempre

pubblico alla genuinità e lealtà del mercato alimentare, poiché le attività di controllo del rispetto del disciplinare della D.O.P., così come definite dal Regolamento comunitario e dall'art. 53, l. n. 128 del 1998, sono dirette alla tutela della qualità del prodotto nell'interesse del consumatore, trattandosi, dunque, di una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'alimentazione", V. anche T.A.R. Lazio, sez. V, 14 aprile 2022, n. 4548; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n.4 524; T.A.R. Lazio, sez. II, 22 aprile 2004, n. 3477.

<sup>(20)</sup> V., in particolare, L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2012, p. 1 ss. e N. Lucifero, *I Consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, *ibidem*, n. 1-2019, p. 36 ss.

<sup>(21)</sup> Cfr. l'art 164 del Regolamento (UE) n. 1308/2013.

ben definibili.

Gli appartenenti al consorzio sono suddivisi in categorie dal D.M. del 12 aprile 2000, n. 61413: questo, oltre a fornire il contenuto dello statuto, stabilisce, all'art. 4, che le categorie di «produttori e utilizzatori» contribuiscono al riconoscimento ai sensi dell'art. 14, co. 17, legge n. 526/1999. Al fine di ottenere il riconoscimento, infatti, i consorzi devono rispettare un ben preciso criterio di rappresentatività: essi sono chiamati a dimostrare la partecipazione nella compagine sociale dei soggetti che rappresentano «almeno i 2/3 della produzione controllata dall'organismo di controllo privato autorizzato o dall'autorità pubblica designata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e ritenuta idonea alla certificazione DOP o IGP, calcolate su un periodo significativo».

La suddivisione in categorie produttive è alla base del meccanismo di ripartizione dei voti all'interno degli organi sociali, previsto dal D.M. del 12 aprile 2000, n. 61414: alle categorie individuate dal D.M. 61413/2000 è attribuita una percentuale di rappresentanza negli organi sociali del 66%, mentre la restante percentuale viene ripartita fra le restanti categorie produttive, sulla base delle indicazioni fornite dallo statuto del consorzio<sup>22</sup>.

Per quanto concerne il valore dei voti attribuiti ai consociati, la disposizione di riferimento del D.M. è l'art. 5. In particolare, il valore del voto, cui ha diritto ciascun consociato, deriva dal rapporto fra la quantità del prodotto certificato, e la quantità complessivamente conforme o certificata per ciascuna categoria dall'organismo di controllo pubblico o privato. Il valore del voto, pertanto, dipende direttamente dalla quantità prodotta e certificata all'interno della categoria di appartenenza.

Il meccanismo di ripartizione dei costi all'interno dell'Assemblea dei soci, regolato dal D.M. del 12 settembre 2000, n. 410, d'altra parte, è speculare a quello di attribuzione del valore del voto fra le varie categorie e con esso interconnesso. Difatti,

l'art. 2 prevede che la quota da porre a carico di ciascuna categoria della filiera non possa superare la percentuale di rappresentanza del 66% fissata dall'art. 3 del D.M. n. 61414/2000 e che ogni soggetto debba contribuire con una quota commisurata alla quantità di prodotto controllata dall'organismo privato autorizzato o dall'autorità pubblica di controllo per il prodotto e idonea ad essere certificata a DOP o a IGP. A partecipare ai costi sono tutti i soggetti che aderiscono al Consorzio nonché quei soggetti che, pur se non aderenti al Consorzio, appartengono alle corrispondenti categorie individuate all'art. 4 del già menzionato D.M. n. 61413/2000 e che partecipano al regime di qualità.

I meccanismi di votazione e di ripartizione dei costi in assemblea pongono una serie di questioni di non poco rilievo. Difatti, se, da un lato, la diretta proporzionalità fra produzione certificata e valore del voto riceve un consistente correttivo nel meccanismo di ripartizione dei costi di gestione, che sono tanto più elevati quanto è maggiore la produzione del singolo associato, dall'altro, tale sistema rischia di generare uno squilibrio interno nella ripartizione delle decisioni in seno all'Assemblea. Il potere decisionale, in base a questo meccanismo, risulterebbe a favore dei produttori di grandi dimensioni e a scapito dei piccoli, specie quando i soci sono chiamati a decidere su questioni di particolare rilievo, quali quelle di competenza dell'assemblea straordinaria. Tra queste, spiccano la modifica dello Statuto del consorzio e del disciplinare di produzione della DOP o IGP di cui il consorzio è titolare. Specialmente sotto quest'ultimo aspetto, possono emergere maggiormente i differenti interessi delle categorie: è possibile, ad esempio, che la volontà dei soci di maggiori dimensioni sia quella di adattare la produzione alle nuove tecnologie e ad una più ingente meccanizzazione, in modo da abbattere i costi e velocizzare la produzione.

<sup>(22)</sup> Lo stesso decreto individua, all'art. 2, le categorie appartenenti alle corrispondenti filiere produttive. Ad esempio, per la filiera dei formaggi: per i formaggi freschi: allevatori produttori di latte, caseifici, confezionatori; per i formaggi stagionati: allevatori produttori di latte, caseifici, stagionatori e/o porzionatori.

È da comprendere, altresì, che tipo di impatto questo genere di decisioni possa avere sul sistema regolamentare dei sistemi di qualità, specie per quanto concerne i requisiti giuridici e sostanziali richiesti dal legislatore europeo: si pensi ai «fattori naturali e umani», requisito essenziale prescritto dall'art. 5, par. 1, lett. b) del Reg. (UE) n. 1151/2012 per l'identificazione di una DOP.

Tali considerazioni inducono un'ulteriore riflessione, riguardante i soggetti legittimati alla partecipazione ai regimi di qualità, se questi possano essere adeguati ad una produzione su più larga scala, e, nel caso, se essi possano essere resi più elastici e adattabili a tecniche e tipi di produzione maggiormente industrializzati. Peraltro, su tale tema si era già interrogato il Tribunale UE, nel celebre caso riguardante la "piadina romagnola IGP"<sup>23</sup>, in maniera più o meno cauta. I giudici, infatti, avevano ritenuto legittima la modifica del disciplinare in senso favorevole alla produzione industrializzata della IGP: «nei limiti in cui il consumatore attribuisce al prodotto di cui trattasi determinate caratteristiche o qualità per il fatto che esso proviene dalla zona geografica in questione, sia il prodotto fabbricato artigianalmente che quello fabbricato con l'ausilio di apparecchi meccanici godono di tale immagine nella mente del consumatore. In altre parole, l'immagine di cui tale prodotto gode presso i consumatori sarebbe quindi associata alla sua origine geografica indipendentemente dalla questione se sia fabbricato secondo i metodi artigianali o industriali» (punto 47 della sentenza)<sup>24</sup>.

Le scelte relative al metodo di produzione di una DOP o IGP, adottate in seno al consorzio di tutela, generano una serie di effetti, sia nei rapporti di forza tra le varie categorie di produttori riuniti, o meno, nel consorzio, che a livello di concorrenza lungo la filiera: in particolare, l'abbattimento dei costi determinato dall'industrializzazione dei metodi di produzione potrebbe avviare un processo di «cannibalizzazione e marginalizzazione» dei prodotti dai costi di produzione più alti<sup>25</sup> - generalmente quelli fabbricati attraverso le tecniche tradizionali senza il ricorso a tecnologie o all'automatizzazione, potendo causare anche conflitti tra le varie categorie di produttori. Un esempio è rappresentato dalla filiera del "Culatello di Zibello DOP": questa era storicamente caratterizzata dalla contrapposizione tra produttori artigianali, i quali prediligevano metodi di fabbricazione della DOP tradizionali, in particolare una stagionatura più lunga, e produttori industriali. La disputa si è conclusa con l'ingresso dei produttori industriali all'interno del consorzio e con l'adozione, da parte di quest'ultimo, di un marchio collettivo di cui possono fregiarsi unicamente i produttori che rispettino le tecniche tradizionali<sup>26</sup>.

## 5.- I Piani di Regolazione dell'Offerta di DOP e IGP e la compatibilità con le regole della concorrenza

Fra le principali funzioni svolte dai consorzi di

<sup>(23)</sup> Tribunale I grado UE, sez. II – 23 aprile 2018, n. 43, causa T-43/15, CRM S.r.l.

<sup>(24)</sup> Per un'analisi approfondita della sentenza, che investe anche gli altri aspetti rilevanti, si rinvia a F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, p. 11 ss.; V. Paganizza, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal "testo" al Consiglio di Stato*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2014, p. 45; nonché L. Costantino, *Le alterne vicende della Piadina romagnola tra competenze amministrative e giurisdizionali nazionali, ruolo della Commissione e legame con il territorio*, in [giustiziacivile.com](http://giustiziacivile.com).

<sup>(25)</sup> Cfr. F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Roma, 2010, p. 134 ss. «La difficoltà di raggiungimento dell'accordo sulle regole cresce con il livello di eterogeneità delle imprese locali chiamate a discutere delle regole. A fianco di piccole-medie imprese a carattere artigianale e con sbocchi di mercato prevalentemente locali possono, infatti, operare grandi imprese industriali a portafoglio diversificato e con sbocchi commerciali anche internazionali. Le tecnologie impiegate per l'ottenimento del prodotto tipico possono essere diverse, così come l'esito finale dare luogo a varianti del prodotto non sempre "condivise" all'interno del sistema produttivo».

<sup>(26)</sup> Sulla filiera del Culatello di Zibello DOP e sulle dinamiche tra i produttori, v. A. Tregear e a., *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, in *Journal of Rural Studies*, 2007, n. 23, p. 12 ss.

tutela a livello nazionale vi è la stipula dei Piani di regolazione dell'offerta di prosciutti e formaggi DOP e IGP, i quali costituiscono, altresì, una rappresentazione plastica delle dinamiche di funzionamento interno dei gruppi stessi.

Una prima forma di contingentamento dell'offerta è stata introdotta, limitatamente ai formaggi DOP e IGP, dal c.d. "Pacchetto Latte"<sup>27</sup>, che ha introdotto l'art. 126-*quinquies* nel Reg. (CE) n. 1234/2007 sull'OCM unica.

Il contingentamento dell'offerta ha quale finalità, nelle intenzioni del legislatore, quella di garantire il valore aggiunto e mantenere la qualità dei prodotti DOP e IGP, vista l'importanza di queste denominazioni dal punto di vista economico, specie per le regioni rurali più vulnerabili<sup>28</sup>.

La disciplina dei Piani è attualmente contenuta negli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013, i quali prevedono una serie di condizioni di attuazione piuttosto stringenti. La richiesta deve essere presentata da un'organizzazione di produttori, un'organizzazione interprofessionale o un gruppo di operatori riconosciuti ai sensi degli artt. 152 ss. dello stesso Regolamento. Le norme di regolazione dell'offerta, una volta approvate dallo Stato membro, divengono vincolanti per tutti i produttori del prodotto considerato, anche se non appartenenti all'organizzazione proponente. Come cor-

rettivo all'efficacia *erga omnes* del Piano, il Regolamento ne prevede un'efficacia temporalmente limitata – pari a tre anni – e una serie di requisiti di rappresentatività delle organizzazioni proponenti, le quali devono stipulare un accordo preventivo relativo alle norme contenute nel Piano<sup>29</sup>. Le motivazioni della rigidità delle regole cui è sottoposta l'approvazione dei piani di regolazione, sia a livello unionale che interno, nonché il doppio vaglio degli Stati membri e della Commissione, sarebbero da ricercare nella natura privatistica dei soggetti aventi diritto alla proposizione dei piani di regolazione, e all'influenza che l'azione di questi potrebbe avere sulla concorrenza<sup>30</sup>.

In Italia, dalla fine degli anni '90 ad oggi, in assenza di una normativa a livello europeo che regolamentasse compiutamente la pianificazione dell'offerta, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è stata chiamata ad esprimersi sulla compatibilità delle condotte di pianificazione dell'offerta dei consorzi di tutela con le regole della concorrenza, sottolineandone, a più riprese, il carattere derogatorio ed eccezionale<sup>31</sup>.

Uno dei primi provvedimenti avente ad oggetto la pianificazione dell'offerta di un consorzio di tutela di un prodotto di qualità ha riguardato il Consorzio del Prosciutto San Daniele e il Consorzio del prosciutto di Parma<sup>32</sup>. L'Associazione Agricoltori della

(<sup>27</sup>) Reg. (CE) n. 261/2012 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In argomento v. *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, 2013, Napoli, ESI.

(<sup>28</sup>) È quanto previsto dal considerando 17 del Regolamento (UE) n. 261/2012. Critico sul punto L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 164 ss. Secondo l'A.: «non è dato di comprendere perché produzioni che si fregiano di certificazioni "di qualità" quali, appunto, le DOP e le IGP, dovrebbero necessitare di piani di controllo della produzione al fine di mantenere il proprio valore aggiunto, valore che dovrebbe essere loro garantito proprio dalle particolari loro connotazioni qualitative, tali da distinguerli sul mercato dai corrispondenti prodotti "ordinari" [...]».

(<sup>29</sup>) Cfr. l'art. 150, par. 2. Per una disamina approfondita della disciplina dei Piani di regolazione e della differenza fra art. 150 e art. 172 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 si rinvia a L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, ult. op. cit., 164.; per un'analisi del rapporto fra Piani di regolazione e concorrenza in agricoltura, nonché del processo di trasferimento ai gruppi di produttori dei compiti di regolazione della produzione, v. F. Prete, *Piani di Regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 3, p. 322 ss.

(<sup>30</sup>) Così I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, op. cit., p. 9.

(<sup>31</sup>) Per una panoramica sulle pronunce dell'AGCM nei suoi primi anni di attività si veda L. Costantino, *Il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore agroalimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile, *Trattato di diritto agrario*, Vol. 3, Milano, 2011, p. 230 ss.

(<sup>32</sup>) AGCM, provv. n. 3999/1996, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1998, 246. Per un'analisi approfondita della pronuncia, si rinvia a L. Paoloni, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1998, p. 197 ss.

provincia di Modena adiva l'Autorità garante denunciando l'esistenza di regolamenti di autodisciplina, adottati dai consorzi, i quali si risolvevano in un sistema di contingentamento della produzione di prosciutto crudo. L'Autorità, in prima battuta, ha riconosciuto l'applicabilità ai consorzi di tutela della disciplina *antitrust* così come disegnata dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"), e, in particolare, dell'art. 2, che vieta le intese restrittive della libertà di concorrenza realizzate da consorzi, associazioni d'impresе od altri organismi similari. A nulla rilevava, agli occhi dell'Autorità, la qualifica di questi consorzi quali "enti pubblici ausiliari", in quanto riceventi l'incarico di svolgere attività di vigilanza e controllo della tipicità e della qualità della produzione tutelata, rispettivamente, con l. 13 febbraio 1990, n. 26 e l. 14 febbraio 1990, n. 30<sup>33</sup>: la scelta di ricorrere a piani di programmazione della produzione si è formata unicamente in seno al consorzio e l'approvazione ministeriale di essi si risolve in un «mero atto di controllo, successivo e distinto anche formalmente dai piani». In definitiva, tali piani di programmazione sarebbero direttamente volti alla fissazione di tetti produttivi globali e di quote di produzioni annuali per ciascuna impresa produttrice di prosciutti tutelati, generando, così una «limitazione della produzione complessiva e individuale del prosciutto crudo tutelato»<sup>34</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'AGCM ha concesso ai due consorzi un'autorizzazione in deroga, della

durata di 4 anni, a stipulare le intese in questione ai sensi dell'art. 4 della L. n. 282/1990, che prevede una deroga alle intese restrittive della concorrenza qualora queste diano luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato», siano strettamente necessarie al raggiungimento delle finalità e non eliminino la concorrenza di una parte sostanziale del mercato. Se tale deroga viene concessa in virtù dell'incompleta individuazione e attuazione degli strumenti di controllo della qualità previsti all'epoca dal legislatore, è proprio in ragione del mutato quadro normativo in materia di controlli ufficiali che nel 1999 l'AGCM non ha rinnovato tale deroga.

L'AGCM ha reputato contrarie alla disciplina *antitrust* anche le condotte del Consorzio del formaggio "Parmigiano Reggiano" e quello del "Grana Padano", sempre nel 1996<sup>35</sup>.

Fra le condotte censurate vi erano la programmazione della produzione, la previsione di un piano produttivo per ciascun caseificio determinato dagli organi consortili, e la minaccia dell'applicazione di sanzioni in caso di superamento della quantità programmata, nonché la stipula di un protocollo di intesa fra i due consorzi, il quale prevedeva un limite massimo di produzione per l'annata 1994 e lo scambio di informazioni su andamento dei consumi nel mercato interno e internazionale, tendenze delle scorte di magazzino, andamento dei volumi di produzione dei due consorzi, indicazione delle pressioni sul mercato interno dei prodotti similari d'importazione.

<sup>(33)</sup> Punto 60 del provvedimento: «A tale proposito, si rileva che, ai fini dell'applicabilità delle regole del diritto della concorrenza, da un lato, non è rilevante la natura giuridica, pubblica o privata, del soggetto autore del comportamento anticoncorrenziale, nel momento in cui questo risulti comunque partecipe dell'attività economica (sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa C- 41/90, *Klaus Hofner e Fritz Elser c Macroton Gmhb*). Dall'altro, deve osservarsi come l'esercizio di poteri pubblicitari non rende di per sé immune l'attività del soggetto che li esercita dall'osservanza delle regole poste a tutela della concorrenza (sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991, causa C-18/88, *Régie des Télégraphes et des Télégraphes et des Téléphones (RTT) c GB-INNO-BM SA*, provvedimento dell'Autorità del 4 agosto 1995 n. 3211, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia*)».

<sup>(34)</sup> Punto 76. Peralto, come fa notare L. Paoloni, op. cit., p. 199, le decisioni adottate dai consorzi in questione non esprimono la volontà di tutti i soggetti partecipanti, in quanto gli imprenditori «non sono rappresentati pariteticamente nelle strutture consortili»: in particolare gli allevatori si trovano in netta minoranza e hanno una capacità limitata di incisione sulle decisioni adottate dal consorzio nel suo complesso. Al netto di tali considerazioni, è necessario, tuttavia, calare la pronuncia in oggetto nel contesto normativo all'interno della quale essa è stata adottata. È, difatti, utile esaminare tali provvedimenti di pari passo con l'evoluzione della normativa nazionale ed europea in materia di concorrenza e delle produzioni di qualità, insieme al ruolo sempre più decisivo che in esso assumono le organizzazioni dei produttori.

<sup>(35)</sup> AGCM, provv. n. 4352/1996, in *Bollettino AGCM*, 11 novembre 1996, n. 43.

Alle stesse conclusioni l'Autorità è giunta nel 1998<sup>36</sup>, quando è stata sottoposta alla sua attenzione la condotta del Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola, che aveva imposto ai produttori limiti quantitativi alla produzione, l'assegnazione di quota produttiva a ciascuna impresa consorziata e l'applicazione all'impresa Igor, esclusa dal Consorzio dal settembre 1988, della quota di produzione fissata nel piano per le imprese associate, nonché di contributi di marchiatura superiori a quelli previsti per le ditte associate e di un contributo per vigilanza e controllo non richiesto ai soci.

Infine, nel 2004<sup>37</sup>, oggetto di attenzione è la compatibilità con le regole della concorrenza dell'accordo interassociativo concernente il riposizionamento della DOP «Grana Padano» sul mercato. Gli strumenti adottati dal Consorzio, contenuti in due delibere, riguardavano, rispettivamente, un incentivo per la vendita di latte a fini diversi dalla produzione di Grana Padano, e l'effettuazione di maggiori investimenti pubblicitari da finanziare attraverso un meccanismo di contribuzione aggiuntiva su base progressiva, in modo da realizzare un innalzamento degli *standard* qualitativi della produzione. Per l'Autorità, tali pratiche risultavano contrarie alle regole sulla concorrenza: la prima, incentivando la vendita di latte a fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano, aveva l'effetto di contenere significativamente la crescita potenziale della produzione di Grana, mantenendone artificiosamente elevato il livello dei prezzi all'ingrosso; per quanto riguarda le misure finalizzate al riposizionamento sul mercato del Grana Padano, queste, evidenzia l'Autorità, di per sé non avrebbero presentato elementi di contrasto con la concorrenza, essendo espressamente finalizzate a favorire una produzione che garantisca un elevato standard qualitativo e a promuovere il marchio Grana Padano. Tuttavia, secondo l'AGCM, la distorsione della concorrenza sarebbe da rinvenire nel meccanismo di contribuzione

aggiuntiva imposto ai produttori: l'accordo, infatti, prevedeva un incremento più elevato del contributo aggiuntivo in presenza di una maggiore produzione di Grana Padano marchiato, così penalizzando gli operatori che producevano più Grana. Inoltre, la previsione, nel meccanismo di contribuzione, di una tabella rigidamente strutturata, per cui al superamento di una determinata soglia di produzione i partecipanti al Consorzio erano tenuti a contribuire in misura più che proporzionale al finanziamento delle spese pubblicitarie, appare suscettibile di costituire un disincentivo a incrementi di produzione, indipendentemente dalla finalità di riposizionamento del prodotto e di spostamento della curva di domanda verso l'alto e dall'effettiva entità dell'impatto economico per i consorziati.

Dalle pronunce citate, emerge, dunque, una lettura restrittiva e piuttosto cauta da parte dell'AGCM del rapporto tra pianificazione della produzione e regole della concorrenza; tale lettura restrittiva ha trovato accoglimento altresì in tempi recenti, verosimilmente alla luce delle stringenti condizioni imposte dal legislatore europeo per la legittimità dei Piani di cui agli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013.

E infatti, il 29 maggio 2017, l'AGCM ha fornito un parere alquanto restrittivo sulle modalità di definizione dei Piani di regolazione dell'offerta dei tre principali Consorzi di tutela di formaggi DOP, Grana Padano, Parmigiano Reggiano e Pecorino Romano, a fronte delle numerose denunce ricevute da produttori di latte e caseifici.

L'Autorità *antitrust* auspicava che i Piani fossero ispirati ai principi di "proporzionalità e di non discriminazione", e invitava i Consorzi e le Autorità di controllo a verificare rigorosamente e costantemente la sussistenza dei presupposti e delle condizioni richieste dalla normativa comunitaria e nazionale al fine di legittimare l'adozione di Piani di regolazione dell'offerta, altrimenti configurabili quali intese restrittive della concorrenza, in

<sup>(36)</sup> AGCM, provv. n. 6002/1998, in *Bollettino AGCM*, 08 giugno 1998, n. 21.

<sup>(37)</sup> AGCM, provv. n. 13300/2004, in *Bollettino AGCM*, 12 luglio 2004, n. 26.

contrasto con l'articolo 101 TFUE. Inoltre, la stessa poneva in evidenza la necessità di accertare sempre l'effettiva e reale sussistenza di un accordo preventivo di adesione ai Piani da parte dei produttori di latte crudo, oltre che dei trasformatori, dell'area geografica interessata, verificando scrupolosamente le percentuali di effettiva adesione al piano richieste dalla normativa. Anche in questo caso, l'Autorità ha messo in risalto il «carattere derogatorio ed eccezionale, oltre che meramente temporaneo» delle disposizioni contenute nei Piani di regolazione, «che devono rispondere alla necessità di fronteggiare eccessi di produzione e squilibri nel mercato in grado di provocare una eccessiva volatilità dei prezzi e un conseguente abbassamento del livello qualitativo dei prodotti».

L'orientamento tracciato dall'AGCM, tuttavia, non ha trovato conferma quando ad occuparsi del rapporto tra Piani di regolazione e concorrenza è stato il giudice amministrativo, in particolare il Consiglio di Stato<sup>38</sup>. La vicenda scaturiva dal ricorso, proposto da alcuni produttori di latte, volto a contestare la legittimità del Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano per il triennio 2017-2019 e l'attribuzione della quantità annuale di latte complessivamente producibile a livello di comprensorio (c.d. punto di riferimento comprensoriale o «PRC»), considerata eccessivamente bassa in relazione all'andamento espansivo del mercato del Parmigiano Reggiano DOP. Per le ricorrenti, tale meccanismo avrebbe innescato inevitabilmente l'applicazione pressoché automatica della contribuzione aggiuntiva a causa del superamento delle quote assegnate, costituente una forma indiretta di finanziamento del Consorzio di tutela.

I produttori ricorrenti sostenevano, in primo luogo, la violazione, da parte del Piano, dell'art. 101, par. 1, TFUE, recante il divieto di intese restrittive della concorrenza, in forza delle misure di contingentamento dell'offerta che il Piano stesso preve-

de. Inoltre, essi lamentano la proroga dell'efficacia della disciplina prevista dal Piano, effettuata attraverso la reiterazione, per il triennio 2017-2019, dello stesso punto di riferimento comprensoriale (PRC) fissato per il triennio 2014-2016, nonché la disparità di trattamento tra i segmenti della filiera e tra i produttori. Da questo punto di vista, l'invarianza del PRC, ricalcato sui volumi produttivi del triennio 2014-2016 avrebbe aumentato la contribuzione aggiuntiva a vantaggio del consorzio; tale contribuzione avrebbe, inoltre, gravato esclusivamente sulla categoria degli allevatori, mentre i caseifici e i commercianti, i quali realizzano i maggiori utili in ragione della trasformazione e della vendita del formaggio, ne sarebbero stati esenti.

Un aspetto rilevante e che presenta elementi di distonia rispetto alla lettura offerta dall'Autorità, è rappresentato dall'approccio del giudice amministrativo alla natura della disciplina dei Piani. Per il Collegio, le norme del Regolamento (UE) n. 1308/2013 sui Piani di regolazione non contengono alcuna indicazione riguardante l'eccezionalità della disciplina di quest'ultimi: essi possono, dunque, essere adottati non solo in situazioni di crisi di mercato e per periodi di tempo limitati, ma anche «al fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunto e mantenere la qualità dei formaggi che beneficiano di una DOP o IGP». Perciò, il Piano risulta pienamente compatibile con la disciplina della concorrenza, in quanto «la finalità di tale strumento, [...], è quella di tutelare un prodotto DOP e di assicurare il corretto esplicarsi del gioco concorrenziale, regolandone l'offerta in condizioni di equilibrio rispetto alla capacità di assorbimento da parte della domanda nazionale ed estera».

## 6.- I gruppi di produttori nella nuova PAC

Il 2 dicembre 2021 è stato adottato un pacchetto

<sup>(38)</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299. Per un commento della pronuncia si rinvia, si vis, a C. Gernone, *La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 35 ss.

di tre regolamenti destinati ad attuare la riforma della PAC 2023-2027<sup>39</sup>, rispettivamente 2021/2115, 2021/2116 e 2021/2117.

La disciplina dei gruppi a tutela dei segni di qualità, seppur non riformata in maniera strutturale, riceve una certa attenzione da parte del legislatore europeo nel Reg. (UE) 2021/2117, per quanto concerne la disciplina dei Piani di regolazione dell'offerta; più indirettamente nelle indicazioni che il legislatore europeo fornisce relativamente ai Piani strategici nazionali che devono essere adottati dai singoli Stati membri.

È da segnalare, infatti, la modifica intervenuta sul Reg. (UE) 1308/2013, che è in linea con l'approccio del nostro giudice nazionale alla disciplina dei Piani. Il legislatore europeo, dopo aver espresso la volontà, nel considerando n. 54 del Reg. (UE) 2021/2117, di estendere la possibilità di applicazione di norme di gestione dell'offerta ai prodotti DOP e IGP, attraverso l'integrazione delle norme vigenti in un'unica disposizione riguardante tutti i prodotti agricoli e alimentari, all'art. 1, par. 49, ha introdotto l'art. 166-bis, che sostituisce gli artt. 150 e 172 del Reg. (UE) n. 1308/2013: in questo modo è stata eliminata la distinzione fra settori produttivi e si è contribuito alla progressiva erosione del criterio dell'eccezionalità dei piani.

Attraverso questa modifica, si è rafforzato uno strumento di primaria importanza nelle mani dei gruppi di produttori e continua quel processo di "affidamento" ai privati dei ruoli di regolazione del

mercato nel quadro della PAC<sup>40</sup>.

Maggiori novità relative al ruolo e alle funzioni dei gruppi sono previste dalla proposta di nuovo Regolamento sulle IG, presentata il 31 marzo 2022 dalla Commissione europea<sup>41</sup>.

Già dai considerando della proposta emerge, con estrema chiarezza, l'obiettivo di rafforzare il ruolo di tali soggetti, sia per quanto concerne la funzione di proposizione della registrazione di un segno di qualità<sup>42</sup>, sia per quanto riguarda la funzione di autocontrollo interno. Importanti novità si rinven- gono anche relativamente alla rappresentatività di tali soggetti e in relazione alla produzione sostenibile.

La proposta di regolamento individua una nuova figura, quella dell'"associazione di produttori riconosciuta", definita, all'art. 7, par. 1, lett. f), come "un'associazione formale dotata di personalità giuridica e riconosciuta dalle autorità nazionali competenti come unica associazione che agisce per conto di tutti i produttori". Il riconoscimento di un'unica associazione a tutela della DOP o IGP registrata – tema su cui i precedenti regolamenti avevano sempre taciuto – costituisce un'importante forma di tutela degli interessi dei produttori, specie di quelli di piccoli o medie dimensioni, che facilmente potrebbero subire le conseguenze degli atti di concorrenza sleale posti in essere dai produttori che operano su scala più ampia<sup>43</sup>. Conferire alle associazioni riconosciute strumenti più efficaci a tutela della denominazione di qua-

<sup>(39)</sup> Per un primo sguardo alle novità della PAC 23-27 si veda il fasc. 1-2020 di *Riv. dir. agr.*, contenente gli atti del convegno "La Politica Agricola Comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi", 19 e 20 dicembre 2019, Verona..

<sup>(40)</sup> In questo senso, I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. Scaffardi – V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. I, Roma, 2020, p. 243.

<sup>(41)</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, Bruxelles, 31.03.2022, COM(2022)134 final. La proposta è stata aggiornata in data 2 maggio 2022, con COM(2022) 134 final/2 includendo il riferimento alla sintesi della valutazione d'impatto e il parere sulla valutazione d'impatto.

<sup>(42)</sup> A riguardo, il considerando n. 23 dispone che: "Le associazioni di produttori svolgono un ruolo essenziale nella procedura di domanda di registrazione delle indicazioni geografiche, ma anche nelle richieste di modifica dei disciplinari e di cancellazione. Esse dovrebbero essere dotate di mezzi per individuare e commercializzare meglio le caratteristiche specifiche dei loro prodotti. Occorre pertanto chiarire il ruolo dell'associazione di produttori".

<sup>(43)</sup> Recita la prima parte del *considerando* n. 24: "Poiché i produttori di prodotti recanti indicazioni geografiche sono per lo più piccole o medie imprese, essi devono far fronte alla concorrenza di altri operatori lungo la filiera alimentare, il che può creare concorrenza sleale tra i produttori locali e quelli che operano su scala più ampia. In tale contesto, nell'interesse di tutti i produttori coinvolti, è necessario consentire a un'unica associazione di produttori di intraprendere azioni specifiche a nome dei produttori".

lità, evitando la frammentazione degli interessi dei produttori, non solo è un passo in avanti in senso garantista per i soggetti che partecipano ai regimi di qualità, ma contribuisce, altresì, a fare maggiore chiarezza della disciplina, costituendo un chiaro indirizzo per i legislatori nazionali.

La proposta, oltre a tracciare la differenza fra associazioni riconosciute e non riconosciute, fissa, all'art. 33, i criteri nel rispetto dei quali un'associazione può essere riconosciuta. L'associazione deve rispettare determinati criteri di rappresentatività ai fini del riconoscimento: in particolare, un'associazione può essere riconosciuta «previo accordo concluso tra almeno due terzi dei produttori del prodotto recante un'indicazione geografica, che rappresentino almeno due terzi della produzione di quel prodotto nella zona geografica cui si fa riferimento nel disciplinare», come recita il par. 2.

Al fine di poter svolgere le proprie funzioni, l'associazione, a prescindere dall'essere riconosciuta o meno, ai sensi dell'art. 32, è sottoposta al controllo dello Stato membro in cui ha sede, il quale verifica che essa operi in maniera democratica e trasparente e che tutti i produttori del prodotto designato abbiano il diritto di aderire all'associazione. Oltre a tale forma di controllo del corretto funzionamento interno del soggetto collettivo, il legislatore europeo ha previsto la possibilità che gli Stati membri adottino delle disposizioni che prevedano la partecipazione, ai lavori dell'associazione, di soggetti portatori di altri interessi, quali funzionari pubblici, consumatori, dettaglianti e fornitori.

La proposta prevede le funzioni che possono essere svolte dalle associazioni dei produttori, differenziandole a seconda che esse siano riconosciute o meno dallo Stato membro: non è previsto alcun obbligo di riconoscimento, ma viene conferito alle associazioni che ottengano il riconoscimento un ruolo di maggiore rilievo nell'interlocuzione con le istituzioni e di intervento nella tutela delle denomi-

nazioni, non previsto per quelle non riconosciute.

Ai sensi dell'art. 32, un'associazione di produttori (non riconosciuta) può elaborare il disciplinare e gestire controlli interni che garantiscano la conformità delle fasi di produzione del prodotto designato dall'indicazione geografica al suddetto disciplinare; avviare azioni legali intese a garantire la protezione dell'indicazione geografica e dei diritti di proprietà intellettuale ad essa direttamente collegati; concordare iniziative di sostenibilità e garantire ad esse un'adeguata pubblicità; intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica; lottare contro la contraffazione e i sospetti usi fraudolenti sul mercato interno di un'indicazione geografica che designi prodotti non conformi al disciplinare, monitorando l'uso dell'indicazione geografica sul mercato interno e sui mercati di paesi terzi in cui le indicazioni geografiche sono protette, anche su internet, e, se necessario, anche informando le autorità incaricate dell'applicazione della legge mediante i sistemi riservati disponibili.

Ai sensi dell'art. 33, par. 3, le associazioni riconosciute, oltre a svolgere le funzioni di cui all'art. 32, possono fungere da collegamento con gli organismi responsabili dell'applicazione della proprietà intellettuale e della lotta alla contraffazione, e partecipare a reti attive nel campo dell'applicazione della proprietà intellettuale in quanto titolare dei diritti dell'indicazione geografica; avviare azioni, anche presentando domande di intervento alle autorità doganali, per scongiurare o contrastare eventuali misure che siano, o rischiano di essere, dannose per l'immagine del loro prodotto; raccomandare alle autorità nazionali norme vincolanti da adottare in conformità dell'articolo 166-bis del Reg. (UE) n. 1308/2013 per la regolazione dell'offerta di prodotti designati da un'indicazione geografica<sup>44</sup>; registrare un marchio commerciale individuale, collettivo o di certificazione, contenente

<sup>(44)</sup> L'art. 166-bis del Reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal Regolamento (UE) 2021/2117, prevede la possibilità, per le organizzazioni e associazioni riconosciute ai sensi del regolamento, di adottare norme vincolanti per la regolazione dell'offerta dei prodotti agricoli e agroalimentari protetti da DOP e IGP, di fatto generalizzando la possibilità di accesso alla pianificazione dell'offerta a tutti i prodotti DOP e IGP, non solo a prosciutti e formaggi. Invero, l'individuazione di tale funzione in capo alle associazioni di produttori rappresenta un vero e proprio raccordo con il Regolamento sull'OCM unica.

un'indicazione geografica e limitato al prodotto conformemente al disciplinare corrispondente allo scopo di proteggere l'indicazione geografica nei sistemi dei nomi di dominio internet all'esterno della giurisdizione dell'Unione.

L'impianto della proposta di regolamento si fonda, altresì, sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica, la quale riceve una fondamentale declinazione nei c.d. "impegni di sostenibilità", ex art. 12. Le associazioni, infatti, possono concordare impegni di sostenibilità da rispettare nella produzione del prodotto protetto da denominazione geografica, che siano più rigorosi di quelli previsti dal diritto dell'Unione o da quello nazionale e di "andare oltre le buone pratiche in termini di impegni sociali, ambientali o economici"<sup>45</sup>. Tali impegni dovranno figurare nel disciplinare. Il legislatore europeo utilizza in questo caso una formulazione piuttosto generica, non individuando il possibile contenuto di tali impegni, lasciando alla Commissione il potere di adottare atti delegati che definiscano le norme di sostenibilità dei vari settori e i criteri per il riconoscimento delle norme di sostenibilità esistenti a cui i produttori possono aderire.

Il testo dell'art. 12 è stato oggetto di una serie proposte di emendamento, che sollevano alcune questioni giuridiche. In primo luogo, viene introdotta la figura dell'"impresa sostenibile", la quale dovrebbe contribuire alla realizzazione di una serie di obiettivi sociali, ambientali o economici, tra cui la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, la conservazione e l'uso sostenibile del suolo, la conservazione della biodiversità, la transizione verso un'economia circolare, ecc.

Sempre all'art. 12 – così come emendato – viene previsto che gli impegni di sostenibilità concordati dalle associazioni di produttori possano figurare nel disciplinare ovvero essere "elaborati separatamente rispetto a quest'ultimo".

In primo luogo, non è chiaro in che termini si inserisca la figura dell'"impresa sostenibile" nel quadro della tutela e della promozione delle indicazioni geografiche, non essendo dalla disposizione prevista alcuna modalità né i requisiti di riconoscimento di quest'ultima. Per quanto riguarda, invece, l'elaborazione di impegni di sostenibilità al di fuori del disciplinare se, come si vedrà in seguito, si tratta di un *modus operandi* già adottato da numerosi consorzi di tutela, è innegabile che la previsione dell'inserimento di tali impegni all'interno dei disciplinari abbia maggiore forza cogente, costituendo questi la fonte legale delle regole tecniche e di fabbricazione cui tutti i produttori debbano attenersi.

Al netto del percorso di discussione sulla nuova proposta di regolamento, le novità in esso contenute risultano in linea con l'attuazione della strategia *From Farm to Fork* della Commissione, cuore del *Green new deal* europeo<sup>46</sup>.

Nella "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" del 20 maggio 2020, peraltro, la sostenibilità alimentare riveste un ruolo di primo piano: tutti i soggetti della filiera agroalimentare (agricoltori, pescatori, produttori, ecc.) sono chiamati a trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio, per conseguire migliori risultati climatici e ambientali, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre e ottimizzare l'uso di fattori di produzione.

La codificazione di una tale responsabilità in capo alle associazioni di produttori costituisce una novità nel panorama legislativo europeo, se si considera la poca chiarezza del rapporto, nel corso degli anni, tra i parametri di sostenibilità e i segni di qualità, determinato, essenzialmente ma non esclusivamente, dalla scarsità dei riferimenti

<sup>(45)</sup> Sul punto e sulla relazione tra DOP, IGP e cambiamenti climatici, v. A. Di Lauro, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2022, p. 22 ss.

<sup>(46)</sup> Sul punto, v. A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in Riv. dir. agr., 2020, 1, p. 23 ss.

alla sostenibilità all'interno dei Regolamenti su DOP e IGP<sup>47</sup>.

Senza dubbio, il rispetto degli standard di sostenibilità costituisce, in una logica di mercato, uno strumento utile nelle mani del produttore per aumentare la propria attrattività e sensibilizzare il consumatore.

In Italia, alcuni consorzi di tutela, specie di grandi dimensioni, hanno avviato importanti campagne comunicative sul tema. Si pensi, ad esempio, al *Consorzio di tutela del Prosecco DOC*, il quale si è impegnato ad adottare, con cadenza annuale, il cosiddetto «Vademecum viticolo», il quale indica agli operatori del settore le strategie migliori per ottenere una produzione più sostenibile. Tra queste vi sono il minimo utilizzo delle sostanze chimiche di sintesi, la razionalizzazione delle tecniche agronomiche nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici e la minimizzazione dell'uso di prodotti fitosanitari di sintesi. Inoltre, il Consorzio ha avviato la collaborazione con la società Equalitas – società che concede una particolare certificazione di sostenibilità in ambito vitivinicolo – per ottenere la certificazione di «Denominazione sostenibile». In Francia, invece, è stato il Consiglio permanente dell'*Institut National de l'Origine et de la Qualité* (INAO) ad aver individuato, nel 2020, tre opzioni per rafforzare l'impegno dei produttori di DOP e IGP, rappresentati dai propri *organismes de défense et gestion* (ODG) nella sostenibilità agro-ambientale. Si tratta, invero, di strumenti volontari di potenziamento dell'impegno dei produttori, che si sviluppano in tre direzioni. In primo luogo, l'ODG può richiedere all'INAO, competente ad approvare la registrazione e la modifica dei disciplinari di produzione, l'introduzione, all'interno del disciplinare stesso, di una o più «disposizioni agroambientali»; esso può impegnarsi, a prescindere dal disciplinare, ad avviare un processo graduale di otte-

nimento della certificazione ambientale o di agricoltura biologica; infine, può demandare all'INAO l'introduzione, all'interno del disciplinare di produzione, di un obbligo di ottenimento di una certificazione ambientale ufficiale.

Se le previsioni contenute nella proposta di regolamento costituiscono un importante contributo agli obiettivi della transizione verde, resta da verificare quale sarà il reale impatto di queste iniziative: ciò dipenderà in parte dalle scelte condotte dai legislatori nazionali, ma anche da quelle rimesse all'autonomia privata dei gruppi dei produttori, e da come questi ultimi intenderanno mettere in pratica gli impegni di sostenibilità.

Recentemente, il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione riguardo la proposta di regolamento<sup>48</sup>, ritenendo, fra le altre cose, che i gruppi di produttori riconosciuti debbano ottenere maggiori diritti e risorse. Da un lato, questi dovrebbero essere incaricati di stabilire le condizioni minime per l'uso di una denominazione e di controllare l'uso corretto delle indicazioni. I gruppi, inoltre, dovrebbero ricevere contributi finanziari obbligatori da tutti i produttori.

È altresì da comprendere in che modo i diritti e risorse dei gruppi dovrebbero essere implementati, se si considera che gran parte delle funzioni menzionate sono già in larga parte svolte dalle organizzazioni. Difatti, i gruppi stabiliscono già le regole di massima di utilizzo di una denominazione all'interno del disciplinare e svolgono una funzione di monitoraggio del corretto utilizzo della denominazione sul mercato, ai sensi dell'art. 45 del Reg. (UE) n. 1151/2012.

Se, da un lato, un potenziamento del ruolo dei gruppi sarebbe da accogliere con favore, specie per quanto concerne l'incremento della funzione di protezione dei segni – incremento peraltro visto come necessario relativamente alla protezione *online* delle IG – imporre ulteriori condizioni mini-

(<sup>47</sup>) Per una trattazione analitica del tema del rapporto tra DOP, IGP e sostenibilità, troppo esteso per essere affrontato in questa sede, si rinvia a A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 382. Si veda, altresì, F. Arfini, V. Bellassen, *Sustainability of European food quality schemes. Multi-performance, structure, and governance of PDO, PGI, and organic agri-food systems*, Springer, 2019. Invero, la sostenibilità è menzionata anche nel *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli* del 2008.

me di utilizzo della finirebbe per frapportare un ulteriore ostacolo all'accesso ai sistemi di qualità per i produttori, rischiando di frustrare gli obiettivi della disciplina, specie delle ultime modifiche apportate, improntate ad una semplificazione ed efficientamento delle procedure di registrazione. Inoltre, per quanto concerne l'obbligatorietà dei contributi finanziari, è da segnalare come già meccanismi di contribuzione obbligatoria da parte dei non associati siano previsti dai diritti nazionali: in Italia, come si è osservato, una tale previsione è contenuta nell'art. 2 del D.M. n. 410/2000; in Francia, invece, ai sensi dell'art. L642-21 del *Code rural*, è prevista l'adesione obbligatoria di tutti gli operatori all'*organisme de défense et gestion* a tutela del prodotto DOP o IGP e, conseguentemente, la partecipazione di tutti i produttori ai costi delle missioni cui questo è deputato.

## 7.- Conclusioni

I gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP rappresentano un vero e proprio cantiere per il legislatore europeo e nazionale, ricevendo da questi sempre maggiore attenzione, sia in ragione delle regole della nuova PAC che del progressivo mutamento delle caratteristiche del mercato di DOP e IGP, le cui dimensioni aumentano esponenzialmente, ormai oltrepassando i confini europei.

Le importanti funzioni attribuite alle associazioni riconosciute dalla proposta di regolamento su DOP e IGP, poi, se dovessero trovare accoglimento, rappresenterebbero un ulteriore passo in avanti nel rafforzamento del ruolo delle organizzazioni come primarie interlocutrici delle istituzio-

ni sia nazionali che europee, nonché di supporto nel contrasto all'utilizzo illecito delle indicazioni, specie in virtù della loro crescente rilevanza sul panorama internazionale. Non è da sottovalutare, inoltre, la funzione di raccomandazione nei confronti delle autorità nazionali dell'adozione di norme vincolanti per la regolazione dell'offerta: ciò, insieme all'estensione dell'applicabilità dei piani a tutti i prodotti, senza distinzione di settore, potrebbe condurre, almeno in Italia, ad una messa in discussione dell'equilibrio tra concorrenza e regolazione dell'offerta, anche da parte dell'AGCM e non solo del giudice amministrativo, come visto in precedenza.

Il ripensamento del ruolo dei consorzi è presente, come si è visto, anche nelle ultime pronunce della giurisprudenza, le quali conducono a nuovi equilibri nel rapporto tra l'attività dei gruppi e le regole della concorrenza: i consorzi, con le loro funzioni, non sono più deputati unicamente alla tutela degli interessi privati dei produttori o di promozione del segno, ma svolgono un ruolo di più ampio respiro, all'interno dell'architettura della PAC, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima, anche in virtù del suo primato sulle regole della concorrenza<sup>49</sup>.

Ciò che emerge, dunque, è una disciplina *in fieri*, portata a rispondere agli stimoli provenienti dalla società e dal mercato.

Sarà da vedere attraverso quali strumenti verranno messi in pratica, all'interno degli ordinamenti nazionali, gli impegni assunti dal legislatore europeo e quale sarà il reale impatto delle scelte legislative sulla tutela e sulla promozione di DOP e IGP, anche sul raggiungimento degli obiettivi a lungo termine della strategia *From Farm to Fork*.

<sup>(48)</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230524IPR91912/prodotti-agricoli-di-qualita-il-pe-adotta-la-sua-posizione>

<sup>(49)</sup> Il primato della PAC sulle regole della concorrenza è stato più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (v., *ex multis*, Corte giust. 14 novembre 2017, in causa C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence*, in *Foro Amm.*, 2017, 11, 2214), e, recentemente, anche dal nostro giudice amministrativo, proprio in relazione ad intese poste in essere da operatori economici aventi ad oggetto segni distintivi dei vini, in Cons. Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745/2020, *Cons. tutela DOC Sicilia e Ass. Viticoltori IGT Terre Siciliane*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2020, p. 49 ss.. "A ben vedere, dunque, la concorrenza del mercato non è l'obiettivo primario della politica agricola comune (PAC), se non come effetto della tutela della qualità dei prodotti e della informazione adeguata e trasparente del consumatore". Su questa pronuncia, cfr. A. Jannarelli, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2020, p. 39 ss.

## ABSTRACT

*I gruppi di tutela di DOP e IGP, che in Italia assumono la forma dei consorzi ex art. 2602 c.c., costituiscono un importante tassello nell'architettura dei sistemi di qualità a livello europeo e nazionale. Il sistema italiano dei consorzi offre una serie di spunti per l'interprete, specie per quanto concerne la loro natura di enti privati svolgenti pubbliche funzioni. Oggetto d'interesse è, altresì, la funzione di regolazione dell'offerta esercitata dagli stessi, più volte interpretata restrittivamente dall'AGCM e che, recentemente, ha ricevuto una nuova lettura da parte del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299). I gruppi sono oggetto di ripensamento, altresì, nella proposta di regolamento sulle IG del marzo 2022: la novità più rilevante riguarda la possibilità, per i gruppi, di inserire, all'interno dei disciplinari, veri e propri "impegni di sostenibilità", giocando un ruolo sempre più incisivo nell'attuazione della nuova PAC.*

*The PDO and PGI protection groups, which in Italy take the form of consortia ex art. 2602 c.c., are an important element in the architecture of quality systems at European and national level. The Italian system of consortia offers a series of ideas for interpreters, especially regarding their nature as private bodies carrying out public functions. Another subject of interest is the function of regulation of the offer exercised by the consortia, often interpreted restrictively by the AGCM and which, recently, has received a new reading by the Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sec. III, 15 February 2021, n. 1299). The proposal for a regulation on GIs of March 2022 also contains some innovations for the groups, among which the most relevant concerns the possibility for the latter to include, within the product specification, "sustainability undertakings", playing an increasingly important role in the implementation of the new CAP.*

