

L'Accordo sul prezzo del pomodoro da industria nel Nord Italia ed il ruolo determinante delle Organizzazioni dei produttori

di *Marianita Gioia*

1. L'accordo sul prezzo del pomodoro da industria nel contesto odierno. - 2. La complessa trattativa per la stipula del contratto quadro per il pomodoro da industria del Nord Italia. - 3. Il contesto giuridico europeo e l'evoluzione della disciplina delle OP ortofrutticole: brevi cenni. - 4. Il ruolo delle Organizzazioni dei produttori nelle trattative con l'industria agroalimentare: un processo in divenire.

1. - *L'accordo sul prezzo del pomodoro da industria nel contesto odierno.* Risale alla seconda metà di maggio 2023 l'avvenuto raggiungimento dell'accordo sul prezzo del pomodoro da industria, nell'area del Nord Italia per il periodo produttivo 2023. La notizia, diffusa dalle testate giornalistiche di settore¹, in attesa della pubblicazione ufficiale del contratto quadro, è stata opportunamente comprovata da documenti diramati dai soggetti direttamente coinvolti².

Il braccio di ferro al quale si è assistito ha riguardato il prezzo del prodotto e, segnatamente, una cifra solo apparentemente irrisoria di dieci euro di scarto, tra quanto era stato richiesto dalla controparte agricola (150 euro alla tonnellata) e quanto era disposta ad offrire l'industria di trasformazione (140 euro alla tonnellata). La lunga trattativa è terminata con la, non scontata, «vittoria» dei produttori.

Il risultato, ottenuto dopo un'estenuante negoziazione tra produttori e parte industriale intrapresa ad inizio anno appare, infatti, ancora più eclatante considerato che la notizia dell'ultima «fumata nera» era stata diffusa poco meno di una settimana prima³ quando, a seguito dell'ennesimo incontro tra le Organizzazioni dei produttori (OP)⁴ e l'industria di trasformazione⁵, era stato comunicato il mancato raggiungimento dell'accordo. Tale circostanza aveva contribuito ad alimentare le preoccupazioni scaturenti dall'avvicinarsi della campagna di raccolta e, altresì, ad insinuare dubbi sull'attuale idoneità dello strumento del contratto quadro, del quale l'accordo sul prezzo costituisce un elemento basilare, a adempiere ad una delle funzioni principali che riveste: attenuare lo squilibrio esistente nelle trattative tra la parte agricola e quella industriale orientando l'offerta dei prodotti agricoli.

Tuttavia, questo risvolto positivo a vantaggio della compagine agricola della filiera del pomodoro chiama a riflettere proprio sulla difficoltà di addivenire, in alcuni comparti più che in altri, fluidamente e tempestivamente agli accordi sul prezzo di riferimento da pagare ai fornitori delle materie prime agricole e sul ruolo determinante giocato dalle OP nell'ottenerlo. La vicenda, infatti, può portare ad analizzare due aspetti di portata più generale.

¹ M. PELAGALLI, *Pomodoro da industria, l'accordo nel Bacino del Nord è a 150 euro alla tonnellata*, in *Agronotizie*, 24 maggio 2023, <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2023/05/23/pomodoro-da-industria-l'accordo-nel-bacino-del-nord-e-a-150-euro-alla-tonnellata/79260>.

² Comunicato stampa di Confagricoltura del 21 maggio 2023, <https://www.confagricoltura.it/ita/area-stampa/comunicati/pomodoro-da-industria-confagricoltura-bene-l'accordo-raggiunto-tiene-conto-delle-nostre-osservazioni>. Comunicato stampa di ANICAV (Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali) del 22 maggio 2023, https://anicav.it/wp-content/uploads/2023/05/CS_chiusura-accordo-campagna-nord.pdf.

³ T. CINQUEMANI, *Stallo sul pomodoro da industria, è la fine del prezzo concordato?*, in *Agronotizie*, 17 maggio 2023, <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2023/05/17/stallo-sul-pomodoro-da-industria-e-la-fine-del-prezzo-concordato/79198>.

⁴ Tra le OP più rappresentative si ricordano: AEF, AINPO, APO CONERPO, APOL, ASIPO, ASPORT, CICO, CIO, Minguzzi, OP Ferrara, Terremerse, POA e Verde Intesa.

⁵ Le industrie di trasformazione sono quelle aderenti ad ANICAV, tra le quali figurano il Consorzio Casalasco del Pomodoro, Emiliana Conserve, Italfrutta, Italtom, Italian Food.

Da un lato, emerge l'importanza del contratto quadro nonostante il complesso procedimento, con il quale si giunge in tempi sempre più lunghi alla stipula dello stesso, possa plausibilmente far sorgere delle perplessità circa l'efficacia dello strumento in esame. Infatti, nel momento in cui si scrive, per lo stesso comparto non è stato conseguito alcun accordo sul prezzo con riguardo al bacino Centro-Sud in quanto la trattativa si è arenata proprio sulla parte normativa dell'accordo stesso. Il rischio, conseguente la mancata stipula del contratto quadro di area prima dell'inizio della campagna di raccolta del pomodoro, come è accaduto negli ultimi anni, è di gettare nell'incertezza i produttori disorientati dall'assenza di un prezzo di riferimento e sempre più vulnerabili nella contrattazione con le parti industriali che garantiscono loro l'accesso al mercato. Se a ciò si aggiunge il possibile e devastante ruolo dei recentissimi eventi alluvionali, che hanno colpito le zone dell'Emilia-Romagna distruggendo una buona parte delle produzioni di pomodoro da industria che insistono in quel territorio, il dubbio che il risultato raggiunto dipenda in larga parte anche da circostanze esterne e concomitanti può comprensibilmente sorgere.

Dall'altro, rileva l'evoluzione positiva del potere negoziale delle OP sul nostro territorio nazionale. Infatti, solo fino a qualche anno fa, il protrarre una simile trattativa basata su uno scarto di prezzo che può apparire esiguo ma che in realtà rappresenta una cifra considerevole se rapportata al numero delle tonnellate di pomodoro coinvolte dall'accordo sarebbe stata considerata un'attività non tanto impossibile quanto deleteria e controproducente per il buon funzionamento della filiera. Si sarebbe puntato a risolvere la contrattazione in tempi più brevi, come accaduto nel comparto in esame ed in altri settori⁶, accettando il prezzo offerto dalla parte industriale o giungendo ad un compromesso su un prezzo più alto di quello offerto ma comunque più basso di quello richiesto.

Il risultato raggiunto costituisce, quindi, uno spunto di riflessione per focalizzare l'attenzione sulla figura delle Organizzazioni dei produttori ortofrutticole, alla cui categoria appartengono quelle del pomodoro da industria, e svolgere qualche considerazione sull'idoneità delle OP nel rafforzare la posizione negoziale dei loro aderenti anche attraverso la stipula dei contratti quadro indispensabili nel dialogo con le altre parti coinvolte.

Lo sviluppo delle Organizzazioni dei produttori ha costituito, come è noto, uno dei temi chiave nelle riforme della PAC susseguitesisi negli ultimi anni all'interno di un più ampio procedimento di promozione degli strumenti associazionistici nella regolazione delle interazioni tra i diversi attori della *food chain*. L'esperienza delle OP, maturata in singoli settori (dapprima in quello ortofrutticolo⁷ e successivamente in quello lattiero-caseario) è stata presa a modello per tutti gli altri comparti produttivi, tanto da estendere all'intera gamma delle produzioni agricole nell'ambito dell'Organizzazione comune di mercato (OCM) il riconoscimento delle OP e delle loro Associazioni (AOP)⁸.

Oggigiorno, nonostante le Organizzazioni dei produttori nel settore degli ortofrutticoli rappresentino una realtà consolidata sul nostro territorio nazionale, se paragonata a quella delle OP presenti in altri comparti ma con una più limitata esperienza operativa, le tempistiche per raggiungere un accordo sul prezzo di riferimento per la materia agricola si rivelano, tuttavia, sempre assai lunghe e rischiano, sovente, di compromettere il buon funzionamento della filiera di riferimento⁹.

2. - La complessa trattativa per la stipula del contratto quadro per il pomodoro da industria del Nord Italia. Entrando nel merito della vicenda che qui si rappresenta e, circoscrivendo l'oggetto della presente disamina al

⁶ Ciò è accaduto proprio nel settore del pomodoro da industria per l'area del Nord Italia fino allo scorso anno e, a titolo d'esempio, in altri comparti come quello cerealicolo. Nel 2019 la OP cereali Centro-Sud ha stipulato un accordo ad un prezzo minimo più basso rispetto a quello previsto dalle piazze di mercato limitrofe (https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2019/04/02/op-cereali-centro-sud-crece-sul-territorio-col-grano-duro/62478?utm_source=notifiche&utm_medium=email&utm_campaign=notifica-azienda-91852&utm_content=k.AN.Articolo-62478).

⁷ I cui primi interventi normativi risalgono, come si vedrà nel prosieguo, al 1966.

⁸ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, II ed., Bari, 2018.

⁹ Per quanto concerne il comparto del pomodoro da industria, ad esempio, nel 2022 l'accordo per il bacino Nord Italia è stato raggiunto nel mese di aprile.

comparto del pomodoro da industria, occorre ripercorrere brevemente le tappe salienti della lunga trattativa che ha condotto al raggiungimento del risultato finale per comprendere il ruolo decisivo svolto dalle Organizzazioni dei produttori.

La contrattazione per la definizione del prezzo del pomodoro da industria avviene solitamente ad inizio anno solare tra le OP, divise tra Bacino del Nord Italia e del Centro-Sud, e l'Associazione nazionale industriali conserve alimentari vegetali (ANICAV). Tale Organismo, opera all'interno dell'Associazione sindacale di Confindustria che, come è noto, raggruppa al suo interno le aziende private impegnate nel settore della trasformazione e della conservazione dei prodotti vegetali. Alla contrattazione prendono parte, inoltre, anche alcune imprese che aderiscono alla Confederazione italiana della piccola e media industria privata (CONFAPI).

Le Organizzazioni interprofessionali (OI) del pomodoro da industria del Nord e del Centro-Sud, conformemente alla disciplina europea e nazionale che le regola, svolgono un ruolo di garanzia del corretto funzionamento della contrattazione con l'obiettivo di favorire il confronto e la cooperazione tra i soggetti coinvolti tenendo presente anche l'interesse dei consumatori finali¹⁰. Successivamente alla definizione del contratto quadro, le OP stipulano con le aziende trasformatrici un contratto di fornitura che deve avere come punto di partenza quanto deciso a livello di area di riferimento. Su questi contratti vigila l'Organizzazione interprofessionale che, come soggetto terzo, ne verifica la coerenza al contratto quadro.

Una volta conseguito l'accordo, la fase successiva consiste nella formulazione del contratto quadro d'area nel quale si stabiliscono i parametri qualitativi del pomodoro, le modalità dei controlli, le regole comuni per la raccolta e il trasporto, le penali, i *bonus* e il prezzo di riferimento della materia prima agricola, distinguendo, se del caso, tra pomodoro ottenuto da agricoltura convenzionale o biologica. È proprio questo segmento dell'accordo ad essere solitamente più arduo da definire dovendo le parti cercare un punto di incontro tra le istanze avanzate dalle Organizzazioni dei produttori concernenti gli elevati costi di produzione, la carenza di manodopera, i rischi climatici e biologici che sono chiamati ad affrontare e la posizione delle industrie di trasformazione che a loro volta subiscono la pressione della grande distribuzione organizzata.

Negli ultimi anni, almeno per quanto concerne l'area Nord, l'accordo sul prezzo è stato raggiunto nei primi mesi dell'anno e non più tardi del mese di aprile ma per la campagna 2023, complici i fattori climatici come la siccità e quelli economici, quali la stipula di contratti per la fornitura del pomodoro d'industria in altri Paesi UE a prezzi ritenuti equi per i produttori¹¹, l'accordo è giunto in netto ritardo rispetto alle esigenze del buon funzionamento della filiera.

Il divario tra l'offerta (inizialmente di 135 euro la tonnellata con la stipula di un contratto biennale) e la domanda (di 150 euro la tonnellata con la richiesta di un contratto annuale) ha raggiunto uno stallo, perpetratosi fino alla metà di maggio 2023, che ha visto le parti ferme sulle proprie posizioni con un minimo cedimento da parte dell'industria di trasformazione che ha proposto, in considerazione del fattore siccità, un contratto annuale con un prezzo di riferimento di 140 euro alla tonnellata.

Seppur sia la prima che la seconda offerta superassero quella del 2022¹², le Organizzazioni dei produttori hanno ritenuto necessario non accettare la proposta alla luce degli incrementi dei costi di produzione e delle prospettive di mercato. La tenacia è stata premiata con il raggiungimento dell'obiettivo auspicato: un contratto che riconosce l'indispensabile ruolo dei produttori all'interno della filiera grazie alle Organizzazioni dei produttori che hanno condotto le trattative con determinazione ottenendo un accordo

¹⁰ Queste ultime non saranno oggetto della presente trattazione, ma si rinvia ad alcuni autori per un'analisi approfondita dello strumento. Per una dettagliata ricognizione storica dell'istituto, su tutti: L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000; ID., *Organizzazioni interprofessionali*, in *Digesto civ., Agg.*, Torino, 2003, 982. Per una comprensione dell'attuale disciplina giuridica, su tutti: A. JANNARELLI, 2018, *op. cit.*

¹¹ Le OP spagnole, ad esempio, hanno stipulato un contratto con le industrie di trasformazione ottenendo un prezzo di 150 euro alla tonnellata.

¹² Il prezzo di riferimento era di 108 euro alla tonnellata, 18 per cento in più di quello previsto per il 2021.

sul prezzo di riferimento in linea con i dati europei degli altri Stati membri¹³. Rispetto ai contratti stipulati in precedenza nel settore in analisi, infatti, si evidenzia l'importanza assunta dagli organismi chiamati a ricercare un giusto equilibrio compattando l'offerta e consentendo un'adeguata programmazione basata su nuove certezze.

La vicenda qui sinteticamente descritta aiuta a comprendere i complessi meccanismi che sottendono lo strumento del contratto quadro, frutto del confronto tra i produttori e i trasformatori che, in via generale, stabilisce le condizioni di vendita della materia prima oggetto del contratto stesso fissandone anche un prezzo da applicare nell'area geografica di riferimento. Infatti, per comprendere al meglio il ruolo svolto dalle OP del comparto e svolgere delle considerazioni in proposito, occorre preliminarmente e brevemente soffermarsi sullo strumento del contratto quadro di cui l'accordo relativo al prezzo medio di riferimento rappresenta l'elemento sul quale le trattative indugiano maggiormente. È pacifico e ampiamente risaputo che nel nostro ordinamento civile l'accordo sia uno dei requisiti fondanti il contratto, di conseguenza il mancato raggiungimento di quest'ultimo su un aspetto così rilevante come il prezzo minaccia la stipula dello stesso. Di conseguenza, anche nello specifico settore dei contratti quadro agroalimentari il mancato accordo sul prezzo di riferimento, da pagare alla compagine agricola, pregiudica irrimediabilmente il buon esito delle trattative.

Disciplinati a livello nazionale dal d.lgs. n. 102/2005¹⁴, come è noto, i contratti quadro si configurano alla stregua di contratti relativi ad uno o più prodotti agricoli aventi ad oggetto, senza che derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato ma prevedendo un prezzo medio di riferimento, la produzione, la trasformazione, la commercializzazione, la distribuzione dei prodotti, nonché i criteri e le condizioni generali che le parti si impegnano a rispettare¹⁵. Sono strumenti di regolazione del mercato aventi tra gli obiettivi principali l'orientamento dell'offerta dei prodotti agricoli per allinearla quantitativamente e qualitativamente alla domanda al fine di raggiungere una certa stabilità del mercato stesso. Inoltre, i contratti quadro sono principalmente finalizzati a: a) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; b) migliorare la qualità dei prodotti con particolare riguardo alle diverse vocazioni colturali e territoriali; c) a tutelare l'ambiente; d) ridurre le fluttuazioni dei prezzi. In altri termini, tali strumenti perseguono il fine di assicurare la pluralità degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del TFUE prevedendo i criteri di adattamento della produzione all'evoluzione del mercato.

Le Organizzazioni dei produttori, quindi, assumono un ruolo fondamentale nella definizione del prezzo medio di riferimento e, in generale, nella stipula dei contratti quadro di uno specifico comparto perché consentono ai soggetti che rappresentano di raggiungere dei risultati nelle trattative negoziali che non potrebbero essere conseguiti dai singoli produttori¹⁶.

3. - Il contesto giuridico europeo e l'evoluzione della disciplina delle OP ortofrutticole: brevi cenni. I complessi meccanismi di formazione del prezzo delle materie prime nel settore agroalimentare, brevemente sintetizzati nel precedente paragrafo utilizzando l'esempio della vicenda in analisi, si inseriscono in un contesto giuridico-economico composito e *multilevel* che affonda le proprie radici nelle regole dettate all'interno di uno strumento specifico della politica agricola comune, l'Organizzazione comune di mercato avente l'obiettivo di regolare determinati settori¹⁷.

I temi concernenti l'evoluzione di tale strumento e le implicazioni scaturenti dal peculiare rapporto tra la politica agricola e la legislazione europea *antitrust*¹⁸, richiedono un approfondimento che non può essere

¹³ Ciò è quanto risulta dai dati pubblicati il 15 maggio 2023 dall'Osservatorio europeo del mercato dei prodotti ortofrutticoli https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories/fruit-and-vegetables/tomatoes-statistics_en.

¹⁴ D.lgs. 27 maggio 2005, n. 102, Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge del 7 marzo 2003, n. 38 (G.U. n. 137 del 15 giugno 2005).

¹⁵ Art. 1, lett. f) del d.lgs. n. 102/2005.

¹⁶ I. CANFORA, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, vol. XI, Milano, 2018, 8.

¹⁷ Per un accurato approfondimento sui temi si rinvia a A. JANNARELLI, 2018, *op. cit.*

¹⁸ A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 4, 453 e ss.

svolto in questa sede ma basti dire che le funzioni dell'OCM sono molteplici e spaziano dal potenziamento della competitività, alla riduzione delle fluttuazioni del reddito, coinvolgendo aspetti concernenti il consumo e i profili di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Le OP costituiscono per il legislatore europeo uno strumento centrale della OCM sia perché il loro obiettivo è quello di raggruppare i singoli produttori e aumentarne la forza negoziale nei rapporti con la controparte industriale sia perché tra le altre funzioni hanno il compito di gestire i fondi dell'OCM per migliorare e stabilizzare il settore.

L'associazionismo tra i produttori nel settore ortofrutticolo ha rappresentato da sempre un elemento caratterizzante. La *ratio* è da riscontrarsi nelle peculiarità intrinseche al comparto caratterizzato da una maggiore frammentazione dell'offerta e da prodotti per loro natura facilmente deperibili che hanno reso necessario riconoscere, fin dalla nascita di tale strumento, la funzione quasi esclusivamente operativa alle Organizzazioni dei produttori del comparto¹⁹. Non è un caso, infatti, che la disciplina nazionale concernente le OP, contenuta nel già citato d.lgs. n. 102/2005, abbia risentito inevitabilmente della specialità di questo settore essendo stata emanata in un periodo in cui a livello europeo esisteva una dettagliata disciplina proprio per l'ortofrutta²⁰.

Al fine di incentivare la diffusione delle OP considerate, già all'epoca, un'importante carta da giocare per consentire ai produttori di adeguarsi ai nuovi scenari economici²¹, a partire dal 1966, l'allora Comunità economica europea emanò per il solo comparto ortofrutticolo una serie di regolamenti²² che hanno costituito le prime basi legislative della disciplina e, al contempo, hanno svolto la funzione di apripista per altri settori dell'agroalimentare nella creazione di una normativa europea sull'associazionismo in agricoltura, sviluppatasi principalmente in riferimento all'ortofrutta, a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo.

Una tappa fondamentale, seppur la disciplina abbia riscontrato delle difficoltà nella sua applicazione, è rappresentata, infatti, dal reg. (CEE) n. 1360/78 che all'art. 6 prevedeva un elenco dei requisiti generali delle Organizzazioni dei produttori che contribuivano a fare applicare agli associati delle regole comuni di produzione²³ e di immissione sul mercato. Un ulteriore mutamento è avvenuto con il reg. (CEE) n. 760/87 che ha concesso la possibilità alle associazioni, nel rispetto delle disposizioni previste dallo statuto, di autorizzare i soci a vendere i propri prodotti²⁴.

¹⁹ A. JANNARELLI, *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: considerazioni problematiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, 278.

²⁰ S. MANSERVISI, *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1995-97 e del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, 112 e ss.

²¹ G. SCOLA, *Le associazioni di produttori nella filiera ortofrutticola: un confronto Italia-Francia*, in *Medit (A Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment)*, vol. 3, n. 4, 1992, 52.

²² Reg. (CEE) n. 136/66 del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (G.U.C.E. n. 3035 del 30 settembre 1966). In tale normativa, per la prima volta, si citano le organizzazioni riconosciute di produttori nel settore dell'olio d'oliva (artt. 5, 20 ed a.). Reg. (CEE) n. 159/66 del Consiglio, del 25 ottobre 1966, in seguito modificato dal reg. (CEE) n. 1035/72 contenente disposizioni per l'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo (G.U.C.E. n. L. 118 del 20 maggio 1972) e poi sostituito dal reg. (CE) n. 2200/1996 (G.U.C.E. L. 297 del 21 novembre 1996). A quest'ultimo, dopo le modifiche introdotte con i reg. n. 1432/2003 della Commissione dell'11 agosto 2003 recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 2200/96 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori e il pre-riconoscimento delle associazioni di produttori (G.U.C.E. n. L. 203/18 del 12 agosto 2003) e n. 1433/2003 del 2003 della Commissione dell'11 agosto 2003 recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 2200/96 del Consiglio riguardo ai fondi di esercizio, ai programmi operativi e all'aiuto finanziario (G.U.C.E. n. L. 203/25 del 12 settembre 2003), si sono aggiunti i regolamenti (CE) n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007 recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo (G.U.C.E. n. L. 273/1 del 17 ottobre 2007) e n. 1580/2007 della Commissione del 21 dicembre 2007 recante modalità di applicazione dei regolamenti CE n. 2200/96, CE n. 2201/96 e CE n. 1182/2007 nel settore degli ortofrutticoli (G.U.C.E. n. L. 350/1 del 31 dicembre 2007).

²³ Riguardanti, ad esempio, la qualità dei prodotti o l'utilizzo di pratiche biologiche.

²⁴ Art. 3 del reg. (CEE) n. 1760/87 del Consiglio del 15 giugno 1987 che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 270/79, (CEE) n. 1360/78 e (CEE) n. 355/77 per quanto concerne le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale (G.U.C.E. n. L. 167/1 del 26 giugno 1987).

Dopo un rinnovato disinteresse del legislatore nella promozione dell'associazionismo tra produttori, iniziato alla fine degli anni '90 quando, venuto meno il regime degli aiuti europei è stata lasciata ai singoli Stati la possibilità di intervenire in proposito sulla base degli strumenti contenuti in particolare nel secondo pilastro della PAC²⁵, i primi anni duemila sono stati, per contro, caratterizzati dalla centralità di tale strumento.

A partire dal 2007, con la riforma della OCM unica, si è assistito ad un ritorno della centralità delle tematiche concernenti le Organizzazioni dei produttori in quanto considerate fondamentali per porre rimedio alle crisi economiche che avevano colpito diversi comparti dell'agroalimentare a causa dell'abbandono della politica dei prezzi amministrati.

Nel reg. (CE) n. 1234/2007²⁶ le OP del settore ortofrutticolo hanno acquisito un ruolo strategico per il funzionamento del mercato, in quanto caratterizzate dall'obbligo previsto per gli aderenti di conferire tutti i prodotti all'organizzazione che, anche nel successivo reg. (UE) n. 1308/2013²⁷, è stato considerato un requisito fondamentale ai fini del riconoscimento.

Le OP riconosciute, infatti, possono beneficiare delle deroghe alle regole generali previste in materia di concorrenza per determinate attività (come la contrattazione collettiva per conto dei loro membri, la pianificazione della produzione o alcune misure di gestione dell'offerta) e hanno diritto all'accesso ai finanziamenti nell'ambito dei programmi operativi nel settore ortofrutticolo, come quelli volti a sostenere gli investimenti collettivi nella logistica a beneficio dei loro aderenti.

Oggigiorno, dunque, le OP ortofrutticole possono gestire i programmi operativi al fine di pianificare la produzione e di migliorare la qualità dei prodotti anche attraverso scelte concernenti profili ambientali e la prevenzione delle crisi che potrebbero colpire il settore. Inoltre, alle OP del comparto è concesso di commercializzare i prodotti provenienti da soggetti terzi non aderenti. Infine, come esplicitamente affermato dal reg. attuativo (UE) n. 2017/891²⁸ al primo paragrafo dell'art. 11, è data la possibilità alle OP ortofrutticole di negoziare la quantità e il prezzo²⁹. Attualmente, il programma di gestione del mercato ortofrutticolo dell'UE promuove la qualità dei prodotti sostenendo misure operative quali investimenti e ricerca. Attraverso le misure volte a migliorare la pianificazione della produzione e a incrementare il valore commerciale dei prodotti, le Organizzazioni dei produttori contribuiscono a rendere il settore più competitivo e orientato al mercato. I programmi operativi aiutano, inoltre, i produttori a transitare verso tecniche di coltivazione e produzione più rispettose dell'ambiente.

4. - Il ruolo delle Organizzazioni dei produttori nelle trattative con l'industria agroalimentare: un processo in divenire. L'abbandono graduale e progressivo degli strumenti di sostegno ai prezzi utilizzati nell'ambito della PAC e la crisi delle filiere e dei redditi dei produttori agricoli hanno accresciuto la debolezza dei produttori

²⁵ Reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (G.U.C.E. n. L 160/80 del 26.06.1999).

²⁶ Reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (G.U.C.E. n. L 299 del 16 novembre 2007).

²⁷ Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (G.U.U.E. L.347/671 del 20 dicembre 2013).

²⁸ Regolamento delegato (UE) n. 2017/891 della Commissione, del 13 marzo 2017, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati, integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le sanzioni da applicare in tali settori e modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione (G.U.U.E. L. 138/4 del 25 maggio 2017).

²⁹ Questa scelta è stata inserita in via generale anche nell'art. 152 del reg. (UE) n. 1308/2013, come modificato dai reg. (UE) n. 2017/2393 e reg. (UE) n. 2021/2117 per tutte le OP costituite nei settori presi in considerazione dal regolamento. A tal proposito si rammenta l'importante contributo della Corte di giustizia UE in merito all'ormai celebre caso *Endives* per una disamina del quale si rinvia a A. JANNARELLI, *Dal caso «indivia» al regolamento «omnibus» n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee «à la guerre» tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroal.*, 2018, 109 ss.

stessi, rispetto ai loro acquirenti, nell'ambito della *food chain* che ne rappresenta l'inevitabile porta d'accesso al mercato³⁰. Per aumentare la dimensione aziendale, orientare la produzione in base alla domanda e alle esigenze dei consumatori, accrescere la loro competitività sul mercato nazionale e specialmente su quello internazionale, le imprese agricole hanno la necessità di sperimentare forme nuove di aggregazione sia c.d. orizzontali, ossia quelle che raggruppano gli attori appartenenti alla stessa categoria, quali le Organizzazioni dei produttori, che quelle c.d. verticali rappresentanti tutti i soggetti economici che compongono una specifica filiera, ovvero gli Organismi interprofessionali.

Come si è avuto modo di notare anche dal veloce *excursus* concernente le sole OP ortofrutticole, il rafforzamento e lo sviluppo delle Organizzazioni dei produttori (OP) e delle loro Associazioni (AOP) quali strumenti di programmazione e concentrazione dell'offerta agricola rappresenta una delle azioni strategiche che le istituzioni europee hanno promosso, a partire dai primi anni duemila, nelle ultime programmazioni PAC per contrastare l'asimmetria nel potere negoziale lungo la catena produttiva e stimolare la competitività dell'intera filiera agroalimentare. Il primo decennio degli anni duemila, in particolar modo, è stato caratterizzato dall'intensificarsi dell'azione legislativa con la quale il legislatore europeo ha riconosciuto un ruolo sempre più centrale a tali strumenti nella quasi totalità dei settori dell'agroalimentare³¹.

Tuttavia, per le motivazioni che possono essere qui sinteticamente riassunte ed imputate ad una composita e frammentata disciplina legislativa e ad una differenza di percezione e radicamento del fenomeno associazionistico agricolo sui singoli territori nazionali, le OP operanti nel contesto europeo si sono evolute in modo differente. Di conseguenza, a titolo d'esempio, in Francia e in Spagna le OP hanno avuto modo di crescere ed esercitare adeguatamente le proprie funzioni riscontrando una minore diffidenza di quella avvertita, inizialmente, nell'ordinamento italiano.

L'emergenza pandemica, la conseguente crisi economica, il mutato contesto geopolitico causato dal conflitto Russia-Ucraina e, non da ultimo, il preoccupante scenario climatico che ci porta a fare i conti con lunghi periodi di siccità interrotti da eventi alluvionali, sono solo alcuni dei fattori che negli ultimi anni hanno interessato il Paese e che avvolgono tra nubi di incertezza i produttori e, in alcuni casi, intere filiere agroalimentari.

Dinanzi alle sfide attuali e future che si prospettano, i piccoli e medi produttori, che rappresentano la fetta più importante del tessuto agricolo nazionale ed europeo, devono necessariamente essere organizzati, preferibilmente utilizzando un modello riconosciuto, tutelato e regolato a livello europeo quale l'Organizzazione di produttori. In questo modo possono imporsi sul mercato e trasformare la loro cronica debolezza in un punto di forza.

La vittoria ottenuta nel comparto del pomodoro da industria può fungere da sprone e da incentivo per gli altri settori produttivi in cui lo strumento delle OP non risulta ancora adeguatamente potenziato. Se, da un lato, il ritardo nel raggiungimento dell'accordo può gettare delle ombre sul buon funzionamento dello strumento, dall'altro, la tenacia dimostrata dalle OP del pomodoro nell'obiettivo di ottenere il prezzo che reputavano giusto per i propri aderenti rivela una certa sicurezza acquisita nel dialogo con la controparte industriale.

Complice la sempre maggiore attenzione del legislatore europeo nei confronti delle OP, che ne ha rinvigorito i compiti e le funzioni nonché ampliato il raggio di operatività al di fuori delle regole generali di concorrenza³², sembrerebbe che queste stiano acquisendo maggiore consapevolezza delle funzioni di

³⁰ C. DEL CONT, *La contractualisation des relations commerciales agricoles: brèves réflexions sur la prise en considération de la spécificité agricole*, in *Liber amicorum mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, Parigi, 2017, 286.

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, Bruxelles, del 28 ottobre 2009 [COM (2009)591 definitivo].

³² Il riferimento è all'art. 210 *bis* del reg. (UE) 2021/2117 che estende la deroga circa l'applicazione del primo paragrafo dell'art. 101 TFUE, già prevista per gli accordi di cui all'art. 210, anche agli accordi che riguardano la fissazione comune di norme di

concentrazione dell'offerta che tradizionalmente le rappresentano.

In conclusione, il recente risultato conseguito nel comparto del pomodoro da industria può rappresentare un passo in avanti importante che, seppur certamente non le dissolve, può affievolire le perplessità sull'efficacia delle azioni delle OP e sullo strumento del contratto quadro che finora hanno toccato gli istituti giuridici in esame.

Nonostante l'*iter* che porta al raggiungimento del contratto quadro possa apparire complesso, infatti, si configura un momento necessario di confronto e dialogo. Conseguentemente, il contratto quadro si profila come uno dei mezzi fondamentali nella regolazione dei mercati agroalimentari per contribuire a riequilibrare i rapporti tra i produttori e la controparte industriale. Tuttavia, la stipula di un contratto quadro che possa garantire un prezzo equo alla compagine agricola, a sua volta, è un risultato che può essere raggiunto solo attraverso l'adeguato potenziamento delle forme di associazionismo di tipo orizzontale che nel contesto giuridico europeo trovano nell'Organizzazione dei produttori l'espressione ritenuta più rappresentativa ed efficace.

sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie emanate sia a livello europeo che nazionale a condizione che le pratiche e le decisioni concordate determinino restrizioni alla concorrenza indispensabili.