UNIVERSITY
OF TRENTO - Italy
Faculty of Law
Department of Legal Sciences

lawtech

The Trento Law and
Technology Research Group
Student Paper n. 43

MERCATO AGROALIMENTARE E DISINTERMEDIAZIONE: LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLA FILIERA CORTA

RICCARDO ORLANDI

ISBN: 978-88-8443-827-0

COPYRIGHT © 2018 RICCARDO ORLANDI

This paper can be downloaded without charge at:

The Trento Law and Technology Research Group
Student Papers Series Index
http://www.lawtech.jus.unitn.it

IRIS:
http://hdl.handle.net/11572/220550

Questo paper © Copyright 2018 by Riccardo Orlandi è pubblicato con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia License. Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/

AGRI-FOOD SYSTEM AND DISINTERMEDIATION: LEGAL ASPECTS OF THE SHORT FOOD SUPPLY CHAIN

ABSTRACT

Short food supply chains (SFSC) are production-consumption systems that have few or no intermediaries between farmers and consumers. They are a growing alternative to the mainstream agri-food system, which is dominated by large corporations operating in the global market that mass produce and distribute food. The continued rapid spread of SFSCs in the western hemisphere is a direct consequence of the farmers and consumers' will to regain control over their production and consumption choices, and so to reach coherence between their actions and social and environmental values.

Lawmakers are now paying more attention to the regulation and promotion of the various types of SFSCs, as they recognized their role in the achievement of social, economic and environmental goals. In this regard, the research will first present the progressive loss of bargaining power that producers are suffering due to the increase in both the use of vertical integration contracts and the market concentration of the food-processing and distribution industries. It will then analyze how evolving regulations in the EU and the USA are incentivizing the adoption of SFSCs and if the food legislation of both countries, which are based primarily on conventional long supply chain issues, are suitable for these types of food chains.

Finally, the study will focus on the Italian legal system by describing the evolution of the direct marketing discipline and identifying the main legislative actions designed to promote some particular types of SFSCs. Then, it will analyze a case study on the farmers markets located in the City of Bologna. It will be compared the municipal by-laws regulating farmers markets with the results of interviews conducted with stakeholders in order to identify any barriers to the presence of this specific marketing channel.

The outcomes of the research highlight that while SFSCs have the potential to mitigate the negative side effects of the mainstream food system, they must be properly regulated and promoted. The rising success of these alternative food systems, in particular, may require an additional regulatory effort at various levels of legislations, in order to prevent an uncontrolled and chaotic growth of the phenomenon.

KEYWORDS

Agri-food System – Food Law and Policy – Short Food Supply Chain – Local Food – Farmers Markets

About the Author

Riccardo Orlandi (e-mail: riccardo.orlandi@hotmail.com) earned his J.D. in Law at the University of Trento under the supervision of prof. Umberto Izzo and Matteo Ferrari (July 2018). The opinions stated in this paper and all possible errors are the Author's only.

MERCATO AGROALIMENTARE E DISINTERMEDIAZIONE: LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLA FILIERA CORTA

ABSTRACT

Il fenomeno della filiera corta nasce come reazione alla crescente insostenibilità economica, sociale e ambientale, del moderno sistema agroalimentare, le cui logiche e modalità organizzative, orientate alla standardizzazione e alla deterritorializzazione dei processi produttivi, hanno provocato la formazione di uno iato tra il mondo della produzione e quello del consumo. È sulla spinta generata dall'esigenza dei produttori agricoli di riacquistare un ruolo rilevante all'interno del sistema agroalimentare e dalla accresciuta sensibilità dei consumatori verso gli aspetti sociali ed ambientali connessi alla produzione e al consumo di alimenti, infatti, che si sono sviluppati nuovi modelli di distribuzione volti ad "accorciare" la filiera agroalimentare.

Muovendo da questa premessa, la trattazione si prefigge di indagare il ruolo del diritto nella promozione e nell'incentivazione del fenomeno della filiera corta. In primo luogo, l'analisi della disciplina comunitaria rilevante mira ad individuare le ragioni ispiratrici e le modalità mediante le quali l'Unione europea tende a favorire la diffusione di questi nuovi circuiti di produzione-consumo, nonché gli ostacoli normativi che vi si frappongono. Al fine di approfondire tale disamina, inoltre, le scelte del legislatore comunitario sono fatte oggetto di comparazione con quelle applicate dal regolatore federale statunitense, nel cui ambito giurisdizionale hanno visto la luce le prime esperienze di filiera corta.

Nel prosieguo, l'indagine, e con essa la ricognizione della disciplina rilevante, si concentra sulla realtà normativa italiana. In proposito, viene esaminata l'evoluzione della disciplina della vendita diretta dei prodotti agricoli da parte del produttore, nonché i principali interventi legislativi volti a promuovere alcune estrinsecazioni del fenomeno in esame. Tra queste, poi, particolare attenzione è riservata ai mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta *(farmers markets)*. Il tema è approfondito attraverso lo studio delle esperienze presenti nella Città di Bologna e dal confronto dei relativi disciplinari con il regolamento comunale in materia.

Il lavoro giunge a conclusione evidenziando che se, da un lato, la crescente attenzione istituzionale per la filiera corta e i vari interventi normativi di carattere promozionale hanno avuto un effetto positivo sulla diffusione del fenomeno, dall'altro, proprio in ragione di tale successo, si avverte la necessità di un maggiore impegno normativo, per prevenire una crescita caotica e incontrollata che avrebbe effetti controproducenti tanto per i produttori, quanto per i consumatori.

PAROLE CHIAVE

Mercato agroalimentare - Diritto alimentare - Filiera corta - Vendita diretta - *Farmers Markets*

Informazioni sull'autore

Riccardo Orlandi (e-mail: riccardo.orlandi@hotmail.com) ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Trento con la supervisione del prof. Umberto Izzo e del prof. Matteo Ferrari (luglio 2018). Le opinioni e gli eventuali errori contenuti sono ascrivibili esclusivamente all'autore.

MERCATO AGROALIMENATRE E DISINTERMEDIAZIONE: LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLA FILIERA CORTA

Riccardo Orlandi

INDICE

Introduzione 8

Parte I
Nozioni generali: tra diritto e mercato

Capitolo 1 – Le dinamiche evolutive del moderno sistema agroalimentare

1.1 – Il processo di industrializzazione dell'agricoltura 10
1.2 – Il fenomeno dell'integrazione verticale 13
1.3 – *segue:* criticità dei rapporti di integrazione verticale in via contrattuale, dai rischi di mercato ad inaspettati rischi contrattuali 16
1.4 – L'accresciuto potere del settore distributive nei rapporti di filiera e la marginalità dell'agricoltura 18

Capitolo 2 – Nuove forme di commercializzazione dei prodotti agroalimentari

2.1 – La "filiera corta": origini, soggetti e caratteristiche 22
2.2 – La variegata morfologia della filiera corta: alcune esperienze significative e la ri-connessione tra città e agricoltura 25

Parte II
La commercializzazione dei prodotti agroalimentari a filiera corta negli ordinamenti europeo e statunitense: un'analisi comparata

Capitolo 1 – L'incentivazione della filiera corta nelle politiche agricole europee e statunitensi

1.1 – L'art. 39 TFUE quale fondamento giuridico degli interventi a sostegno della filiera corta 30
1.2 – L'evoluzione della PAC: le politiche di sviluppo rurale 32
1.3 – Il regolamento 1305/2013: definizione di "filiera corta" e misure di sostegno 37
1.4 – La legislazione promozionale statunitense: l'*Agricultural Act* del 2014 39

Capitolo 2 – La filiera corta e le regole sulla sicurezza alimentare

2.1 – L'ampliamento dei mercati e la normativa comunitaria sulla sicurezza alimentare ...43
2.2 – Il pacchetto igiene e la vendita sui mercati locali: eccezioni alle regole sulla sicurezza alimentare 48
2.3 – Le eccezioni relative alla commercializzazione di alimenti tradizionali 51
2.4 – *Food safety* e *local food* nella legislazione statunitense 54

Capitolo 3 – Filiera corta, informazioni e qualità

3.1 – L'etichetta quale strumento di veicolazione delle informazioni nel mercato agroalimentare: comunicare la qualità 57
3.2 – Un regime di etichettatura per i prodotti locali: prospettive 60
3.3 – Le indicazioni facoltative di qualità di cui al titolo IV del reg. 1151/2012 64
3.4 – L'attributo "*local*" nel mercato agroalimentare statunitense 66

Parte III
Regolamentazione e promozione della filiera corta nell'ordinamento italiano

Capitolo 1 – L'incentivazione della filiera corta nelle politiche agricole europee e statunitensi

1.1 – Il "tradizionale" *favor* del legislatore italiano per l'imprenditore agricolo che esercita attività di vendita diretta 69
1.2 – La disciplina della vendita diretta al dettaglio dei prodotti agricoli: l'art. 4 del d.lgs. 228/2001 72
1.2.1 – I requisiti soggettivi 73
1.2.2 – L'oggetto della vendita 76
1.2.3 – Le modalità di vendita e le relative procedure amministrative 78
1.3 – La vendita diretta c.d. agrituristica 81

Capitolo 2 – Gli strumenti normativi di promozione della filiera corta

2.1 – Le leggi regionali sui prodotti "a chilometro zero" e la loro compatibilità con il diritto comunitario 84
2.2 – Il riconoscimento legislativo dei "gruppi di acquisto solidale" 89
2.3 – La legislazione sui mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta 91

Capitolo 3 – Una ricerca sul campo: i mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta della Città di Bologna

3.1 – Il contesto: prime considerazioni 95
3.2 – Il regolamento del Comune di Bologna sullo svolgimento dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta 97
3.3 – Il disciplinare di mercato: considerazioni tratte dall'esperienza concreta 102

Conclusioni 107

Bibliografia 110

Sitografia 116

Allegato I - Regolamento per lo svolgimento dei mercati di vendita diretta di prodotti agricoli (Comune di Bologna) 117

INTRODUZIONE

Il moderno sistema agroalimentare è stato interessato da profondi mutamenti che hanno portato alla progressiva marginalizzazione e al reciproco allontanamento, geografico e culturale, di coloro che, tuttavia, rimangono parti intrinsecamente essenziali del sistema stesso, ossia i produttori primari e i consumatori finali. Tale circostanza ha fatto emergere l'esigenza di ricostruire un rapporto diretto fra questi soggetti, una relazione forte fondata sulla condivisione di valori e obiettivi afferenti ad una pluralità di dimensioni: economica, ambientale, sociale e culturale.

La presente ricerca si articolerà in tre sezioni, allo scopo di fornire una panoramica il più possibile organica del fenomeno della filiera corta. A tal proposito, il segmento iniziale dello studio sarà improntato all'inquadramento della questione da un punto di vista storico e sistematico. In particolare, il primo dei due capitoli di cui si compone la sezione iniziale tratta di alcuni dei più significativi fenomeni economici, sociali e giuridici che hanno caratterizzato la nascita e l'evoluzione del moderno sistema agroalimentare.

Ripercorrendo le tappe principali del processo di industrializzazione dell'agricoltura, dalle sue origini, alla sua evoluzione mediante la diffusione dei contratti di integrazione verticale, fino al recente fenomeno della concentrazione di mercato del settore distributivo, si intende, senza pretese di esaustività e limitatamente agli aspetti più rilevanti ai fini della ricerca, da un lato dar conto delle caratteristiche del sistema agroalimentare convenzionale, dall'altro individuarne le criticità.

È proprio in queste ultime, infatti, che vanno rinvenute le ragioni che hanno indotto la società civile ad organizzarsi per la ricerca di soluzioni alternative. Il secondo capitolo della sezione, dunque, sarà dedicato alla definizione concettuale della filiera corta, quale fenomeno nato "dal basso" ed espressione di un mutato e innovativo approccio al cibo, fondato sull'interazione diretta tra l'artista, cioè l'agricoltore, che con il proprio lavoro si rende artefice dei prodotti della terra e governatore del paesaggio rurale, e il critico, ossia il consumatore, che, fruendo consapevolmente di quanto offre il mercato, diviene "co-produttore".

Contestualizzato il fenomeno, si proseguirà indagando il rapporto tra la filiera corta, considerata nelle sue plurime manifestazioni, e il diritto agrario e alimentare di matrice comunitaria. La sezione si comporrà di tre capitoli, dei quali il primo tratterà delle modalità mediante le quali l'Unione europea, nel contesto della Politica agricola comune, mira ad incentivare la commercializzazione di prodotti agroalimentari a filiera corta. In particolare, affermata la compatibilità di tale obiettivo con quelli generali indicati dall'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si analizzerà l'evoluzione delle politiche agricole comunitarie, riservando particolare attenzione a quelle sullo sviluppo rurale, nelle quali sono emersi i concetti di ruralità e multifunzionalità dell'agricoltura. È in tale contesto, infatti, che il legislatore comunitario, con il reg. UE n. 1305/2013, ha definito il concetto di "filiera corta" e previsto per questa forma di distribuzione specifiche misure di sostegno finanziario, così da ovviare a taluni fattori che ne ostacolano la diffusione e favorire una migliore integrazione dei produttori primari nel sistema agroalimentare.

Il secondo capitolo sarà volto ad appurare se e in che modo la legislazione comunitaria in materia di sicurezza alimentare, generalmente strutturata sulle caratteristiche proprie della filiera lunga, ammetta la previsione di deroghe volte a consentire l'adattamento della stessa alle esigenze dei diversi canali distributivi riconducibili all'alveo della filiera corta.

Il terzo capitolo, infine, sarà focalizzato sul tema dell'informazione nel mercato agroalimentare e, più precisamente, dell'etichettatura quale strumento volto, tra l'altro, a permettere ai consumatori di conoscere le caratteristiche qualitative dei prodotti. Al riguardo, verrà affrontata la problematica questione relativa alla definizione del concetto di "prodotto locale" e saranno analizzate le proposte avanzate dalla Commissione europea in ordine alla possibilità di istituire un regime di etichettatura specifico per tale categoria di prodotti.

Gli argomenti ora menzionati saranno osservati attraverso la lente della comparazione giuridica. Tale scelta è giustificata dal fatto che l'attenzione per il fenomeno della filiera corta è un dato riscontrabile in tutte le principali esperienze dei paesi industrializzati e soltanto grazie agli strumenti propri della comparazione risulta possibile percepire le peculiarità degli approcci che ordinamenti diversi hanno adottato in relazione ad una medesima questione. In particolare, si è scelto di comparare la realtà normativa comunitaria con le scelte adottate dal regolatore federale statunitense, in quanto è proprio negli Stati Uniti che si sono manifestate e diffuse le prime esperienze di filiera corta.

L'ultima sezione, infine, sarà dedicata alla ricognizione, nell'ambito dell'ordinamento italiano, della normativa rilevante ai fini della regolamentazione e promozione della filiera corta. In tale ambito, il capitolo di apertura è dedicato, necessariamente, alla disciplina della vendita diretta al dettaglio di prodotti agroalimentari, alla quale risultano assoggettate un numero rilevante di iniziative economiche riconducibili all'alveo della filiera corta.

Il secondo capitolo, poi, riguarderà alcuni dei più rilevanti strumenti normativi volti a promuovere specifici circuiti di produzione e consumo. In particolare, si farà riferimento alle normative regionali in materia di prodotti "a chilometro zero", al riconoscimento legislativo dei Gruppi di Acquisto Solidale e alla legislazione sui mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.

In relazione alla disciplina di quest'ultima espressione di filiera corta, considerate le competenze nelle materie ad essa attinenti, si evidenzierà che ampi poteri sono riservati agli enti territoriali, in particolare ai Comuni. Al fine, dunque, di approfondire l'analisi del fenomeno, nel terzo e ultimo capitolo si provvederà, anche mediante il confronto diretto con i diversi soggetti coinvolti, quali produttori, consumatori, promotori delle iniziative e funzionari comunali, ad analizzare le esperienze mercatali presenti nella Città di Bologna, confrontando i rispettivi disciplinari con il regolamento comunale in materia, così da offrire spunti per considerazioni ispirate dall'esperienza concreta.

PARTE I

Nozioni generali: tra diritto e mercato

Capitolo 1
Le dinamiche evolutive del moderno sistema agro-alimentare

1.1 - Il processo di industrializzazione dell'agricoltura

Nei secoli passati l'agricoltura, in un contesto economico prevalentemente di sussistenza, costituiva per le Nazioni il principale settore produttivo di ricchezza e occupava la maggior parte della popolazione, sia in ragione dell'alto tasso di manodopera che il processo agricolo richiedeva, sia perché era considerata come unica fonte di sopravvivenza, in quanto consentiva l'approvvigionamento degli alimenti. L'acquisizione da parte della popolazione agricola dei prodotti necessari al proprio sostentamento, infatti, avveniva in via diretta mediante titoli che consentivano l'utilizzo delle terre e l'apprensione dei prodotti ottenuti, o in forma di compenso per il lavoro svolto nei campi. Di qui l'importanza rivestita dalla terra e, in particolare, dall'accesso alla stessa.[1]

In questo contesto, l'azienda agricola si trovava in una condizione di autarchia, connotata da ridottissimi scambi con l'esterno. Infatti, da un lato, come detto, la produzione veniva quasi interamente destinata all'autoconsumo e solo in via residuale al mercato, dall'altro le attività non propriamente agricole, ma funzionali o conseguenti allo svolgimento del processo produttivo primario, erano prevalentemente svolte all'interno dell'azienda stessa. In altre parole, "un unico soggetto (l'agricoltore) sintetizzava l'intero ciclo che ricomprendeva la produzione e la fruizione dei beni"[2].

Il quadro ora descritto ha caratterizzato i Paesi occidentali fino allo spirare del XIX secolo, per poi scomparire quasi definitivamente con l'avanzare del Novecento. È in tale periodo, infatti, che si è diffuso il processo di industrializzazione dell'agricoltura, processo[3] che, come si vedrà, ha costituito un elemento fondamentale nella trasformazione industriale dell'intera economia.

L'inizio del processo di industrializzazione dell'agricoltura, quale *trend* di lungo periodo che ha progressivamente trasformato l'attività produttiva primaria in attività manifatturiera, è stato reso possibile dai profondi mutamenti che hanno caratterizzato la

---

[1] A. Jannarelli, *Cibo e diritto. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 131.

[2] L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, CEDAM, 2000, p. 4.

[3] In riferimento all'industrializzazione dell'agricoltura si parla di "processo" poiché tale fenomeno non è da considerarsi come una struttura consolidata, ma come particolare traiettoria tutt'ora in fase evolutiva. (P. Atkins, I. Bowler, *Food in Society. Economy, Culture, Geography*, New York, Oxford University Press Inc., 2001, p. 56)

tecnica e la scienza negli anni a cavallo tra XIX e XX secolo, grazie ai quali è stato possibile ottenere uno straordinario aumento della produttività agricola[4].

In Europa, un primo incremento della resa delle terre si era già registrato a partire dal XVIII secolo, in virtù dei cambiamenti sociali, economici e giuridici avvenuti nel passaggio dall'epoca premoderna a quella moderna. Ci si riferisce, in particolare, alla caduta del sistema feudale tra XVIII e XIX secolo e, dunque, al progressivo abbandono di un ordine socialmente e giuridicamente gerarchizzato, in cui l'accesso ai mezzi di sussistenza era condizionato dallo status, in favore di un sistema fondato sull'eguaglianza formale e sulla mobilità sociale affidata all'autonomia privata. Un sistema fondato sulla libertà di contratto.[5]

L'incremento della produttività delle terre dovuto ai cambiamenti susseguiti alla suddetta transizione, tuttavia, pur costituendo un fattore fondamentale nel consentire un primo sviluppo dei settori economici diversi da quello primario[6], è apparso insignificante rispetto alla rivoluzione dei rendimenti verificatasi sul finire dell'ottocento, la cui portata è stata tale "da ridimensionare se non addirittura rimuovere lo spettro rappresentato dalla fame e dalle carestie, significativamente presenti, per converso, nell'ossessiva secolare aspirazione all'"abbondanza""[7].

Come anticipato, alla base di questi avvenimenti risiedono le improvvise quanto radicali innovazioni dei settori tecnico e scientifico, la cui progressiva diffusione in agricoltura ha consentito il definitivo manifestarsi di quelle linee evolutive fino a quel momento rimaste latenti. A ben vedere, infatti, tali innovazioni non solo hanno consentito il superamento dei problemi connessi alle carestie, ma hanno profondamente modificato la struttura delle aziende agricole e, più in generale, l'organizzazione dell'intero sistema produttivo di beni destinati all'alimentazione.[8]

A partire dalla fine dell'ottocento si è assistito alla crescente esternalizzazione al di fuori dell'azienda agricola di tutte quelle funzioni non strettamente connesse al ciclo produttivo primario (c.d. specializzazione verticale dell'azienda agricola). Da un lato gli

---

[4] La produttività in agricoltura viene misurata attraverso due indicatori: "il primo è la produzione per ettaro o produttività della terra. Questa può essere aumentata sia incrementando le rese sia passando da un sistema di agricoltura estensiva ad uno intensivo. In secondo luogo la produttività può essere misurata confrontando la produzione complessiva con il numero di persone impiegate in agricoltura - o produttività del lavoro. Il metodo più efficiente per aumentare la produttività del lavoro, finora, è stato quello di sostituire il lavoro umano, quello degli animali e degli attrezzi tradizionali con macchinari dotati di forza motrice". (D. Grigg, *Storia dell'agricoltura in Occidente*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 10)

[5] A. Jannarelli, *Relazione generale,* in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità. Atti del convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei*, a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò, Milano, Giuffrè, 2014, p. 24.

[6] Il basso livello di produttività che fino al XVIII secolo aveva caratterizza il settore agricolo ha costituito un ostacolo decisivo alla crescita del settore industriale; infatti senza un aumento della produttività agricola, sottrarre manodopera al settore primario avrebbe causato un abbassamento delle disponibilità agricole, con gravi conseguenze in termini di sostentamento. (P. Bairoch, *Agricoltura e rivoluzione industriale*, in *Storia economica d'europa*, diretto da C. M. Cipolla, Torino, UTET, 1979, p.430)

[7] Jannarelli, *Relazione generale,* p. 25.

[8] *Ibidem.*

input forniti dall'industria chimica, quali fertilizzanti, antiparassitari e sementi, nonché l'avvento della meccanizzazione, hanno progressivamente sostituito i tradizionali fattori della produzione generati all'interno della stessa azienda agricola e prevalentemente di origine naturale; dall'altro lo sviluppo dell'industria manifatturiera ha comportato il trasferimento verso quest'ultima delle fasi di trasformazione di taluni prodotti agricoli di base fino a quel momento appannaggio dell'agricoltore, dei familiari o, tuttalpiù, di membri della comunità locale, quali la tessitura e la lavorazione dei latticini.[9]

Un ulteriore aspetto di rottura rispetto al modello produttivo agricolo tradizionale è costituito dal mutare della destinazione della produzione, non più rivolta prevalentemente all'autoconsumo, ma al mercato. L'incremento delle produttività della terra, la sostituzione della manodopera agricola con le macchine e, grazie a tali fattori, il vertiginoso sviluppo dei settori economici diversi da quello agricolo, hanno comportato un progressivo allontanamento della manodopera dai luoghi di produzione della materia prima agricola, dimodoché una porzione crescente della popolazione non acquisiva più quanto necessario al proprio sostentamento in via diretta in ragione del lavoro nei campi, ma doveva necessariamente procurarselo sul mercato.[10] Dal lato dei produttori agricoli, inoltre, lo sviluppo dei mercati agricoli venne accolto con favore, dato che era proprio attraverso la vendita del raccolto che gli stessi riuscivano a procurarsi il denaro necessario per pagare tutti i fattori di produzione: i salari dei lavoratori, l'affitto della terra e, come detto, fertilizzanti, antiparassitari, sementi ed energia.[11]

E' in questi mutamenti che si possono cogliere i principali *trend* che caratterizzano il processo di industrializzazione del settore primario, che, dunque, "si è attuato nella strutturazione progressiva di un rapporto circolare tra l'agricoltura e gli altri settori economici, per cui lo sviluppo agricolo è apparso da un lato come il risultato dello sviluppo complessivo delle società industriali, assicurando beni alimentari ad una popolazione impiegata in misura crescente nei settori economici diversi dall'agricoltura, dall'altro il risultato legato alla progressiva utilizzazione nell'esercizio dell'attività agricola di fattori produttivi nuovi provenienti dal mondo della tecnologia e dell'industria"[12].

---

[9] Per un approfondimento sulle innovazioni tecnologiche emerse sul finire del XIX secolo e sulla loro diffusione nei Paesi europei si veda J.L. Van Zanden, *The First Green Revolution: The Growth of Production and Productivity in European Agriculture, 1890-1914*, in *Economic History Review*, XLIV, 2, 1991, p. 230 ss. In particolare, nell'individuare le innovazioni che in tale periodo hanno consentito di innalzare i livelli di produttività dei terreni, l'A. suddivide gli stessi in "*land saving technologies*" e "*labour saving technologies*".

[10] Al mutamento della destinazione della produzione è conseguito anche il mutamento dei fattori sulla base dei quali vengono prese le scelte produttive, non più indirizzate dalle immediate esigenze alimentari della famiglia o della comunità, ma "dall'effettiva redditività dell'attività agricola attraverso la comparazione tra i costi di produzione affrontati ed i ricavi provenienti dalla commercializzazione delle produzioni". È in questo cambiamento che si rinviene il passaggio da un'agricoltura *product-oriented*, in cui la terra ha rivestito un ruolo centrale, ad una *market-oriented*, in cui l'azienda agricola è organizzata in forma di impresa e si adegua ai soli segnali provenienti dal mercato. (Jannarelli, *Relazione generale*, p. 26)

[11] Atkins, Bowler, *Food and society,* p. 56.

[12] Jannarelli, *Cibo e Diritto*, pp. 137 e 138.

1.2 - Il fenomeno dell'integrazione verticale

La radicale trasformazione dei sistemi di produzione degli alimenti e di organizzazione delle aziende agricole dovuta all'evolversi del processo di industrializzazione dell'agricoltura è il fenomeno da cui ha preso le mosse la concettualizzazione del sistema agro-alimentare, nozione propria del linguaggio economico e che, in prospettiva giuridica, identifica la fitta rete di rapporti contrattuali, verticali ed orizzontali, che conformano il processo produttivo agricolo in senso ampio, dalla produzione della materia prima alla commercializzazione degli alimenti, freschi o trasformati.[13]

A partire dalla seconda metà del XX secolo, in particolare, sia in Europa che negli Stati Uniti, si è assistito ad una sempre maggiore integrazione del settore agricolo con i settori industriale e commerciale per mezzo di modelli contrattuali aventi caratteristiche peculiari: i c.d. contratti di integrazione verticale[14].

Le ragioni che hanno portato ad un'ampia diffusione del fenomeno dell'integrazione verticale in via contrattuale sono molteplici. Tra queste la principale può essere individuata nell'inadeguatezza della tradizionale forma che assumono le relazioni tra operatori agricoli e industriali (c.d. *spot market system*), rispetto alla crescente presenza sul mercato di industrie di trasformazione e commercializzazione improntate alla produzione di massa, ossia ad un modello produttivo "tendenzialmente non attento a particolari requisiti di qualità e differenziazione" e che necessita di "un flusso costante di prodotti con caratteristiche uniformi"[15].

Lo *spot market system* è basato su relazioni di semplice compravendita che avvengono in un momento successivo alla venuta in essere dei prodotti e con pagamento in contanti. Quando le relazioni tra produttore e compratore industriale avvengono nella forma dello *spot market* il produttore rimane estraneo alla fase di produzione in senso stretto, la cui organizzazione, in termini di "cosa" produrre, "quando" produrre e "come" produrre,

---

[13] La nozione di sistema agro-alimentare è comparsa per la prima volta nelle analisi degli economisti agrari, in cui viene utilizzata per descrivere le dinamiche economiche sottese al fenomeno dell'*agribusiness*: "il <<farm supplies aggregate>>, vale a dire le operazioni indirizzate alla fornitura di beni e servizi per l'impresa agricola, <<il farming aggregate>>, vale a dire l'insieme delle attività aziendali di coltivazione e di allevamento, ed il <<processing and distribution aggregate>>, vale a dire l'insieme delle operazioni di trasformazione e commercializzazione dei beni di origine agricola sino alla loro distribuzione al consumatore ed utilizzazione finale". (F. Albisinni, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Disc. priv., Sez. civ.,* IV Agg., Torino, 2009, p. 483)

[14] Nell'esperienza statunitense tali contratti sono conosciuti come *marketing* o *production contracts*. Il termine *marketing contracts*, in particolare, fa riferimento a quei contratti attraverso i quali "l'agricoltore si impegna per un certo periodo di tempo (*long-term contract*) a vendere o a consegnare tutta o parte di una specifica produzione, ottenuta con determinate modalità in terreni definiti, o a vendere gli animali identificati e in specifiche quantità al prezzo definito sulla base dei criteri individuati nel contratto". L'espressione *production contracts*, invece, "designa per lo più accordi che intervengono nel settore zootecnico e che sono caratterizzati dalla circostanza che gli allevatori si impegnano a crescere, nei modi definiti dal contratto, animali forniti dal contraente che ne rimane proprietario, in cambio di un pagamento individuato secondo una formula che prende in considerazione il peso dell'animale". (E. Sirsi, *I contratti del mercato agro-alimentare: l'esperienza USA*, in *I contratti del mercato agroalimentare,* a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 276)

[15] M. Imbrenda, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 37.

rimane interamente assoggettata alla discrezionalità dell'agricoltore. Tale sistema, pur risultando ancora diffuso e vantaggioso in alcuni comparti del mercato agroalimentare, è risultato inadeguato ai fini di quelle industrie interessate all'acquisizione di grandi quantità di prodotti agricoli aventi caratteristiche uniformi. In queste circostanze, infatti, il mercato non è in grado di assicurare un'offerta agricola adeguata alla crescente e sempre più specifica domanda dei settori industriale e della distribuzione a causa o degli eccessivi costi di informazione necessari alla ricerca di prodotti e servizi aventi le caratteristiche richieste o per la totale assenza degli stessi.[16]

Per ovviare al fallimento del mercato ed alle problematiche relative ai costi di informazione, gli operatori industriali possono alternativamente ricorrere all'integrazione verticale in senso stretto, ovvero ad una c.d. quasi integrazione verticale. Il fenomeno dell'integrazione verticale in senso stretto si verifica quando l'impresa industriale o commerciale interessata a procurarsi prodotti agricoli aventi specifiche caratteristiche, internalizza il processo produttivo primario. In questo modo l'impresa integra al suo interno le fasi fondamentali del processo produttivo, assumendosene tutti i rischi. Proprio tale ultima considerazione è la ragione per cui questa modalità di relazione tra produzione primaria e settore industriale non ha preso piede; infatti, i crescenti volumi di materia prima coinvolti nella produzione di massa e, soprattutto per quei beni la cui produzione è collegata all'uso della terra, il conseguente aumento delle superfici interessate comportano un aggravio di rischi e di costi spesso ritenuto eccessivo.[17]

L'integrazione verticale in via contrattuale, altrimenti detta quasi integrazione verticale, costituisce un *tertium genus* che si pone a metà via tra le due modalità relazionali sopra descritte. In questo caso, infatti, la relazione è fondata sui c.d. contratti di integrazione verticale, ossia contratti caratterizzati "da un nucleo fisionomico di base, riconducibile alla vendita di cosa futura, sul quale si innestano una serie di ulteriori prestazioni che gli operatori agricoli si impegnano ad eseguire, nel corso del processo produttivo o prima ancora che lo stesso abbia avvio, affinché la *res futura*, ovvero la produzione, possa risultare corrispondente alle caratteristiche e qualità richieste dai *partners* industriali e/o commerciali".[18] Questo tipo di negoziazioni, dunque, si allontana dallo schema della semplice compravendita caratterizzante gli *spot markets*, non tanto perché la conclusione del contratto è anteriore rispetto alla venuta in essere del raccolto, quanto per la presenza, oltre ai tradizionali obblighi di dare relativi allo scambio tra prodotto e corrispettivo monetario, di pregnanti obbligazioni di fare a carico del venditore. Il contenuto di tali obbligazioni, finalizzate, come detto, a conformare la produzione dell'impresa agricola alle esigenze della controparte industriale, comporta una significativa compressione dell'indipendenza dell'imprenditore agricolo nella gestione della sua attività produttiva, che viene inserita in un programma elaborato dal c.d. polo integrante. Il coordinamento del processo produttivo primario esercitato da quest'ultimo, tuttavia, non è tale da elidere l'indipendenza giuridica delle parti e, con ciò, determinare l'assunzione di

---

[16] A. Jannarelli, *Contractual Relationship and Inter-firm Co-operation in the Agri-food Sector*, in *Rivista di diritto alimentare,* 5, 4, 2011, p. 2.

[17] A. Jannarelli - *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in *I contratti agrari*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Assago, Wolters Kluwer, 2015, p. 284.

[18] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p. 19.

tutti i rischi da parte dell'impresa industriale, come avviene, invece, nei casi di integrazione verticale in senso stretto.[19]

Le peculiarità assunte da tali relazioni contrattuali, dunque, si sono rivelate particolarmente vantaggiose per il settore industriale, che riesce ad ovviare ai fallimenti dei mercati agricoli senza dover ricorrere ad operazioni gravose come l'internalizzazione del processo produttivo primario. Per mezzo dei contratti di integrazione verticale, infatti, le industrie di trasformazione e commercializzazione riescono a garantirsi una serie di canali di approvvigionamento senza dover affrontare i costi di informazione connessi alla ricerca di fornitori adeguati e, soprattutto, riescono a conformare l'operato degli stessi fornitori alle specifiche esigenze dei processi industriali e agli altrettanto specifici e mutevoli *trend* di mercato.[20]

Nonostante comportino forti interferenze nell'organizzazione del processo produttivo primario, i contratti di integrazione verticale sono stati accolti favorevolmente anche dagli operatori agricoli, i quali hanno intravisto in tali strumenti negoziali un modo per mettersi al riparo dai tradizionali rischi connessi alla specialità dei mercati agricoli, con la possibilità di modernizzare la propria azienda, sviluppare le proprie professionalità e così accrescere i propri guadagni. Una delle caratteristiche principali dei contratti in oggetto, infatti, è che, incidendo sul processo produttivo agricolo, essi devono necessariamente essere stipulati prima che quest'ultimo abbia inizio. La conclusione del contratto in una fase anteriore rispetto alla venuta in essere del raccolto comporta per l'agricoltore un primo importante vantaggio: egli avrà la certezza della collocazione dell'intera produzione, circostanza per nulla scontata, soprattutto qualora si verifichino eccedenze produttive, e particolarmente problematica se si considera la forte deperibilità che caratterizza taluni prodotti agricoli. Un secondo elemento apparentemente foriero di vantaggi per gli agricoltori è la preventiva fissazione dei prezzi di vendita, la cui formazione, dunque, viene sottratta alle dinamiche di mercato e quindi alle forti oscillazioni che caratterizzano i prezzi dei prodotti agricoli di base.[21]

Un ulteriore profilo, poi, che induce i produttori agricoli a stipulare contratti di integrazione verticale con gli operatori industriali è la mancanza di sistemi idonei a facilitare la diffusione tra gli stessi agricoltori delle novità nei campi scientifico e tecnologico, nonché le difficoltà che essi incontrano nell'accesso al credito e, in definitiva, ad adeguare la propria attività alle esigenze della domanda. La pratica dell'integrazione verticale in via contrattuale, infatti, favorisce il trasferimento di tecnologie, informazioni e capitali dal settore industriale a quello primario, contribuendo alla modernizzazione dello stesso e, così, al passaggio, di cui ci si è occupati nel capitolo precedente, da un'agricoltura prevalentemente di sussistenza ad un'agricoltura commerciale.[22]

---

[19] Jannarelli, *I rapporti contrattuali*, p. 281 ss.

[20] Jannarelli, *Contractual relationship,* p. 2.

[21] Jannarelli, *I rapporti contrattuali*, p. 285.

[22] Jannarelli, *Contractual relationship*, p. 3.

1.3 - *segue*: criticità dei rapporti di integrazione verticale in via contrattuale, dai rischi di mercato ad inaspettati rischi contrattuali

Al di là del positivo effetto di coordinamento, al quale consegue un generale aumento dell'efficienza della filiera, la convenienza reciproca degli operatori agricoli e degli operatori industriali a stipulare contratti di integrazione verticale, nella prassi, si è spesso dimostrata soltanto apparente. È emerso come i vantaggi acquisiti dai produttori agricoli consistenti in una maggiore protezione dagli inconvenienti fisiologici dei mercati e nella possibilità di modernizzare la propria attività, vengano controbilanciati dal sorgere di nuovi rischi connessi alle varie e specifiche obbligazioni di fare che caratterizzano i suddetti contratti.

I problemi relativi al fenomeno dell'integrazione verticale sono il precipitato della posizione degli agricoltori, i quali, rispetto alle controparti industriali e commerciali, sono "contraenti deboli per definizione", in ragione sia delle peculiarità dei mercati agricoli, sia dell'asimmetria informativa esistente tra le parti in relazione alle prospettive di mercato.[23] La debolezza contrattuale dei produttori agricoli, infatti, si traduce nell'impossibilità per costoro di valutare ed incidere sulle condizioni contenute nei contratti di integrazione verticale, che, in buona sostanza, vengono imposte in via unilaterale dalla controparte industriale. Quest'ultima ha il potere di imporre, ad esempio, clausole di esclusiva, ovvero obblighi riguardo la fornitura di determinati fattori da utilizzare nel processo produttivo o, ancora, l'ampiezza dell'ordinamento colturale e il rispetto dei disciplinari. È frequente, inoltre, che all'imprenditore agricolo vengano imposte ispezioni dell'azienda, ad opera di tecnici e rappresentanti dell'impresa industriale, finalizzate a verificare l'ottemperanza agli obblighi contenuti nel contratto.[24] Tutto ciò, come è evidente, restringe notevolmente il potere decisionale dell'imprenditore agricolo in ordine alla gestione dell'attività d'impresa, potere che slitta verso l'altra parte contrattuale. È possibile cogliere a pieno la problematicità del fenomeno solamente se si considera che a tale trasferimento non fa seguito una riallocazione dei rischi connessi all'attività d'impresa, che, invece di essere ripartiti tra le parti in relazione al grado di potere decisionale esercitato, continuano a gravare interamente in capo all'agricoltore.[25]

---

[23] Al riguardo Costato rileva come, per affermarsi nel campo commerciale, sia sempre più fondamentale la conoscenza e individua proprio nella diseguaglianza riguardo la possibilità di acquisire informazioni la principale causa dello squilibrio contrattuale nei rapporti di filiera tra produttori primari e settori industriali. "Solo chi possiede il necessario bagaglio informativo può giudicare e decidere, altrimenti non può farlo in modo ragionevole. Gli agricoltori non conoscono ancora il costo che il grano avrà l'anno prossimo. Lo sapranno più avanti, ma qualcuno già lo sa. Alcune imprese vivono commercialmente su questo in quanto sono in possesso di un sistema informativo organizzato sull'intero pianeta, che <<conosce>>, con ragionevole certezza, quali saranno le produzioni mondiali del prossimo anno". (L. Costato, *Note alla relazione Giuffrida,* in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 33 e 34)

[24] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p. 20.

[25] Jannarelli, infatti, fa notare che "nei contratti di integrazione verticale in agricoltura, l'indipendenza reciproca dei due operatori economici, soggetti del rapporto, costituisce indubbiamente il dato di partenza sul quale è chiamata ad incidere proprio la relazione contrattuale. Quest'ultima, a ben vedere, finisce con il delineare un diverso assetto dell'indipendenza di uno dei contraenti, nella specie l'operatore agricolo, tale per cui la conservazione pur sempre di una distinta allocazione dei rischi tra le parti, si accompagna alla contrazione dell'originaria indipendenza

I rischi di cui si fa carico l'agricoltore, innanzitutto, sono quelli "classici" connessi alle scelte, non più indipendenti ma vincolate, relative al processo produttivo agricolo, come quella dei fattori di produzione da utilizzare (quali sementi, quale superficie, quali e quanti fertilizzanti, antiparassitari, ecc.) nonché quelle del tempo della semina e della raccolta. Se si considera, inoltre, che queste scelte comportano dei costi, è possibile individuare un secondo ordine di rischi che affliggono l'imprenditore agricolo integrato. La determinazione di tali costi in fase di contrattazione, infatti, è pressoché impossibile e conseguentemente, per l'agricoltore, lo sarà anche una corretta valutazione dei costi complessivi che impatteranno sui ricavi dell'attività agricola in seguito alla conclusione del contratto.[26]

A tale problematica ha tentato di trovare una soluzione per prima la legislazione francese adottando, già nel 1964, una specifica disciplina per i contratti di integrazione verticale[27]. Tale disciplina è volta a tutelare l'operatore agricolo ed impone, a pena di nullità invocabile solamente da quest'ultimo[28], che il contratto sia da stipularsi per iscritto e debba contenere la determinazione dei prezzi dei beni oggetto del negoziato. Il fine a cui è rivolta la disciplina francese è quello di garantire un elevato grado di trasparenza in relazione agli elementi qualificanti dei rapporti di integrazione al fine di ridurre l'asimmetria informativa che caratterizza le relazioni tra produttori primari e controparti negoziali.

Nonostante il formalismo negoziale adottato dalla legislazione francese identifichi una prima fondamentale tutela per l'operatore agricolo, tale soluzione tecnica non è risultata sufficiente a tutelare in modo completo la parte debole del rapporto, ossia l'agricoltore. Il regolamento contrattuale, infatti, "presenta comunque dei margini di incompletezza, in ragione del potere, che la controparte medesima si riserva, di assumere - nel corso del processo produttivo e dunque nella fase esecutiva del rapporto - decisioni tecniche e gestionali condizionanti inevitabilmente la redditività dell'attività condotta dall'imprenditore agricolo"[29].

---

dell'operatore agricolo a vantaggio dell'altra controparte negoziale." (Jannarelli - *I rapporti contrattuali*, p. 287)

[26] Jannarelli, *I rapporti contrattuali*, p. 291.

[27] Ora contenuta nel *Code rural et de la peche maritime*, Chapitre VI, artt. L326-1 - L326-6. Sull'esperienza francese dei contratti di integrazione verticale si veda, in particolare, A. Jannarelli, *Disciplina legale e prassi applicativa nei contratti di Integrazione verticale in agricoltura: l'esperienza francese*, in *Rivista di diritto agrario*, 1981, I, p. 327 ss.

[28] Quella prevista dal legislatore francese è una nullità c.d. relativa, ossia una forma di nullità che può essere fatta valere solamente da alcune delle parti del contratto, in questo caso le parti deboli. L'utilizzo della nullità relativa quale strumento di tutela del contraente debole e, in via mediata, di governo degli scambi, si è diffuso in diversi Paesi europei, tant'è che si è iniziato a discutere della concettualizzazione di una nuova categoria di nullità: le c.d. "nullità di protezione". In diversi ordinamenti di *civil law* le caratteristiche comuni di tali forme di nullità, ossia la legittimazione riservata e l'essere poste a tutela non (direttamente) dell'ordine pubblico, ma degli interessi di una parte, hanno reso difficile il loro inquadramento nelle tradizionali categorie dogmatiche. Parte della dottrina, tuttavia, riconosce nelle nullità di protezione finalità ulteriori rispetto alla sola tutela del contraente debole, ritenendo che in determinati casi quest'ultima sia funzionale a preservare l'ordine pubblico, e, conseguentemente, ne nega il carattere di specialità. Sul punto si rinvia ad A. Gentili, *La "nullità di protezione"*, in *Europa e diritto privato*, 2011, I, p. 77 ss.

[29] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p. 23.

Un esempio di incompletezza del regolamento contrattuale può essere rinvenuto nella mancata determinazione dei quantitativi di input chimici, quali fertilizzanti e antiparassitari, che l'operatore agricolo deve impiegare nel processo produttivo, decisione che spetterà, in costanza di rapporto ed in via unilaterale, alla controparte industriale. Pur conoscendo i prezzi dei singoli beni che si impegna ad impiegare, quindi, l'agricoltore non conosce l'entità del volume di utilizzo di tali beni finché il polo integrante non gli impartirà le relative istruzioni. Una simile circostanza rende pressoché inutile per l'imprenditore agricolo la preventiva determinazione del prezzo di vendita, in quanto egli non sarà comunque in grado di valutare la convenienza dello stesso in relazione ai costi del processo produttivo, i quali, in buona sostanza, dipenderanno da scelte gestionali della controparte industriale. Anche in questo caso, dunque, ciò che l'agricoltore non sarà in grado di valutare è l'effettiva redditività della propria attività.[30]

Pur prescindendo dalle considerazioni finora illustrate e posto che diverse analisi empiriche hanno dimostrato la maggior redditività dell'attività degli agricoltori che operano in regime di integrazione rispetto a quella di chi ha scelto di produrre in modo del tutto indipendente, i rapporti contrattuali di integrazione verticale presentano ulteriori rischi, che rispecchiano una situazione di dipendenza economica dell'agricoltore dal polo integrante.[31]

Tale condizione è frutto di due caratteristiche proprie di molti contratti di integrazione. La prima riguarda la loro durata, che solitamente risulta più breve rispetto al periodo necessario all'imprenditore agricolo per l'ammortamento degli investimenti volti ad adeguare l'azienda ai desiderata della controparte. La seconda consiste nella specificità di tali investimenti, i quali spesso sono strettamente funzionali alle particolari esigenze del polo integrante e dunque inidonei ad altre destinazioni produttive. La condizione di dipendenza in cui si trova il produttore primario in ragione di tali circostanze, quindi, può indurre il polo integrante ad abusare dello squilibrio di potere contrattuale che si ingenera e, così, espone la controparte agricola a possibili ricatti in vista del rinnovo del contratto di integrazione, tanto che in alcuni casi le strutture agricole si trasformano in veri e propri laboratori per gli esperimenti del polo integrante.[32]

1.4 - L'accresciuto potere del settore distributivo nei rapporti di filiera e la marginalità dell'agricoltura

La problematicità delle relazioni tra i produttori agricoli e gli altri operatori della filiera alimentare si è acuita in seguito ad un fenomeno macro-economico che ha caratterizzato tutti i Paesi sviluppati, ovvero il progressivo slittamento del potere di mercato, tradizionalmente detenuto dall'industria di trasformazione, verso il livello distributivo della filiera.[33] Negli ultimi decenni, questo settore è stato caratterizzato da importanti cambiamenti strutturali; in particolare, quale risposta del mercato alle mutate

---

[30] Jannarelli, *I rapporti contrattuali*, p. 293.

[31] *Id.,* p. 294.

[32] Imbrenda - *Le relazioni contrattuali,* p. 26.

[33] G. Sepe, *Il controllo del potere di mercato nella filiera agro-alimentare: profili concorrenziali e ruolo dell'AGCOM,* in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 107.

condizioni della domanda in termini di preferenze e abitudini di acquisto dei consumatori, il tradizionale sistema di vendita al dettaglio è stato progressivamente sostituito dalla Grande Distribuzione Organizzata (GDO). Con il termine Grande Distribuzione Organizzata si fa riferimento "ad un insieme di punti vendita gestiti a libero servizio, organizzati su grandi superfici e, generalmente, aderenti ad un'organizzazione o ad un gruppo che coordina una serie di punti vendita contrassegnati da una o più insegne commerciali comuni (la c.d. catena distributiva)."[34]

Nel quadro ora descritto, i fenomeni che hanno contribuito maggiormente allo spostamento del potere di mercato verso il comparto distributivo sono due e trovano la loro ragione nel tentativo della GDO di contrastare la posizione di forza sul mercato delle grandi industrie alimentari. Il primo fenomeno è costituito dal progressivo processo di concentrazione del mercato dal lato della stessa distribuzione, a fronte della perdurante frammentazione dell'offerta costituita per lo più da medie e piccole imprese; il secondo dalla crescente diffusione del c.d. *private labeling*, ossia dalla presenza diretta della catena di distribuzione sul mercato con prodotti agroalimentari a marchio proprio.[35]

Il processo di concentrazione di mercato dal lato della distribuzione, fenomeno proprio di tutti i Paesi occidentali, si realizza in forme di aggregazione differenti, la più significativa delle quali è costituita dalle c.d. supercentrali di acquisto.

Le supercentrali di acquisto sono alleanze tra catene distributive volte a ridurre i costi relativi alla fase di acquisto delle merci dai fornitori, ossia produttori primari o industria di trasformazione, a seconda che si tratti di materia prima agricola o di prodotti trasformati. Tali alleanze si realizzano o in via associativa, ovvero mediante forme alternative di aggregazione fondate su diversi strumenti contrattuali. Nel primo caso le catene di distribuzione si aggregano in società il cui oggetto è l'attività di negoziazione degli acquisti per i soci, mentre nel secondo caso, solitamente, vengono stipulati dei contratti di mandato con una catena concorrente per negoziare gli acquisti. Le due forme di aggregazione ora descritte non sono alternative; infatti, è frequente che esse convivano in una medesima esperienza, per cui vi è un gruppo societario costituito ad hoc con il quale altre catene distributive stipulano contratti di mandato.[36]

Le supercentrali, pur presentandosi come luoghi di negoziazione collettiva, non effettuano direttamente gli acquisti per i soci o contraenti, ma si limitano alla fissazione delle condizioni generali di acquisto mediante la conclusione di c.d. "contratti quadro" con i fornitori comuni aventi ad oggetto, in particolare, le principali voci di sconto e di contributi[37].

---

[34] AGCOM, *Indagine conoscitiva sul settore della GDO,* IC43, 2013, p.9. Nel settore della Grande Distribuzione Organizzata operano soggetti economici con marcate differenze in quanto a dimensioni e formule organizzative, tuttavia, in relazione a quest'ultima caratteristica è possibile distinguere tra Grande Distribuzione (GD) e Distribuzione Organizzata (DO). La prima è "costituita da catene di punti vendita facenti capo ad un'unica impresa o gruppo societario di imprese (le c.d. imprese a succursali)", mentre la seconda "comprende catene di punti vendita facenti capo a soggetti imprenditoriali giuridicamente distinti (generalmente società di piccola o media dimensione), ma legati da un rapporto di collaborazione volontaria, formalizzato mediante vincoli contrattuali e/o formule associative". (*Id*, p. 32)

[35] Sepe, *Il controllo del potere,* p. 107.

[36] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p. 28.

[37] Si parla di "contributi" quando il versamento viene effettuato a fronte dell'acquisto di un servizio (espositivo, promozionale, di inserimento di un nuovo prodotto ecc.) reso dal distributore al

Ad una prima negoziazione, in ragione dell'eterogeneità organizzativa delle imprese che partecipano alle supercentrali, generalmente ne seguono altre, sia a livello di singola catena distributiva, sia di punto vendita, al fine di colmare le inevitabili incompletezze dei contratti quadro, relative, ad esempio, a modalità e tempistiche di consegna delle merci. La circostanza che vi siano diverse fasi di contrattazione, di fatto, vanifica i benefici relativi alla riduzione dei costi transattivi propri della contrattazione collettiva e, dunque, induce a ritenere che l'attività delle supercentrali sia "essenzialmente mirata ad ottenere dalle imprese produttrici un livello di contributi e di sconti superiore a quello che le imprese sarebbero in condizione di ottenere singolarmente, in virtù del maggiore potere contrattuale acquisito per effetto dell'aggregazione dei rispettivi livelli di fatturato."[38]

Dal punto di vista dei produttori, quindi, il processo di concentrazione della domanda proveniente dalla distribuzione nelle supercentrali di acquisto comporta un ulteriore fattore di debolezza, in quanto si concretizza in una notevole riduzione dei possibili sbocchi di mercato in caso di mancato accordo.

L'altro fenomeno che ha favorito lo slittamento di potere di mercato verso il settore distributivo, contribuendo, quindi, ad accrescere il potere contrattuale della GDO nei confronti dei propri fornitori, è la diffusione dei marchi commerciali (c.d. private label). Le catene della GDO instaurano rapporti diretti con i produttori agricoli e con le imprese di trasformazione al fine di acquistarne i prodotti ed immetterli sul mercato finale di consumo con il proprio marchio. I rapporti diretti con i fornitori, solitamente, sono fondati su contratti di fornitura e vendita aventi peculiari caratteristiche, ossia i c.d. contratti di integrazione verticale, di cui si è parlato nei capitoli precedenti.

La GDO, infatti, immette sul mercato prodotti recanti il proprio marchio al fine di ottenere una maggiore fidelizzazione dei clienti: "vengono offerti prodotti che si identificano con la stessa catena che li pone in vendita, estendendo così il legame di fiducia dal piano strettamente distributivo al piano produttivo".[39] Agli occhi del consumatore, dunque, essa funge da garante della genuinità e qualità degli stessi e, per questo, è particolarmente interessata a che il processo produttivo agricolo o industriale e, in definitiva, i beni alimentari che ne sono il risultato siano conformi agli standard attesi dai consumatori, la mancanza dei quali comporterebbe un danno all'immagine dell'intera catena distributiva.[40]

La diffusione del fenomeno dell'integrazione verticale in via contrattuale, nonché il crescente livello di concentrazione della domanda di materia prima agricola sono *trend* emblematici del continuo evolversi del processo di industrializzazione del sistema agro-alimentare. Essi caratterizzanti tanto il settore manifatturiero, quanto quello distributivo e, come detto, hanno profondamente modificato le dinamiche delle relazioni intercorrenti tra

---

fornitore e di "sconti", quando l'importo costituisce una mera riduzione del prezzo di acquisto dei prodotti. (AGCOM, *Indagine conoscitiva, p. 85*)

[38] Id*,* p. 88.

[39] Un importante strumento di fidelizzazione del cliente è costituito dalla standardizzazione dei beni offerti, ossia la capacità di offrire prodotti aventi caratteristiche costanti e prevedibili. In questo modo, infatti, il consumatore saprà che presso una determinata catena distributiva potrà trovare i prodotti che è solito acquistare, prodotti della medesima qualità e con le stesse caratteristiche a cui è abituato. (M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia,* Bologna, il Mulino, 2012, p. 234)

[40] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare,* p. 234.

gli operatori della filiera. Tra l'altro, tali fenomeni hanno notevolmente accentuato la soggezione del settore agricolo ai *desiderata* dei settori industriali, sempre più interessati all'acquisto di prodotti agricoli quantitativamente e qualitativamente idonei a sostenere un modello produttivo di massa. In questo contesto gli operatori agricoli, nonostante la loro intrinseca essenzialità, dovuta al ruolo di produttori dei beni sui quali si basa l'intero processo produttivo agroalimentare, rivestono una posizione marginale: essi costituiscono un "semplice anello intermedio - spesso più debole - tra l'industria chimica e meccanica, fornitrice di input, e l'agroindustria utilizzatrice di output."[41]

Negli ultimi decenni, tuttavia, sulla spinta generata dall'esigenza dei produttori agricoli di riacquistare un ruolo rilevante all'interno del sistema agroalimentare e dalla accresciuta sensibilità dei consumatori verso gli aspetti sociali ed ambientali connessi alla produzione ed al consumo di alimenti, si sono sviluppati nuovi modelli di distribuzione e consumo volti ad "accorciare" la filiera agroalimentare e, quindi, a riavvicinare produttori e consumatori. Le iniziative manifestazione di questo *trend* si pongono quali alternative rispetto ai canali commerciali convenzionali e nel tempo, anche per il tramite dell'evoluzione tecnologica, hanno assunto forme alquanto disparate, per la maggior parte riconducibili all'alveo dei c.d. *direct marketing contrac.*

[41] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p. 39.

Capitolo 2
Nuove forme di commercializzazione dei prodotti agroalimentari

2.1 - La "filiera corta": origini, soggetti e caratteristiche

Ultimamente, nei Paesi Occidentali, si è assistito al proliferare di nuovi circuiti di produzione e consumo, che, pur differenziandosi tra loro per via di peculiari caratteristiche, hanno come minimo comune denominatore l'accorciamento delle distanze, non solo fisiche, ma anche sociali, culturali ed economiche, tra il mondo della produzione e quello del consumo. Tali esperienze fanno leva su vecchie e nuove forme di commercializzazione dei prodotti, alle quali, anche al fine di sottolinearne l'alterità rispetto al modello di filiera alimentare da tempo in auge a livello planetario, la filiera lunga, si tende a dare il nome di filiera corta (c.d. *short food supply chain: SFSC*). Quest'ultima, infatti, a differenza, appunto, della filiera lunga, è caratterizzata dal ridotto numero di passaggi che i prodotti alimentari compiono nel tragitto "dal campo alla tavola".[42] In seguito alla diffusione di queste nuove modalità di commercializzazione di prodotti agroalimentari, dunque, si assiste alla riduzione, se non alla scomparsa[43], degli intermediari e, così, alla riscoperta di rapporti di tipo fiduciario[44] tra produttori e consumatori.

Le esperienze di filiera corta hanno iniziato a diffondersi e moltiplicarsi, sia nel numero che nella forma, a partire dagli anni ottanta. Nel tempo la diffusione e l'attenzione rivolta a tali esperienze sono andate crescendo di pari passo con la progressiva presa di coscienza, sia da parte della società civile che delle istituzioni, delle contraddizioni del moderno sistema agro-alimentare. Le dinamiche evolutive descritte nel capitolo precedente, infatti, comportato tuttora gravi effetti negativi dal punto di vista sia ambientale, sia sociale, che economico ed hanno indotto la società civile e, in un secondo momento, le istituzioni a creare e promuovere sistemi alternativi di produzione e consumo che potessero, in parte, ovviare alle suddette esternalità.[45]

---

[42] M. Giuffrida, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *I contratti del mercato agroalimentare,* p. 13.

[43] Quando le relazioni di scambio avvengono direttamente tra produttore e consumatore si parla, più propriamente, di vendita diretta.

[44] La fiducia, ed in particolare "la fiducia che il prodotto che si acquista abbia le caratteristiche volute (o promesse)", gioca un ruolo fondamentale nei mercati alimentari, ne è testimonianza il diffuso utilizzo delle certificazioni nel moderno sistema agro-alimentare. Esse sono strumenti attraverso cui è possibile garantire un'applicazione uniforme di determinati standard e la loro funzione ultima è proprio quella di generare fiducia. Come visto nelle pagine precedenti, infatti, il processo di industrializzazione dell'agricoltura ha allontanato i produttori dai consumatori, di fatto impedendo la formazione di rapporti fiduciari tra gli stessi. E' proprio in ragione di tale cambiamento che si è reso necessario il ricorso alle certificazioni, le quali, dunque, "mirano a colmare lo iato reso possibile dai moderni mezzi di conservazione e trasporto degli alimenti". (Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 232)

[45] Il carattere di alternatività rispetto al sistema alimentare convenzionale è la ragione per cui a livello internazionale il variegato panorama di esperienze in cui si estrinseca la filiera corta è individuato nel concetto di alternative food network (AFN). Tali esperienze sono state trattate soprattutto da studiosi di geografia e sociologia rurale, i cui sforzi definitori hanno prodotto risultati

La diffusione del fenomeno della filiera corta, dunque, è stato il frutto della convergenza di obiettivi e interessi propri di soggetti diversi, tra i quali la società civile ha avuto un ruolo preminente. Produttori e consumatori, infatti, assumendo un atteggiamento proattivo[46], si sono impegnati nella ricerca di alternative alle logiche, e alle relative modalità organizzative, di un sistema agro-alimentare che sotto molteplici punti di vista ne ha deluso le aspettative.

Per comprendere a pieno la portata del fenomeno, dunque, è necessario, prima di tutto, individuare i bisogni che hanno indotto i cittadini ad attivare siffatte iniziative, volte all'accorciamento della filiera alimentare.

Un primo importante fattore può essere individuato nella accresciuta sensibilità dei consumatori per la sicurezza e salubrità degli alimenti. Una volta scongiurate le preoccupazioni relative alla scarsità delle produzioni agricole, i consumatori hanno iniziato a porre maggiore attenzione al rapporto tra salute e alimentazione e, così, si è assistito a un aumento della domanda di cibi sicuri, salutari, nutrienti, freschi, l'accesso ai quali, in termini di disponibilità e prezzo, non sempre è garantito dai circuiti convenzionali. Un ruolo importante in questa transizione, inoltre, lo hanno rivestito gli scandali alimentari che si sono verificati negli ultimi anni, i quali, a partire dalla c.d. crisi della mucca pazza, hanno portato i consumatori a guardare con sospetto alle produzioni di massa.[47]

Dal lato dei produttori, i menzionati processi di integrazione verticale e di concentrazione della domanda, comportando la progressiva erosione dei margini di reddito agricolo, nonché la drastica riduzione delle possibilità di accesso al mercato, hanno compromesso la sostenibilità economica di molte aziende agricole, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni. L'attivazione di esperienze di filiera corta consente a queste ultime da un lato di avere alternative per l'accesso al mercato, dall'altro di ridurre o saltare le fasi di intermediazione commerciale e, quindi, di riappropriarsi del valore aggiunto.

Tuttavia, al di là delle pur rilevanti motivazioni socio-economiche ora illustrate, la diffusione delle esperienze di filiera corta è dovuta anche, e soprattutto, a mutamenti di carattere socio-culturale. Accanto alla accresciuta sensibilità da parte dei cittadini per la c.d. *food safety*, infatti, si è diffusa una diversa concezione del ruolo dell'agricoltura, una concezione organica che vede l'attività primaria non più come isolata e volta alla mera produzione di beni alimentari, ma come realtà multifunzionale in grado di produrre beni di rilevanza collettiva, quali, ad esempio, beni ambientali (cura del territorio, salvaguardia e

---

tra loro assai diversi. (S. Giuca, *Conoscere la filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, pp. 13 e 14)

[46] L'intraprendenza e lo spirito di iniziativa dei cittadini, impegnati nella ricerca di alternative al sistema agroalimentare convenzionale, sono fenomeni espressione del principio di sussidiarietà, il quale, nell'ordinamento italiano, con la riforma costituzionale del 2001, ha trovato esplicito riconoscimento nella Costituzione. In particolare, in questo caso ci si riferisce alla sussidiarietà orizzontale, intesa quale "possibilità per i cittadini di prendersi cura "dal basso" non più solo dei propri interessi, ma anche di quelli della collettività, e dunque dell'interesse generale". (Imbrenda, *Le relazioni contrattuali*, p. 126) Sul principio di sussidiarietà orizzontale, *ex multis*, v. G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, I, 2002; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, I, 2002.

[47] Lo spostamento dell'attenzione dalla *food security* alla *food safety* ha caratterizzato negli ultimi anche le politiche legislative dei Paesi industrializzati, le quali non sono più tese unicamente a garantire quantità sufficienti di alimenti, ma, soprattutto, a garantire la sicurezza degli stessi. (Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 43)

mantenimento del paesaggio, promozione della biodiversità, ecc.), sociali (miglioramento delle condizioni di vita della popolazione agricola e rurale), educativi e relazionali (condivisione di saperi e cultura).[48]

L'emergere di questa nuova concezione dell'attività agricola ha fatto sì che venisse progressivamente riscoperto il rapporto circolare tra cibo, ambiente e territorio ed ha instillato in quanti sono stati marginalizzati dal moderno sistema agro-alimentare l'esigenza di riappropriarsi di quella autonomia decisionale la cui compressione, nella filiera lunga, non consente di "raggiungere coerenza tra valori e comportamento, di poter rispettare nelle proprie pratiche dei principi di riferimento" quali "la sostenibilità ambientale, il benessere animale, la dignità del lavoro"[49]. Da un lato, dunque, vi è l'esigenza dei produttori di riappropriarsi del proprio ruolo di imprenditori e di esprimere la propria capacità professionale attraverso il recupero del controllo sui processi di produzione, dall'altro il bisogno dei consumatori di emanciparsi da un sistema con ridotte alternative di acquisto e dominato dalle strategie commerciali dei colossi dell'*agribusiness*.

In quest'ottica va interpretato l'elemento centrale della filiera corta, ossia il concetto di prossimità. Tale nozione, infatti, non va intesa come mero dato strutturale e dunque nella sua accezione puramente geografica, ma come concetto complesso, comprendente le dimensioni sia geografica, sia sociale, che economica. L'accorciamento della filiera e, così, la ricerca della prossimità costituiscono per i cittadini uno strumento che consente di acquisire maggiore consapevolezza e autonomia decisionale nel definire il proprio rapporto con la produzione e il consumo di beni alimentari. Una risposta all'esigenza di "diventare attori consapevoli e responsabili del "sistema" cibo [...] e con esso dello sviluppo virtuoso del territorio e della comunità"[50].

Al fine di comprendere meglio le varie dimensioni di cui si compone il concetto di prossimità nei rapporti di filiera ed, in particolare, la centralità che in essi riveste la condivisione di saperi e valori, è utile richiamare un'interessante definizione[51] di filiera corta, in cui si afferma l'irrilevanza del numero di passaggi che il prodotto compie dal momento della venuta in essere fino alla sua commercializzazione, nonché della distanza che lo stesso percorre in tale processo. Secondo questa definizione l'elemento fondante la filiera corta è rappresentato dalla circostanza che l'alimento raggiunge il consumatore intessuto di informazioni che consentono a quest'ultimo di conoscere ed entrare in contatto con il produttore e con i luoghi e i metodi di produzione.

Questo orientamento, seppur in parziale controtendenza rispetto ad altre definizioni che individuano nel ridotto numero di intermediari tra produzione e consumo un elemento non eventuale, ma necessario delle varie esperienze di filiera corta - indirizzo, peraltro, accolto, come si vedrà, anche dall'ordinamento comunitario - ha il pregio di sottolineare come i processi di accorciamento della filiera non siano finalizzati unicamente al

---

[48] F. Di Iacovo, M. Fonte, A. Galasso, *Agricoltura civica e filiera corta. Nuove pratiche, forme d'imprese e relazioni tra produttori e consumatori*, Gruppo 2013, 22, 2014, pp. 8 e 9.

[49] A. Rossi, *L'innovazione sociale della filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, p. 88.

[50] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p.122-123. L'esigenza dei cittadini di riappropriarsi del controllo sul sistema agroalimentare è l'elemento centrale dei movimenti che promuovono il *right to food* e la *food sovereignty*, temi per il cui approfondimento si rimanda a Antonio Jannarelli, *Cibo e diritto,* p. 62 ss.

[51] T. Marsden, J. Banks, G. Bristow, *Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development,* in *Sociologia Ruralis*, 40, pp. 424-438.

perseguimento di finalità meramente economiche, ma anche alla costruzione di un legame forte tra chi produce e chi consuma, legame che nasce innanzitutto mediante la condivisione di informazioni tra le parti.

In questo modo il sistema di produzione e consumo viene calato, di nuovo, in una dimensione relazionale (c.d. risocializzazione del sistema alimentare) che, oltre alle relazioni suddette, involge anche quelle tra "pari": "tra i consumatori, che in questo modo escono dalla dimensione "individualizzata" delle loro pratiche di acquisto-consumo, condividendo processi di scelta e ritrovando la funzione di mediazione sociale svolta dal cibo; ma anche tra i produttori, i quali ritrovano una condizione di interazione e collaborazione, in molti casi impoverita dai rapporti di filiera"[52].

Attraverso il riavvicinamento tra il mondo della produzione e quello del consumo, inoltre, grazie proprio allo scambio reciproco di conoscenze e ideali e, così, a una rinnovata attenzione per la cultura e l'appartenenza ai territori, si favorisce la riscoperta, e quindi la valorizzazione, delle risorse locali, quali il patrimonio di saperi legati all'agricoltura, le tradizioni gastronomiche, la terra e il biogenoma locale, il lavoro e la professionalità. In altre parole, si favorisce la riterritorializzazione delle pratiche di produzione-consumo, circostanza che consente la formazione di microeconomie che sfruttano le risorse locali e che allo stesso tempo ne garantiscono la riproduzione.[53]

Infine, anticipando un tema che verrà affrontato più diffusamente nel prosieguo, è opportuno sin d'ora segnalare il crescente interesse dimostrato dalle istituzioni pubbliche, tanto in Europa, quanto in Nord America, per il fenomeno della filiera corta. Le istituzioni, infatti, hanno riconosciuto nella promozione delle iniziative espressione di tale fenomeno uno strumento idoneo sia a contribuire al riequilibrio del mercato agro-alimentare, sia, in linea del resto con l'orientamento che vede l'agricoltura quale attività multifunzionale, a tutelare istanze di rilevanza collettiva quali la tutela dell'ambiente e la salvaguardia delle zone rurali.[54]

Data la menzionata natura multiforme del fenomeno, al fine di delinearne meglio i confini e le caratteristiche, nelle prossime pagine verrà fornita una rapida panoramica di alcune delle sue più diffuse estrinsecazioni.

2.2 - La variegata morfologia della filiera corta: alcune esperienze significative e la ri-connessione tra città e agricoltura

Il fenomeno della filiera corta, nei Paesi occidentali, si è sviluppato primariamente in Nord America, per poi approdare in Nord Europa e, infine, nei Paesi dell'Europa mediterranea. Sin dalle sue origini, e in misura crescente con la sua diffusione, tale fenomeno è stato caratterizzato, come anticipato, dalla spiccata pluralità di forme in cui si è manifestato. Forme dalla natura intrinsecamente contestuale e fortemente condizionate da

---

[52] Rossi, *L'innovazione sociale della filiera corta,* p. 90.

[53] *Ibidem*.

[54] A. Rossi, *La ri-localizzazione dei circuiti di produzione-consumo di alimenti*, in *Guida per l'attivazione di forme collettive di vendita diretta*, a cura di A. Rossi, F. Guidi, S. Innocenti, Arsia, 2008, p. 15.

una serie di fattori connessi sia alle specificità dei singoli territori, sia al periodo storico di riferimento.[55]

Le differenze più spiccate tra le varie esperienze si riscontrano, innanzitutto, in relazione all'intrecciarsi degli obiettivi economici, sociali e ambientali generalmente sottesi alle stesse, che, inevitabilmente, influiscono sulle concrete modalità di organizzazione e realizzazione delle singole iniziative. Un ulteriore elemento di diversificazione è costituito dalla varietà dei soggetti promotori e organizzatori: ai consumatori e ai produttori, soli o aggregati, in un secondo momento, si sono aggiunti altri attori, quali Amministrazioni pubbliche, organizzazioni private, associazioni e movimenti sociali.[56]

Proprio in ragione della varietà che contraddistingue la morfologia della filiera corta, ai fini di individuarne le principali manifestazioni, in dottrina si è provveduto a raggrupparle in diverse categorie. Il numero e il contenuto delle categorie varia a seconda dell'ampiezza che si assegna al concetto di prossimità e, dunque, più in generale, alla diversa definizione di filiera corta che si accoglie.

Come detto nelle pagine precedenti, alcuni autori non riconoscono nella riduzione degli intermediari un elemento caratterizzante tali circuiti e ritengono che il fattore determinante sia costituito dal trasferimento di determinate informazioni, indipendentemente dalla circostanza che ciò avvenga direttamente o indirettamente. Secondo questo indirizzo le diverse forme di filiera corta possono essere suddivise in tre categorie: i sistemi diretti (*face to face*), ossia quei circuiti fondati sull'interazione personale tra produttori e consumatori; i sistemi attigui (*proximitate*), attraverso i quali i prodotti agroalimentari, pur in presenza di passaggi intermedi, sono commercializzati nello stesso territorio in cui sono venuti in essere; i sistemi estesi (*extended*), che consentono ai prodotti di raggiungere consumatori che si trovano al di fuori della zona di produzione, ai quali, tuttavia, viene fornito un numero rilevante di informazioni riguardanti il luogo di provenienza e il processo produttivo per mezzo, ad esempio, delle certificazioni e delle denominazioni di origine.[57]

Altri orientamenti[58], invece, ritenendo che nella filiera corta il numero degli intermediari tra produttore e consumatore debba necessariamente essere minimo o nullo, tendono a restringere il novero di esperienze ad essa riconducibili. In questa prospettiva, infatti, si distingue tra vendite di prossimità e vendite a distanza. Tra queste ultime vengono ricomprese solamente la vendita on-line, la vendita su catalogo e la vendita al dettaglio presso negozi di specialità, mentre le restanti forme di filiera corta appartengono alla categoria delle vendite di prossimità, in quanto si realizzano tutte su base locale. In

---

[55] Nella definizione di filiera corta fornita dall'EIP-AGRI Focus Group si legge "SFSCs can be built in many different forms, according to circumstances. The concept of SFC is dynamic and evolving as societal actors engage in a range of innovations and experimental food chain structures in their efforts to build sustainable food futures". (EIP-AGRI Focus Group, *Innovative Short Food Supply Chain Management*, Final Report, 2005, p. 6)

[56] F. Guidi, *Rassegna delle esperienze di filiera corta,* in *Guida per l'attivazione di forme collettive di vendita diretta*, a cura di A. Rossi, F. Guidi, S. Innocenti, Arsia, 2008, pp. 17 e 18.

[57] H. Renting, T. Marsden, J. Banks, *Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development,* in *Environmental and Planning A: Economy and Space*, 35, 2003, p. 393-411.

[58] Si veda l'indagine condotta dalla Progress Consulting Srl, *"Marketing on local markets",* Bruxelles, 2010.

relazione alle esperienze locali più diffuse vanno annoverate la vendita diretta in azienda, i mercati dei produttori ("*farmers market*"), le consegne settimanali su abbonamento ("*box schemes*"), la raccolta dei prodotti direttamente dai campi ("*pick-your-own*"), le forniture al circuito *HoReCa* (hotel, ristoranti, alberghi), ad imprese di distribuzione locale e a cooperative di consumo, nonché varie modalità di associazione tra produttori e consumatori.[59]

I *farmers market*, di cui si tratterà più diffusamente nell'ultima sezione[60], sono mercati, generalmente svolti nelle piazze e nelle strade, in cui i produttori agricoli svolgono la vendita diretta delle proprie produzioni. Tali iniziative diventano popolari negli anni novanta in California per iniziativa della chef Alice Waters, vicepresidente di Slow Food International, per poi accrescere la loro fama anche nel resto dei Paesi occidentali.

I *box schemes,* anch'essi forme di approvvigionamento organizzate dai produttori, si sono diffusi soprattutto negli Stati Uniti, in Canada e nei Paesi del Nord Europa[61]. Tali circuiti hanno ad oggetto prodotti agricoli stagionali, solitamente biologici[62], coltivati dalle stesse aziende organizzatrici. I produttori, oltre ad agire singolarmente, possono decidere di collaborare, aggregandosi in forma associata o di cooperativa, al fine di migliorare il proprio servizio attraverso l'ampliamento del paniere dei prodotti offerti, così da garantire una maggiore possibilità di scelta al consumatore. Una volta effettuate le sottoscrizioni e concordato preventivamente il prezzo del *box*, il gruppo di consumatori convenzionati ne accetta il contenuto, che viene consegnato a cadenza prefissata direttamente dall'azienda agricola, spesso a domicilio.[63]

Anche la raccolta dei prodotti da parte dei consumatori direttamente dai campi (c.d. *pick-your-own* o *U-pick*) è un canale di vendita che ha le sue origini negli Stati Uniti. Tale sistema, in particolare, era molto popolare tra gli anni trenta e quaranta, in quanto, a causa del periodo di depressione seguito al crollo della borsa di Wall Street nel 1929, il prezzo pagato ai produttori agricoli per il raccolto era talmente basso da non consentire agli stessi di coprire i costi di raccolta, imballaggio e trasporto. Oggi la riscoperta di questa forma di approvvigionamento è dovuta non solo al fatto che essa consente ai consumatori di rifornirsi di prodotti freschi a prezzi contenuti grazie al loro contributo in una fase della

---

[59] JRC Scientific and Policy Reports, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics,* European Union, 2013, p.27-30.

[60] *Cfr.* Pt. III, Cap. 2.3 e 3.

[61] In Europa i *box schemes* si sono diffusi principalmente nel Regno Unito, ma se ne registra una significativa presenza anche in Francia, in cui prendono il nome di "*système de livraison de panier*". (R. Vecchio, *Forme alternative di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari,* in *Strategie e strumenti per la valorizzazione sostenibile delle produzioni agroalimentari di qualità*, a cura di G. P. Cesaretti, A. Annunziata, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 179)

[62] Le esperienze di filiera corta appaiono circuiti particolarmente indicati alla commercializzazione di prodotti biologici; infatti "nel tentativo di operare un bilanciamento tra le rese ridotte dei prodotti biologici con i costi di produzione di gran lunga superiori a quelli dei prodotti convenzionali, appare indispensabile adottare strategie che, senza inficiare la corretta applicazione degli standard di agricoltura biologica, consentano di limitare il più possibile il prezzo finale e di assicurare al produttore una più equa remunerazione del proprio lavoro". (A. Tommasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile,* in *Rivista di diritto agrario, I, 2014,* p. 53)

[63] Vecchio, *Forme alternative di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari,* p.179.

produzione, ma soprattutto in quanto il momento della raccolta viene riconosciuto come un modo per vivere un'esperienza conviviale e ricreazionale.[64]

A differenza di quanto avviene per i *box schemes,* in questo caso i consumatori non devono prenotare né pagare in anticipo i prodotti che intendono acquistare, perciò se da un lato vi è una maggiore partecipazione degli stessi dal punto di vista materiale, dall'altro il produttore non beneficia dei vantaggi connessi alla certezza dell'allocazione di una parte del raccolto e al pagamento anticipato, circostanze che favoriscono una migliore gestione della stagionalità dei prodotti agricoli e una più efficiente pianificazione dell'attività produttiva.[65]

Oltre alle esperienze promosse dai produttori in diverse parti del mondo si sono sviluppate altre iniziative, che hanno visto come soggetti promotori i consumatori. Tali iniziative si sono manifestate attraverso varie forme di acquisto collettivo aventi modalità organizzative diverse. Tra di esse vi sono sia realtà fortemente strutturate, come le cooperative di consumo, sia esperienze spontanee e informali, le quali negli ultimi anni hanno conosciuto un forte sviluppo.

La prima di tali esperienze è sorta in Giappone negli anni settanta: il *TEI-KEI*[66]. Il sistema dei *TEI-KEI* è un'esperienza di co-partenariato tra produttori e consumatori che nasce ad opera dell'associazione giapponese per l'agricoltura biologica (*Japanese Organic Agricolture Association, JOAA)* in risposta alla progressiva industrializzazione del Paese ed al conseguente declino delle campagne e delle zone rurali tradizionali. La finalità comune delle varie forme di *TEI-KEI* è quella di creare un rapporto di scambio continuativo tra produttori e consumatori basato sulla fiducia reciproca e sulla solidarietà.[67]

Sulla scia di tale esperienza si sono diffuse negli Stati Uniti le *Community Supported Agricolture* (*CSA*)[68]. Tali forme di commercializzazione si fondano su accordi contrattuali attraverso i quali il produttore e un gruppo di consumatori (comunità) si impegnano a condividere i benefici e i rischi dell'azienda agricola. Nonostante le diverse modalità attraverso cui tali esperienze operano, assumendo come discriminante il grado di coinvolgimento della comunità nelle scelte aziendali, è possibile tracciare una distinzione tra due tipi di *CSA*. Da un lato vi sono quelle esperienze in cui le decisioni colturali e gestionali sono prese solo dal produttore (c.d. *subscription-CSA*), dall'altro quelle in cui tali decisioni vengono prese da un gruppo di gestione composto dal produttore e da alcuni o tutti i consumatori (c.d. *shareholders-CSA*). Al di là di tale distinzione, elemento comune a tutte le forme di *CSA* è che prima dell'inizio del processo produttivo, una volta stabilito l'ammontare delle spese necessarie alla produzione, queste ultime vengono ripartite in quote-spesa che vengono acquistate dai consumatori, i quali in tal modo acquisiscono il diritto a ricevere un quantitativo stabilito di prodotti. Ulteriore elemento comune e caratterizzante tali esperienze è il fatto che i consumatori possono prestare attività

---

[64] Guidi, *Rassegna delle esperienze di filiera corta*, p. 20.

[65] *Ibidem*.

[66] L'espressione "*TEI-KEI*" è traducibile come "il cibo ha una faccia" o "cibo che porta la faccia del produttore".

[67] Vecchio, *Forme alternative di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari,* p. 179.

[68] Lo schema su cui si basano le *CSA* è stato replicato in altre esperienze giuridiche. Ci si riferisce, in particolare, alle *Associations pour le maintien de l'agricolture paysenne (AMAP)* francesi ed alle recenti iniziative dalla c.d. *Agriculture Contractuelle de Proximitè* sviluppatesi in Svizzera.

lavorativa nell'azienda agricola per avere uno sconto sulla quota associativa, favorendo così l'accesso anche alle persone meno abbienti.[69]

Nel panorama italiano, elementi comuni a tali esperienze sono riscontrabili nei Gruppi di Acquisto Solidale (GAS), che si definiscono come un insieme di consumatori interessati ad acquistare direttamente dai produttori determinate tipologie di prodotti agroalimentari.[70]

Il carattere comune che emerge dalle esperienze sopra descritte è il coinvolgimento del consumatore nel mondo della produzione agricola. Il grado di coinvolgimento varia a seconda del tipo di circuito a cui il consumatore aderisce: nei *farmers market,* seppur il coinvolgimento diretto è limitato al compimento di una scelta responsabile da parte del consumatore che, acquistando direttamente dall'agricoltore, ne supporta l'attività, l'elemento centrale è rappresentato dal fatto che tali esperienze sono realizzate all'interno dei centri urbani, svolgendo un importante ruolo di supporto e promozione della ruralità; nei *pick-your-own*, invece, il consumatore viene coinvolto materialmente nell'attività produttiva attraverso la partecipazione al momento della raccolta; nei *box schemes* il coinvolgimento si realizza sotto forma di sostegno finanziario, in quanto attraverso il meccanismo della sottoscrizione e concordando il prezzo preventivamente i consumatori garantiscono ai produttori "l'acquisizione delle risorse finanziarie necessarie per condurre l'attività e, là dove la vendita si configuri come *emptio spei,* comportano finanche il trasferimento del rischio in capo agli acquirenti"[71]; nelle *CSA*, infine, al di là delle diverse forme che possono assumere, il coinvolgimento del consumatore, o meglio della comunità, è particolarmente significativo e può realizzarsi sotto forma di sostegno finanziario, condivisione dei rischi o mettendo a disposizione la propria forza lavoro.

Il coinvolgimento del consumatore nell'attività agricola, dunque, seppur con intensità differenti, è una caratteristica fondamentale, comune alla maggior parte delle esperienze di filiera corta, e consente il superamento dello storico dualismo tra città e agricoltura e tra città e campagna. Nonostante l'attività produttiva si svolga in genere al di fuori dei centri urbani, infatti, la stessa si conforma alle esigenze di chi vive in città e offre, come visto, diverse opportunità di partecipazione.[72]

In conclusione, emerge da quanto sinora esposto come la filiera corta sia un fenomeno nato "dal basso", le cui origini sono da ricondurre all'esercizio dell'autonomia privata da parte di cittadini interessati all'instaurazione di circuiti di produzione e consumo che rifuggono dalle dinamiche imposte dal sistema agro-alimentare convenzionale. Gli obiettivi e le potenzialità sottesi a tali iniziative, tuttavia, vanno oltre le esigenze dei singoli e racchiudono un coacervo inscindibile di aspetti economici, sociali e ambientali che spetta al diritto valorizzare e promuovere. In tal senso, allora, nel prosieguo del lavoro si provvederà ad individuare e analizzare gli strumenti normativi adottati in taluni ordinamenti al fine di incentivare e regolare le molteplici manifestazioni della filiera corta.

---

[69] Vecchio, *Forme alternative di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari,* p.178.

[70] Dei GAS si tratterà più diffusamente nella Pt. III, Cap. 2.2.

[71] Imbrenda, *Le relazioni contrattuali,* p.138.

[72] E' in ragione di tale funzione che alcuni autori trattano della filiera corta in relazione ad un più ampio fenomeno: la c.d. agricoltura civica. Per approfondimenti sul tema si rinvia a T. A. Lyson, *Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food, and Community*, UPNE, 2004.

PARTE II

La commercializzazione di prodotti agroalimentari a filiera corta negli ordinamenti europeo e statunitense: un'analisi comparata

Capitolo 1

L'incentivazione della filiera corta nelle politiche agricole europee e statunitensi

1.1 - L'art. 39 TFUE quale fondamento giuridico degli interventi a sostegno della filiera corta

Prima della nascita della Comunità economica europea, ognuno dei Paesi fondatori aveva una propria politica agricola tesa a garantire redditi adeguati alle popolazioni impegnate nel settore primario e ad assicurare il soddisfacimento del fabbisogno alimentare dei propri cittadini. I metodi utilizzati per attuare tali politiche variavano a seconda delle specificità dei singoli paesi e proprio questa circostanza contribuì notevolmente ad alimentare i numerosi dibattiti sull'opportunità di includere l'agricoltura nel sistema economico comunitario.

Alla fine prevalse l'orientamento che, pur riconoscendo la specialità dei mercati agricoli, non parificabili a quelli dei settori secondario e terziario, affermava la necessità di ricomprendere i prodotti agricoli all'interno del mercato comune.[73]

Nel Trattato di Roma, dunque, al Titolo II della Parte Terza, con gli artt. dal 38 al 47, vennero inserite regole speciali da applicarsi alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. In seguito, per effetto delle consolidazioni del Trattato di Maastricht prima e del Trattato di Lisbona poi, sono cambiate la collocazione e la numerazione degli articoli, ma il contenuto degli stessi è rimasto pressoché invariato. Nell'attuale versione consolidata del Trattato di Roma, che ha assunto la denominazione "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea", le disposizioni sull'agricoltura sono contenute nel Titolo III della Parte Terza (artt. da 38 a 44).

L'art. 38 del Tfue, in particolare, proclamando che "l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca", stabilisce, con formulazione differente, ma in sostanziale continuità con quanto previsto in precedenza nel Trattato di Roma, che l'Unione Europea ha il compito di istituire non "una semplice disciplina del mercato dei prodotti dell'agricoltura e della pesca, bensì una *politica comune* dell'intero settore agricolo e

[73] L. Costato, *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE),* in *Rivista di diritto agrario*, I, 2017, p. 66.

ittico: il che vuol dire che l'Unione ha la competenza a compiere interventi programmatici e regolativi, incidenti tanto sulla produzione, quanto sul mercato dei relativi prodotti"[74].

L'art. 39 par. 1 Tfue, poi, la cui formulazione è rimasta invariata rispetto a quella contenuta nel Trattato di Roma, individua le finalità a cui deve essere rivolta la Politica agricola comune (PAC), nonché, in ragione della primazia del Trattato sul diritto interno, le politiche agricole nazionali. L'articolo costituisce la base "costituzionale" di tali interventi, che devono considerarsi legittimi solamente se volti al perseguimento delle finalità prescritte. Pertanto, il travalicamento delle stesse li renderebbe abusivi.[75]

Le finalità elencate dall'art 39 sono: "a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori".

Ad una prima lettura emerge immediatamente come tali finalità siano particolarmente ampie e di difficile contemperamento. In relazione a quest'ultima circostanza la Corte di giustizia ha più volte precisato che "i detti obiettivi possono non essere perseguiti allo stesso modo tutti e simultaneamente, essendo invece necessario che risulti che le istituzioni comunitarie si siano preoccupate di garantire il contemperamento degli scopi, anche se, nella specifica normazione, abbiano dato preminenza temporanea a uno o all'altro fine, in relazione alle particolari circostanze in cui esse intervengono nell'ambito della loro ampia discrezionalità"[76].

L'ampiezza delle suddette finalità, inoltre, consente alle stesse da un lato di trascendere le circostanze del singolo momento storico e dall'altro di essere sufficientemente flessibili per essere trasposte in atti normativi adottati in risposta alle specifiche esigenze del tempo e, dunque, di essere interpretate in chiave diacronica.[77]

Ciò premesso, richiamando le caratteristiche comuni alle varie esperienze di filiera corta emerse nei capitoli precedenti, appare evidente come gli interventi normativi che, nel contesto della politica agricola comunitaria, ne promuovono la diffusione siano in linea con le finalità previste dall'art. 39 e, in quanto tali, legittimi. Tali misure, infatti, risultano dirette a favorire un fenomeno economico che, seppur in maniera differente a seconda delle forme in cui si concretizza, se adeguatamente implementato, può contribuire ad incrementare la produttività dell'agricoltura,..., a stabilizzare i mercati,..., e a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,...,. Ancora, e soprattutto, la filiera corta risulta funzionale al

---

[74] A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 102.

[75] *Ibidem*.

[76] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p.103. Quanto alle sentenze in cui la Corte ha espresso tale orientamento si veda: Corte giust. 24 ottobre 1973, 5/73, *Balkan*, 1091; 20 settembre 1977, 29/77, *Roquette Frères,* 1935; 11 marzo 1987, 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, *Rau*, 1069; 13 dicembre 1989, C-204/88, *Paris*, 4361; 19 marzo 1992, C-311/90, *Hierl*, I-2061; 14 luglio 1994, C-353/92, *Grecia c. Consiglio*, I-3411; 5 ottobre 1994, C-280/93, *Germania c. Consiglio*, I-4973; 14 maggio 2009, C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio et a.,* I-4023; 23 dicembre 2015, C-333/14, *The Scotch Whisky Association et a.*

[77] A. Sciaudone, *La dimensione europea delle politiche agricole*, Federalismi.it, 7, 2012, p. 6.

raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere b) ed e), che, stemperando il contenuto economicistico della finalità produttivistica, fanno emergere il contenuto sociale dell'art. 39: il perseguimento dell'equità.[78]

Ulteriori elementi che inducono a ritenere che gli interventi di politica agricola a sostegno della filiera corta trovino il proprio fondamento giuridico nell'art. 39 emergono da un'attenta e sistematica lettura del primo paragrafo, grazie alla quale si riconosce nel contenuto della norma "un impianto giuridico che disegna un sistema compiutamente plurale in agricoltura: delle attività, delle politiche, dei soggetti, dei mercati"[79], in linea, peraltro, con l'orientamento della Corte di giustizia di cui si è detto sopra.

In particolare, mentre delle politiche economiche, ma anche sociali, si è detto poco sopra, la molteplicità dei soggetti a cui si riferisce l'art. 39 è desumibile dai riferimenti contenuti nella lettera b) alla "popolazione agricola" e a "coloro che lavorano in agricoltura", entrambi concetti che rimandano ad una pluralità di figure.

Per quanto riguarda, infine, la pluralità dei mercati contemplata dal testo normativo, elemento particolarmente rilevante ai nostri fini, essa emerge dalla lettura della lettera c), la quale, come visto, assegna alle politiche agricole la funzione di "stabilizzare *i mercati*". In questo caso la declinazione plurale richiama "sia le dinamiche economiche, che la pluralità delle forme, spaziali e modali, entro cui si realizzano gli scambi commerciali" e, dunque, "anche quelle riconducibili alla dimensione della c.d. filiera corta"[80].

È importante ricordare, inoltre, che a partire dagli anni '80, come si vedrà meglio nelle prossime pagine, la PAC è stata influenzata da ulteriori finalità e, in particolare, da quella della tutela ambientale. Tale finalità, pur non direttamente desumibile dall'art. 39, costituisce un valore fondamentale e trasversale all'intero ordinamento e contribuisce anch'essa a legittimare e, allo stesso tempo, conformare gli interventi normativi a supporto della filiera corta.[81]

1.2 - L'evoluzione della Pac: le politiche di sviluppo rurale

Sin dall'entrata in vigore del Trattato di Roma nel 1958 la Comunità economica europea si è immediatamente impegnata nel perseguire le finalità imposte alle politiche agricole dall'allora art. 33 (oggi, come visto, art. 39 Tfue). Nello stesso anno, infatti, allo scopo di definire le linee direttive della Politica agricola comune, si è tenuta la Conferenza degli Stati Membri a Stresa, dalla quale è emerso che il contemperamento delle esigenze di tutela delle popolazioni impegnate in agricoltura e il dovere di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti richiedevano sia che venissero adottate manovre volte ad incidere sui prezzi dei prodotti agricoli (politica di mercato), sia che si intervenisse per favorire l'ammodernamento delle strutture agricole dei Paesi fondatori (politica delle strutture). Da

---

[78] I. Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, p. 37.

[79] F. Adornato, *Contratti e mercati di prossimità e di territorio dei prodotti agroalimentari*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p. 47 ss.

[80] *Ibidem*.

[81] Sciaudone, *La dimensione europea delle politiche agricole*, p. 7.

un lato, dunque, la politica delle strutture "doveva contribuire a un razionale ordinamento della produzione e a una graduale riduzione dei costi, in relazione a una più equilibrata combinazione dei fattori produttivi, con conseguente reale incremento della produttività e del reddito agricolo"; dall'altro la politica di mercato "doveva portare alla stabilizzazione del mercato, stimolando il miglioramento della produttività senza compromettere le finalità della politica delle strutture"[82].

Tuttavia, a causa dei fallimenti del 1° e 2° Piano Mansholt, rispettivamente del 1960 e del 1968, piani che prevedevano forti interventi sulle strutture agricole, per lungo tempo l'unico meccanismo adottato è stato quello, più incisivo e di più facile gestione, del controllo del mercato attraverso la disciplina dei prezzi. Tale meccanismo, attuato attraverso gli strumenti giuridici previsti nelle varie organizzazioni comuni di mercato[83], quali la regolamentazione dei prezzi, le sovvenzioni alla produzione e alla distribuzione, la costituzione di scorte e la stabilizzazione delle importazioni ed esportazioni, era volto a promuovere la massimizzazione delle produzioni agricole e a favorire la formazione di un mercato interno il più aperto e libero possibile e, allo stesso tempo, protetto verso l'esterno.

Solo con l'adozione delle direttive nn. 159, 160 e 161 del 1972 è stata effettuata una prima concreta scelta in favore della politica delle strutture, alla quale, ciononostante, era attribuita una rilevanza del tutto accessoria rispetto alla più sviluppata politica dei prezzi. Tra le suddette direttive, il vero intervento strutturale era rappresentato dalla Dir. n. 159, come si evince già dalla lettura dei considerando, in cui si afferma che gli obiettivi della politica agricola di cui all'art. 39 del Trattato non possono essere conseguiti senza una riforma delle strutture agrarie.[84] In particolare, con tale direttiva è stata elaborata la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (i.a.t.p.) [85] quale unico destinatario delle sovvenzioni comunitarie e, dunque, si è affermato il principio per cui possono essere sovvenzionate solamente le imprese agricole efficienti e produttive.

In aggiunta all'introduzione della figura dell'imprenditore a titolo principale, le suddette direttive, inoltre, prevedevano incentivi per la riduzione della popolazione attiva in agricoltura, ad esempio attraverso meccanismi di pensionamento anticipato. Sicché, si può affermare che il legislatore comunitario del 1972 "aveva operato una scelta netta, introducendo <<*un regime selettivo*>> a favore di un modello di agricoltura produttiva

---

[82] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 200.

[83] Tra il 1962 e il 1970 vennero create 21 OCM per prodotto o gruppo di prodotto. Ad ogni OCM corrispondeva un regolamento istitutivo e almeno un regolamento attuativo. Va precisato che le varie OCM prevedevano anche alcune misure sulle strutture produttive, ma ciò nonostante la loro funzione principale era quella di regolare la commercializzazione dei prodotti e disciplinarne i prezzi. Nel 2007 il Consiglio, al fine di sistematizzare e semplificare le norme contenute nelle OCM, ha emanato un nuovo regolamento, il reg. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

[84] V. cons. (2), dir. 75/268/CEE.

[85] L'imprenditore agricolo a tempo pieno è "un soggetto, fisico o giuridico, caratterizzato da sufficiente capacità professionale o per titolo di studio o per esperienza di attività agricola, in condizione di tenere una contabilità e di elaborare un piano di sviluppo aziendale idoneo a far raggiungere all'azienda, nell'arco massimo di sei anni, un livello comparabile a quello di cui beneficiavano le attività extragricole della zona, ed esercitante l'attività agricola per almeno il 50% del suo tempo di lavoro realizzando da essa almeno il 50% del suo reddito globale". (Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 236)

identificato in un'impresa agricola fortemente professionalizzata, adeguata al mercato, munita di contabilità"[86].

Nel quadro ora descritto, dunque, imperava una visione dell'agricoltura fortemente produttivistica, incentrata sulla politica dei prezzi e in cui le misure strutturali erano considerate semplici interventi di accompagnamento. Questo orientamento ha segnato la politica agricola comunitaria fino agli anni '80, ossia fino a quando la definitiva emersione delle criticità e gli effetti perversi ingenerati dalla politica di intervento sui prezzi e, più in generale, da una politica agricola fortemente orientata a privilegiare obiettivi di incremento della produzione, ha imposto un significativo cambio di rotta della PAC[87].

Il costante aumento dei prezzi d'intervento, infatti, aveva favorito un incremento della produzione agricola tale da consentire il superamento dei limiti dell'autosufficienza alimentare, "determinando, da un lato, notevoli problemi economici per il ritiro e quindi per lo smaltimento delle eccedenze e, dall'altro, lo sconvolgimento del paesaggio agrario, la distruzione dell'ambiente, l'inquinamento del suolo e delle falde acquifere".[88]

Un primo significativo segnale di cambiamento nell'orientamento delle politiche europee, frutto anche della accresciuta consapevolezza dello stretto legame tra agricoltura, ambiente e territorio, si è avuto con il regolamento n. 797/85 del 12 marzo 1985. Gli elementi di novità contenuti nel regolamento emergono già dalla lettura dei considerando, in cui la Commissione, dopo aver ribadito, in linea con quanto previsto nei regolamenti del '72, la necessità di migliorare l'efficienza delle strutture agricole europee e pur confermando la figura dell'i.a.t.p., esprime la necessità di abbandonare quale criterio per l'assegnazione degli aiuti agli agricoltori europei il semplice incremento della produzione.[89] L'intenzione era quella di fissare parametri che consentissero di incentivare un varietà maggiore di investimenti e, in particolare, quelli "per il miglioramento qualitativo e la riconversione della produzione, in funzione delle esigenze del mercato; per l'adattamento dell'azienda al fine di ridurre i costi di produzione, migliorare le condizioni di vita e di lavoro o realizzare risparmi di energia; per la tutela e il miglioramento dell'ambiente"[90].

In riferimento al Titolo III del suddetto regolamento, intitolato "Misure specifiche a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate", inoltre, è da rilevare come quanto previsto dall'art. 16 costituisca la prima espressione di un importante *trend* che tuttora caratterizza l'impianto della PAC. Tale articolo, infatti, riconosceva che, seppur limitatamente a certe zone svantaggiate, si potessero sovvenzionare "investimenti di carattere turistico o artigianale da effettuare nell'azienda agricola". In altre parole, nel sistema della PAC iniziava a farsi spazio l'idea che l'azienda agricola deve essere ritenuta efficiente, e quindi meritevole di sostegno finanziario, non solo in quanto produttiva di

---

[86] F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 22.

[87] Sciaudone, *La dimensione europea delle politiche agricole*, p. 3.

[88] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 242

[89] Il settimo considerando recita: "considerando che l'adattamento delle strutture delle aziende tramite un incremento della produttività che si traduca in un aumento della produzione incontra ostacoli insormontabili a causa della situazione di mercato di numerosi prodotti agricoli; che risulta pertanto necessario concentrare tali aiuti sugli investimenti che consentono di ridurre i costi di produzione e di migliorare le condizioni di vita e di lavoro o agli investimenti intesi alla riconversione delle produzioni".

[90] Art. 3 reg. 797/85.

beni, ma anche per lo svolgimento di altre attività, c.d. di servizio (attività turistica, artigianale, commerciale, ecc.), che ne possano valorizzare le potenzialità.[91]

Una simile concezione dell'impresa agricola, poi, è stata decisamente incentivata dall'adozione dell'Atto unico europeo del 1986, che ha realizzato la c.d. svolta ambientalista della Comunità.[92] Da quel momento, infatti, politica agricola e politica ambientale hanno trovato diversi elementi di collegamento e dalla convergenza dei rispettivi obiettivi ha iniziato a diffondersi una visione innovativa di agricoltura, ossia un'agricoltura che non solo comprende attività ulteriori rispetto a quella *strictu sensu* agricola, ma che è anche in grado di conservare le zone sensibili garantendo un reddito adeguato e una vita dignitosa a coloro che vi abitano e lavorano.

La definitiva consacrazione di tale orientamento si è avuta con l'adozione del regolamento n. 3808/89 del 12 dicembre 1989 dedicato all'accelerazione delle strutture in agricoltura. La Commissione, infatti, al quinto considerando afferma l'opportunità di "estendere gli aiuti per gli investimenti alle persone che non esercitano l'agricoltura a titolo principale, purché esse svolgano nelle loro aziende attività forestali, turistiche, artigiane o di protezione dell'ambiente e di conservazione dello spazio naturale".

Muta definitivamente, dunque, il parametro sotteso all'assegnazione degli aiuti comunitari. Perde rilevanza la figura dell'imprenditore a titolo principale e si afferma quella del c.d. agricoltore *part-time*[93], espressione di un nuovo modello di impresa agricola, improntata alla multifunzionalità e, così, integrata nel territorio.

Sicché, come è stato affermato, "è l'intera PAC che muta pelle: essa non intende rivolgersi solo ai produttori per la quantità o qualità dei loro prodotti agricoli, ma si allarga a comprendere coloro che, vivendo sulla terra e (sia pure in parte anche modesta) della terra, svolgono un ruolo di conservazione dello spazio rurale"[94].

Negli anni '90 la PAC prosegue nella direzione di promozione di finalità antiproduttive[95] e di incoraggiamento dello sviluppo rurale, prima con la riforma del 1992, con cui l'impianto di politica agricola acquisisce definitivamente la sua struttura attuale, fondata su due pilastri di uguale valore (la produzione e lo spazio rurale), e poi con quella del 1999. Con quest'ultima riforma, soprattutto attraverso il regolamento n. 1257/99 sullo sviluppo rurale, preconizzato nei suoi contenuti dal documento intitolato "Agenda 2000",

---

[91] Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio,* p. 25.

[92] Con l'inserimento nel Trattato degli artt. 130A, 130R, 130S e 130T, viene garantita un'espressa base giuridica all'interesse ambientale e il rispetto dell'ambiente attraverso una crescita sostenibile diventa una delle finalità essenziali dell'Unione europea.

[93] Per agricoltori part-time si intendono "coloro che ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali oppure da attività di conservazione dello spazio naturale che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, svolte nella loro azienda, purchè il reddito diretto proveniente dall'attività agricola nell'azienda non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle attività esterne all'azienda non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore" (art. 2 par.1 lettera a) reg. 797/85, così come modificato dal reg. 3808/89).

[94] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 241.

[95] Costato fa notare come le ragioni di tale nuovo orientamento "erano non soltanto da rinvenire negli eccessi produttivi ma anche nel fatto che la politica estera della Comunità europea (e degli USA) mutava drasticamente per la scomparsa del "nemico" storico per oltre 40 anni: l'URSS"" (Costato, *Per una storia della PAC,* p. 75).

viene definitivamente riconosciuta l'inadeguatezza delle tradizionali politiche di settore adottate a livello sovranazionale e si opta per un modello decentrato che, attraverso l'integrazione di tre diverse politiche, quella agricola, quella ambientale e quella regionale, adotta "un approccio globale su base territoriale"[96].

Da quanto visto finora, dunque, emerge come i concetti di ruralità, quale realtà anche esterna all'azienda agricola, e di multifunzionalità, elemento che si esprime all'interno dell'azienda, abbiano costituito e, come si vedrà, costituiscono tuttora il filo conduttore dell'evoluzione della politica agricola europea degli ultimi decenni.[97]

In seguito, il regolamento n. 1257/99 è stato sostituito dal regolamento n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, che, nel dettare le norme generali volte a disciplinare il sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale, individua tre obiettivi specifici. Si tratta di "tre assi" che riguardano "la competitività dei settori agricolo e forestale, la gestione del territorio e l'ambiente, nonché la qualità di vita e la diversificazione delle attività in tali zone, tenendo conto della diversità delle situazioni, che vanno dalle zone rurali remote colpite da spopolamento e declino alle zone rurali periurbane che subiscono la pressione crescente dei centri urbani"[98].

Ai fini di una compiuta analisi dell'evoluzione delle politiche di sviluppo rurale, inoltre, va menzionato il reg. 1782/2003, attuativo della riforma della PAC di metà periodo. Tale regolamento, infatti, ha modificato profondamente le forme di sostegno al mondo agricolo e, oltre ad aver introdotto il regime di pagamento unico, ha assunto particolare rilevanza dal punto di vista delle politiche di sviluppo rurale per aver istituito il meccanismo della c.d. condizionalità, in forza del quale il conferimento delle sovvenzioni comunitarie viene subordinato "al rispetto delle norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in buone condizioni agronomiche e ambientali"[99].

Il nuovo impianto di politica agricola appare, dunque, improntato al superamento di quel modello dualistico che vede la competitività dell'agricoltura e la sostenibilità quali condizioni antitetiche. La promozione della multifunzionalità, infatti, consente di accostare "all'agricoltura caratterizzata da produzioni di massa di merci omogenee, un'agricoltura di qualità le cui caratteristiche sono la differenziazione e la tipicità, incentrata sulle particolarità naturali e culturali del territorio in cui l'agricoltore opera; e quindi un'agricoltura elevata a presidio dello spazio rurale e del paesaggio e a tutela delle scelte dei consumatori di alimenti"[100].

Allo stesso tempo, inoltre, muta anche il ruolo dell'agricoltore, il quale non è più considerato mero produttore di beni destinati all'alimentazione, ma operatore capace di svolgere, nel territorio, anche altre attività economiche produttrici di profitto.

---

[96] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 247.

[97] Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio,* p. 27.

[98] Cons. (11), reg. 1689/2005.

[99] Cons. (24), reg. 1782/2003.

[100] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 239. L'A. fa notare, dunque, come "l'attenzione si [sia] spostata dalla natura dell'impresa agricola coma attività di produzione, alla sua funzione, che non è più esclusivamente di produzione di prodotti alimentari, ma è di presidio e valorizzazione del territorio in un rapporto sinergico con le altre attività economiche in esso esercitate".

1.3 - Il regolamento 1305/2013: definizione di "filiera corta" e misure di sostegno

Il regolamento n. 1698/2005, a sua volta, è stato sostituito dal regolamento n. 1305/2013[101], che, confermando l'impianto della politica di sviluppo rurale esistente, da un lato definisce gli obiettivi a cui è preposta tale politica e le linee di indirizzo generali a cui attenersi per il raggiungimento degli stessi[102], dall'altro attribuisce agli Stati Membri la possibilità di adottare, pur sempre in conformità con quanto stabilito dall'ordinamento comunitario, programmi nazionali e regionali di sviluppo rurale (PSR) più adeguati alle singole specifiche realtà territoriali.[103]

L'articolo 4 del regolamento individua gli obiettivi sottesi alle politiche di sviluppo rurale, ossia: "a) stimolare la competitività del settore agricolo; b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione ed il mantenimento di posti di lavoro". Il successivo art. 5, poi, sopprimendo i "tre assi" fissati dal reg. n. 1698/2005, stabilisce sei priorità attraverso le quali perseguire i suddetti obiettivi; priorità che, dunque, dovranno essere contenute, seppur in guise diverse, nei programmi nazionali e regionali.

Le sei priorità individuate dal nuovo regolamento riguardano: 1) il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali; 2) il potenziamento in tutte le regioni della redditività delle aziende agricole e della competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la promozione di tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste; 3) l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura; 4) la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste; 5) la promozione dell'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale; 6) l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Sempre all'art. 5, poi, per ogni priorità sono individuati specifici aspetti che meritano particolare attenzione, tra i quali, ai fini di questa trattazione, risulta particolarmente rilevante quello enunciato al punto a) della priorità 3); in esso, infatti, vengono elencati una serie di strumenti meritevoli di essere incentivati in quanto idonei a "migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare". Tra tali strumenti figurano anche la promozione dei prodotti nei mercati locali e le filiere corte.

---

[101] Regolamento 1305/2013 del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

[102] Il terzo considerando recita: "Poichè l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli stati membri, in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati Membri dell'Unione allargata, ma a motivo della garanzia pluriennale dei fondi dell'Unione e concentrandosi sulle sue priorità, può essere conseguito meglio al livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo".

[103] V. cons. (7), Reg. 1305/2013.

Queste ultime, inoltre, come disposto dall'art. 7 lettera d), possono anche essere oggetto di sottoprogrammi tematici, il che significa che gli Stati Membri, potendo ricevere finanziamenti ulteriori, sono sollecitati ad inserire nei propri Programmi di sviluppo rurale misure che rispondano alle specifiche esigenze della filiera corta. Al riguardo, nell'allegato IV del regolamento viene proposto un ampio elenco di misure e interventi di particolare rilevanza per la predisposizione di sottoprogrammi concernenti tale forma di commercializzazione, come il trasferimento di conoscenze e azioni di informazione (art. 14), i servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (art. 15), i regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art. 16), gli investimenti in immobilizzazioni materiali (art.17), i servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art. 20), la costituzione di associazioni di produttori (art. 27), la cooperazione (art. 35) e le misure Leader (artt. 42 - 44).

L'importanza e la crescente attenzione rivolta alla filiera corta e alla commercializzazione dei prodotti nei mercati locali nel contesto della politiche agricole erano già emerse in precedenza in diversi documenti del Parlamento europeo[104], della Commissione[105] e del Comitato delle regioni[106].

Significativo è il pensiero del Commissario all'agricoltura Dacian Ciolos che, in un importante convegno organizzato dalla Commissione Europea nel 2012 sulle agricolture locali e le filiere corte, ha dichiarato: "da quando mi sono insediato in qualità di Commissario, mi hanno spesso chiesto: "perchè parli di filiere corte? Promuovi aziende piccole e non competitive che vendono ai consumatori più ricchi". [...] Non solo [le filiere corte] eliminano il bisogno di trasportare le merci a lunga distanza, esse fanno crescere le economie locali e danno ai consumatori il potere di giocare una parte attiva nello sviluppo economico del loro territorio. [...] Chiaramente, le filiere corte sono parte della diversità agricola che non ha avuto finora adeguata attenzione. Esse sono un elemento chiave nella nostra strategia per ripristinare il valore aggiunto degli agricoltori incoraggiandoli a non mettere tutte le uova nello stesso paniere (quello dei supermercati)".[107]

Tuttavia, è solo con il reg. 1305/2013 che tali forme di commercializzazione vengono esplicitamente individuate come attività meritevoli di ricevere aiuti comunitari e, conseguentemente, ne viene data una definizione normativa. In particolare, l'art. 2 lettera m) definisce la "filiera corta" come "una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori

---

[104] Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio e la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sulle entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa.

[105] Si veda la COM (2010) 672 "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio".

[106] Si vedano il Parere del Comitato delle regioni "I sistemi agroalimentari locali" adottato il 27 e 28 gennaio 2011 e il Parere del Comitato delle regioni "Per una politica europea ambiziosa a favore dei regimi di qualità dei prodotti agricoli " adottato l'11 e 12 maggio 2011.

[107] D. Ciolos, *Agricolture locali e filiere corte: rafforzare la dimensione locale della politica agricola comune,* Intervento di apertura alla conferenza sulle agricolture locali e le filiere corte, Bruxelles, 2012.

e consumatori". Un successivo regolamento delegato della Commissione[108], inoltre, integrando quanto stabilito dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, stabilisce all'art. 11 che il sostegno alla formazione e allo sviluppo delle filiere corte deve essere concesso solamente alle filiere che "non comportano più di un intermediario fra l'agricoltore ed il consumatore". Più problematica, invece, risulta la definizione di "mercati locali", tant'è che, a norma del medesimo articolo, il compito di formulare una definizione che individui le realtà idonee a ricevere il sostegno comunitario viene sostanzialmente rimesso agli Stati Membri.[109]

Sebbene la definizione di filiera corta fornita dalla Commissione, che si limita a definirne gli aspetti generali, sia piuttosto ampia e, quindi, necessiti anch'essa di essere specificata a livello nazionale e regionale, da una sua attenta analisi è possibile ricavare alcune importanti indicazioni. Innanzitutto va notato come la Commissione abbia accolto la concezione funzionale di filiera corta, interpretando, tuttavia, in modo stringente il concetto di prossimità.[110] Da un lato, infatti, come emerge immediatamente dalla definizione fornita dal reg.1305/2013 e, ancor più, dalla successiva specificazione del reg. 807/2014, la riduzione degli intermediari tra produttore e consumatore è individuata come requisito caratterizzante il fenomeno; dall'altro lato, agli operatori economici che a quest'ultima partecipano è assegnato il compito di creare valore economico, sociale e culturale attraverso collaborazioni da realizzarsi su base locale. La connotazione funzionale della prospettiva adottata dal legislatore europeo nel definire la filiera corta, desumibile, innanzitutto, dal tenore letterale della definizione stessa, traspare anche dal tipo di misure finanziabili individuate per sostenere tale esperienza, nonché dalla sua collocazione tra gli strumenti idonei a migliorare l'organizzazione della filiera agroalimentare.

1.4 - La legislazione promozionale statunitense: l'*Agricultural Act* del 2014

Anche nell'ordinamento statunitense, sia a livello nazionale, sia statale, che locale, si è assistito ad un progressivo ampliamento delle politiche di sostegno della filiera corta. A livello nazionale tali politiche si configurano principalmente come programmi di finanziamento di attività ritenute funzionali alla produzione e commercializzazione di *local food,* categoria di alimenti che, come in Europa attrae un numero sempre maggiore di consumatori. L'ordinamento statunitense, a differenza di quello comunitario, non fornisce una definizione legislativa di filiera corta; tuttavia, come si vedrà, tra i programmi tesi ad incentivare la vendita di *local foods,* quest'ultima è intesa quale commercio di prodotti alimentari o tramite vendita diretta (*direct-to-consumer sales*) o tramite intermediari quali

---

[108] Regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra talune disposizioni del regolamento (UE) 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie.

[109] Le difficoltà nel formulare una definizione univoca derivano dal fatto che non vi è consenso sul significato da attribuire al termine "locale", in quanto concetto relazionale e, dunque, dipendente dal contesto di riferimento. Sull'argomento si tornerà in maniera più diffusa nel Cap. 4 della presente sezione.

[110] *Cfr.* Pt. I, Cap. 2, Par. 2.

ristoranti, istituzioni pubbliche o rivenditori di prodotti locali (*intermediated sales*).[111] Dunque, pur non essendovi una definizione normativa, di fatto, i programmi di supporto statunitensi sono diretti a sostenere iniziative simili, se non corrispondenti, a quelle promosse dall'Unione europea.

La maggior parte dei programmi atti ad incentivare la produzione e commercializzazione di *local food* sono attualmente previsti dall'ultimo *Farm Bill USA* approvato: l'*Agricultural Act* del 2014 (denominato precisamente: *"Federal Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013*)[112], che ha confermato e ampliato il novero dei programmi già istituiti dal *2008 Farm Bill*. In particolare, si è assistito ad un forte ampliamento delle misure a sostegno delle c.d. *intermediated sales*.

La gestione dei suddetti programmi è affidata a cinque diverse *agencies* appartenenti allo United States Department of Agriculture (USDA)[113]: il Food and Nutrition Service, l'Agricultural Marketing Service, la Rural Development Agency, la Farm Service Agency e il National Institute of Food and Agriculture.[114]

La Food and Nutrition Service Agency gestisce il *Farm to School Grant Program*. Il programma è stato formalmente adottato nel 2010 con l'*Healty-Hunger Free Kids Act* ed è volto a incentivare le scuole ad approvvigionarsi direttamente da produttori locali. In particolare, è prevista la concessione di finanziamenti ad attività volte a favorire l'instaurazione di tali relazioni, come attività di formazione e di supporto logistico.[115]

Tra i programmi gestiti dal'Agricultural Marketing Service particolarmente rilevante è il *Farmers' Market and Local Food Promotion Program* (*FMLFPP*). Tale programma, quando venne adottato nel 2002, era denominato *National Farmers Market Promotion Program* (*FMPP*) e prevedeva la possibilità per governi locali o gruppi di agricoltori di ricevere finanziamenti al fine di creare o migliorare *farmers markets, Community Supported Agricultures* o altre forme di *direct-to-consumer sales*. Con l'adozione dell'*Agricultural Act* del 2014 la misura è stata rinominata ed ampliata nelle sue funzioni; infatti, ora sono previsti finanziamenti per la creazione ed il miglioramento non solo di canali di vendita diretti, ma anche per forme di

---

111 S.A. Low et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems, Ap-068*, USDA Economic Research Service, 2015, p. 52.

112 L'*Agriculture Act* del 2014 è l'atto con il quale il Congresso ha definito le linee di indirizzo della politica agricola per il quinquennio a venire. Tale atto sostituisce il precedente 2008 *Farm Bill* e "si evolve con ancora maggiore vigore nella direzione già (seppur molto più prudente) segnata [dallo stesso]: centrali sono lo sviluppo sostenibile del territorio e il sostegno alimentare attraverso sussidi al reddito alle persone e famiglie indigenti (a cui vanno la stragrande maggioranza delle risorse)". (F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto,* Walters Kluwer, Milanofiori Assago (MI), 2017, p. 400) Per una disamina dettagliata dei contenuti dell'*Act* si veda R. M. Chite, *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side*, Congressional Research Service, 2014.

113 L'USDA, come si dirà meglio nel prosieguo, venne istituita nel 1862 quale istituzione incaricata di promuovere l'agricoltura statunitense. Il dipartimento, oggi, si compone di 29 *agencies* e uffici e il suo fine ultimo è: "*to provide economic opportunity through innovation, helping rural America to thrive; to promote agriculture production that better nourishes Americans while also helping feed others throughout the world; and to preserve our Nation's natural resources through conservation, restored forests, improved watersheds, and healthy private working lands"*. (https://www.usda.gov/)

114 S. W. Martinez, *Policies Supporting Local Food in the United States,* MDPI, Open Access Journal, 6, 2016, p. 5.

115 Low et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems,* p. 56.

intermediate sales. Un ulteriore importante programma gestito dall'Agricultural Marketing Service è il *Federal State Marketing Improvement Program,* che, seppur adottato per finalità di respiro più ampio, contribuisce anche ad incentivare la commercializzazione di *local foods* prevedendo finanziamenti per agenzie che assistono i produttori nella ricerca di nuovi sbocchi di mercato e nel miglioramento delle proprie strategie di marketing.[116]

Va rilevato come i programmi federali di sostegno finora descritti, per finalità e modalità attuative, siano simili a quelli previsti dal legislatore europeo nel reg. 1305/2013, in quanto, mediante l'erogazione di finanziamenti, mirano a rimediare a determinate difficoltà che si presentano ai produttori agricoli intenzionati ad impegnarsi nella commercializzazione di prodotti alimentari attraverso forme di *direct-to-consumer* o *intermediate sales*. Tali difficoltà, infatti, solitamente riguardano la mancanza di disponibilità economica e di formazione o, ancora, di infrastrutture ed equipaggiamenti adeguati, nonché la scarsa informazione.

Proprio in relazione a quest'ultima problematica, va menzionata un'importante iniziativa promossa dall'USDA, denominata *"Know Your Farmer, Know Your Food"*. Tale iniziativa, nata nel 2002, è volta a sensibilizzare attraverso la diffusione di informazioni sia i produttori, sia i consumatori riguardo l'importanza e le possibilità offerte dalla partecipazione a circuiti di produzione e consumo di *local foods*.[117]

Ulteriori programmi volti ad incentivare la partecipazione dei consumatori alle varie esperienze di filiera corta, che, tuttavia, non trovano riscontro nella realtà europea, sono il *Food Insecurity Nutrition Incentive Grant Program* e il *Senior Farmers' Market Nutrition Program*. Il primo, più generale, è volto a finanziare iniziative che incentivano, ad esempio attraverso la concessione di *coupons* e *vouchers,* l'acquisto di prodotti ortofrutticoli freschi da parte di certe categorie di soggetti; mentre il secondo prevede che vengano direttamente forniti buoni acquisto spendibili presso *farmers market* o altre forme di *direct-to-consumer sales* a persone anziane (ultrasessantacinquenni) con basso reddito.[118]

Infine, a conferma della forte rilevanza che il fenomeno della filiera corta sta assumendo negli Stati Uniti, il 4 ottobre 2017 è stato presentato dal Senatore Sherrod Brown il *Local Food and Regional Market Supply* (*Local* FARMS) *Act*, i cui propositi sono: "*helping farmers reach new markets through outreach, cost-share, and technical assistance programs; increasing access to fresh, healthy, local food among low-income groups and communities in need; developing new and strengthening existing infrastructure that connects producers to consumers*"[119]. L'adozione di tale proposta è attualmente in discussione presso L'House Agriculture Committee.

Tirando le fila di quanto sin qui emerso, si può affermare che sia l'Unione Europea che gli Stati Uniti hanno predisposto nelle proprie politiche agricole misure atte a sostenere la crescita del fenomeno della filiera corta. In particolare, tali iniziative si concretizzano nel finanziamento di attività che consentono di superare alcuni rilevanti problemi che si pongono come ostacolo ad una maggiore diffusione del fenomeno. In entrambe le esperienze, attraverso i programmi di finanziamento sopra descritti si è inteso sia sopperire alla debolezza economica di molti produttori agricoli, alla mancanza di infrastrutture, equipaggiamenti e sufficiente preparazione professionale, sia accrescere la conoscenza dei produttori e, soprattutto nella realtà statunitense, dei consumatori riguardo i vari aspetti

---

[116] Martinez, *Policies Supporting Local Food in the United States*, p. 6.

[117] Low et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems*, p. 57.

[118] *Ibidem*.

[119] The Local FARMS Act, www.sustainableagriculture.net.

della filiera corta. Si è osservato, inoltre, come negli Stati Uniti lo strumento dei sussidi al reddito, quando preordinato a garantire il sostegno alimentare a determinate categorie di soggetti, sia utilizzato anche per indirizzare le stesse ad approvvigionarsi presso canali commerciali a filiera corta.

In conclusione, tuttavia, va rilevato che, oltre a quelli sopraelencati, vi sono ulteriori ostacoli che le istituzioni devono affrontare per consentire un pieno sviluppo dei circuiti in esame, tra i quali particolarmente rilevante è la questione relativa alle regole sulla sicurezza alimentare, di cui si tratterà nel prossimo capitolo.

Capitolo 2
La filiera corta e le regole sulla sicurezza alimentare

2.1 - L'ampliamento dei mercati e la normativa comunitaria sulla sicurezza alimentare

Le gravi crisi sanitarie verificatesi in Europa negli ultimi decenni del XX secolo hanno costituito un determinante fattore di accelerazione dell'*iter* che ha portato all'emanazione del regolamento n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Tuttavia, va rilevato come, anche nei decenni precedenti, l'attenzione posta dalle istituzioni, nazionali, ma soprattutto comunitarie, al problema della sicurezza alimentare - non più intesa come *food security*, cioè come garanzia degli approvvigionamenti, ma come *food safety*, cioè sicurezza igienico-sanitaria[120] - sia via via aumentata, in modo direttamente proporzionale all'espandersi delle catene di produzione e distribuzione di alimenti, aventi sempre più spesso dimensioni sovranazionali.[121]

Nonostante l'introduzione, ad opera della Corte di giustizia, del principio c.d. del mutuo riconoscimento, infatti, le differenze tra le regole sulla sicurezza alimentare presenti nei singoli ordinamenti nazionali continuavano a costituire un ostacolo alla realizzazione di una delle principali finalità perseguite dall'ordinamento giuridico comunitario: la creazione del mercato interno, nel contesto del quale garantire la libera circolazione delle merci. Ne è testimonianza il fatto che, sin dai primi contrasti tra gli Stati Membri sulla diversità dei prodotti contraddistinti da medesime denominazioni merceologiche, la tutela della salute, e quindi il fattore sicurezza, ha costituito, più o meno strumentalmente, una delle principali motivazioni addotte a giustificazione di divieti e restrizioni.[122]

Al fine di ovviare a questa situazione, l'Unione Europea compie un primo importante passo nei primi anni '90 quando, partendo da una serie di interventi frammentari e settoriali, inizia a predisporre strumenti in grado di garantire una disciplina maggiormente integrata della materia. In particolare, in un'ottica di semplificazione e avvicinamento delle legislazioni nazionali, la Commissione decide di regolamentare in maniera specifica la materia dell'igiene alimentare con la Dir. 93/43/CEE, il cui ambito applicativo si estende a

---

[120] Al riguardo, si tenga presente che, come descritto nella prima parte di questo lavoro, negli ultimi decenni del XX secolo, nei paesi più industrializzati, l'attenzione generale si è progressivamente spostata dalla *food security* alla *food safety*e e alla *food quality*, sul presupposto "che il processo tecnologico e l'industrializzazione dell'agricoltura avessero elevato i rendimenti produttivi dei terreni in misura tale da ridimensionare se non addirittura da fare apparire in via di definitiva risoluzione il problema tradizionale costituito appunto dalla *food security*". (A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Rivista di diritto agrario*, 2010, 4/1, p. 572) Quanto al riemergere, all'inizio del nuovo millennio, dello spettro dell'insicurezza alimentare e alle caratteristiche assunte da tale fenomeno si rinvia alla lettura dell'articolo poc'anzi citato, nonché a L. Costato, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Rivista di diritto agrario*, 2011, 1/1, pp. 3-15.

[121] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 336.

[122] Tale giustificazione, in particolare, è legittimata da quanto previsto dall'art. 36 TFUE.

tutte le tipologie di alimenti e a tutte le fasi del ciclo economico successive alla produzione primaria.[123]

A partire dalla seconda metà degli anni '90, poi, tale processo, orientato alla formazione di una disciplina basata su di una visione organica delle questioni riguardanti la sicurezza dei prodotti alimentari, subisce, come detto, una drastica accelerazione. Ciò avviene in conseguenza del verificarsi di importanti casi di contaminazione alimentare, quali quelli della BSE[124] e dei polli alla diossina, a loro volta preceduti da altrettanto gravi episodi di sofisticazione alimentare, come quelli dell'olio all'anilina e del vino al metanolo, che hanno creato allarmi crescenti nell'opinione pubblica.

Tali avvenimenti fanno definitivamente emergere l'inadeguatezza di un sistema di sicurezza alimentare basato su regole nazionali che, se legittimamente adottate, consentono di esportare i prodotti all'interno dell'intera Unione europea. In altre parole, "si comprende che il principio del mutuo riconoscimento non può valere quando si discute della salute degli uomini"[125].

A tale presa di coscienza da parte delle istituzioni europee consegue la pubblicazione, ad opera della Commissione, dapprima del Libro Verde del 1997 sui "principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea" e, poi, nel gennaio 2000, del Libro bianco sulla sicurezza alimentare[126]. Con questi documenti la Commissione ha voluto individuare i principi e le linee di indirizzo che si sarebbero dovuti seguire al fine di operare una riforma completa della disciplina; riforma che, come anticipato, si è attuata con l'adozione del regolamento n. 178/2002, del quale conviene ora qui tratteggiare alcune caratteristiche fondamentali.[127]

Il regolamento si propone di attuare un nuovo approccio verso la sicurezza alimentare. Ad una prima lettura, risalta immediatamente la pluralità degli articoli che

---

[123] Tra le novità introdotte da tale direttiva specifica menzione va riservata alla predisposizione del sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) e, in particolare, la previsione della sua applicazione generalizzata (tant'è che lo steso provvedimento è conosciuto anche come direttiva "sull'HACCP"). Tale sistema è un procedimento di autocontrollo aziendale basato su un insieme di principi e misure utili all'identificazione ed al controllo dei pericoli potenziali. Come rileva Losavio "l'introduzione di tale sistema, in sostanza ha spostato l'attenzione dal controllo del prodotto finito alla vigilanza durante tutti i momenti della sua produzione, attribuendo all'operatore alimentare la responsabilità di individuare e sottoporre a controllo i punti critici del proprio processo produttivo e/o trasformativo, vale a dire i momenti in cui possono verificarsi rischi di contaminazione dell'alimento". (C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in *Trattato di diritto agrario,* a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET, Torino 2011, p. 185)

[124] *Bovine Spongiform Encephalopathy*, ovvero encefalopatia spongiforme bovina, comunemente conosciuta come morbo della mucca pazza.

[125] Germanò, Rook Basile, Manuale di diritto agrario comunitario, p. 337.

[126] Con il Libro bianco sulla sicurezza alimentare, presentato dalla Commissione a Bruxelles il 12 gennaio 2000, COM(1999) 719 def., prendono corpo le linee direttrici del precedente Libro Verde e, in particolare, viene segnalata la necessità di: realizzare un sistema di "rintracciabilità"; attivare sistemi sempre più accurati di monitoraggio sulla catena alimentare e di allarme in caso di bisogno; istituire un'Autorità alimentare europea indipendente. (L. Costato, *Compendio di diritto alimentare,* CEDAM, Padova, 2006, p. 49)

[127] Si noti come in questo caso la scelta del regolamento e non della direttiva, come tipo di provvedimento adottato, sia significativa della necessità e dell'urgenza di compiere una riforma del settore.

assurgono a base giuridica dello stesso, indice della complessità e vastità della materia trattata. In particolare, si nota come, accanto ai richiami all'instaurazione del mercato comune, contenuti negli artt. 37 e 95, par. 1 TFUE, e alla promozione di una politica commerciale comune fondata su principi uniformi, di cui all'art. 133, principi questi strettamente *pro-business*, si rinvengono, per la prima volta, anche riferimenti a principi *pro-consumer*, quali la protezione della sanità pubblica, di cui all'art. 152, par. 4, lett. b), e la sicurezza e la tutela dei consumatori, garantite dall'art. 95, par. 3.[128]

Su tale binomio, formato dalle esigenze di mercato da un lato e da quelle di tutela della salute dei consumatori dall'altro, si fonda l'intera architettura normativa disegnata dal reg. 178/2002. Ciò emerge anche dalla lettura del primo "considerando", che recita: "La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici", e viene ribadito dall'articolo 1, par.1, che sancisce: "Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori [...], garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno".

Un'ulteriore, fondamentale, novità apportata dal reg. 178/2002 è il definitivo abbandono della logica settoriale che negli anni precedenti aveva orientato gli interventi in materia di sicurezza alimentare, spesso rivolti a singoli prodotti o a singole fasi del processo di produzione. La nuova normativa, infatti, ha carattere orizzontale e si pone al centro della legislazione alimentare comunitaria e nazionale, come si evince, peraltro, dall'art. 1, par. 2, che recita "Ai fini del paragrafo 1 il seguente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare".[129]

Tra i principi generali a cui fa riferimento l'art 1, par. 2, il primo che emerge è l'approccio c.d. di filiera. Il medesimo articolo, infatti, al paragrafo immediatamente successivo, stabilisce che la normativa riguarda "tutte le fasi della produzione [compresa la fornitura delle materie prime utilizzate], della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi"[130]. In altri termini, essa incide su tutti i momenti e tutti i luoghi del percorso di vita dell'alimento, dal "campo alla tavola".

Il secondo principio generale riguarda l'approccio "scientifico" ed emerge dalla lettura dell'art. 6, che recita: "Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio [...]". La decisione di fondare l'intera legislazione su tale meccanismo

---

128 Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare,* p. 28. L'Autore rileva come, prima dell'emanazione del reg. 178/2002, la base giuridica adottata a giustificazione della legislazione comunitaria fosse "incentrata, quantomeno sul piano formale, unicamente sulla promozione del mercato interno e, quindi, su un interesse prettamente *pro-business*".

129 In tal senso, Albisinni rileva come dal contenuto del reg. 178/2002 risulti "un disegno in cui le regole del produrre e del commercio, costituenti un corpo unitario, si avviano a comporre un "diritto del sistema agroalimentare", dotato di precetti e principi, non riducentesi alla legislazione alimentare ed alla semplice disciplina igienico-sanitaria dei prodotti per se considerata, ma inteso ad individuare, rappresentare sinteticamente, e regolare, l'origine del produrre (l'agricoltura), il processo di filiera (l'industria alimentare), ed il risultato (il prodotto alimentare e la sua immissione al consumo), e così l'intero sistema agroalimentare. (F. Albisinni, *Sistema agroalimentare*, in Digesto Disc. priv., Sez. civ., IV Agg., UTET, Torino, 2009, p. 24)

130 Art. 1, par. 3.

istituzionale, definito al punto 10) dell'art. 3 come "processo costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio", nasce dall'esigenza di separare la fase dell'analisi scientifica (valutazione del rischio) da quella della decisione politica (gestione del rischio). In passato, infatti, entrambe le fasi erano di competenza della Commissione, il che aveva portato ad una gestione opaca e inefficace della crisi della BSE.[131]

Coerentemente con tale indirizzo scientifico, il regolamento 178/2002, al Capo III, provvede ad istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (*European Food Safety Authority*, EFSA), di cui garantisce l'indipendenza e la professionalità[132], e le affida la fase di valutazione del rischio, mentre quella di gestione rimane di competenza della Commissione.

Il terzo principio sul quale si fonda la legislazione alimentare comunitaria si evince dalle disposizioni contenute nella Sezione 2 del Capo II, rubricata "Principi di trasparenza". In particolare, dagli artt. 9 e 10 emergono due diverse prospettive rispetto a tale principio, del cui rispetto sono responsabili innanzitutto le pubbliche autorità. Da un lato, infatti, l'art. 9 impone a queste ultime di consultare i cittadini riguardo questioni che attengono alla sicurezza alimentare. Dovere, peraltro, a cui corrisponde il diritto degli stessi cittadini, qui intesi come collettività, a partecipare esprimendo la propria opinione. Dall'altro, l'art. 10 impone alle autorità di fornire al consumatore, quale singolo individuo, le informazioni idonee a colmare le asimmetrie informative che ne impediscono la libera autodeterminazione. Tali asimmetrie precludono una corretta valutazione dei rischi che un alimento potrebbe comportare per la salute umana e, dunque, non consentono ai consumatori di compiere scelte consapevoli.[133]

Il quarto, e ultimo, principio generale contenuto nel reg. 178/2002 è il principio di responsabilità, per cui ogni soggetto coinvolto nella filiera agroalimentare ha degli obblighi che è tenuto a rispettare e di cui, nel caso non adempia, deve rispondere.

Come è stato notato: "il criterio di responsabilità costituisce il principio di <<chiusura>> rispetto [...] all'approccio di filiera. La responsabilità diviene ad un tempo criterio di organizzazione e sistema di sanzione di quel riparto di funzioni che è proprio dell'ottica di filiera"[134].

Dall'analisi dei principi che informano le regole del diritto alimentare, come definite nel regolamento 178/2002, traspare, dunque, l'intenzione del legislatore comunitario di garantire la sicurezza degli alimenti e dei mangimi attraverso la predisposizione di un sistema che consenta l'individuazione delle situazioni di rischio in ogni fase della filiera grazie al coinvolgimento dei soggetti che vi operano. Tali soggetti, su cui grava l'obbligo di garantire la sicurezza degli alimenti, sono tanto gli operatori economici, ossia i responsabili delle "imprese alimentari"[135], quanto le autorità pubbliche nazionali e comunitarie,

---

[131] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare,* p. 28.

[132] Art. 22, par. 7, stabilisce: "L'Autorità svolge le proprie funzioni secondo modalità che le consentono di fungere da punto di riferimento grazie alla sua indipendenza, alla qualità scientifica e tecnica dei pareri formulati e alle informazioni diffuse, alla trasparenza delle sue procedure e metodi di funzionamento e alla diligenza nello svolgere i compiti ad essa assegnati".

[133] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare,* p. 29.

[134] *Id.,* pp. 30 e 31.

[135] Il regolamento, al numero 2) dell'art. 3, definisce "impresa alimentare" come "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti".

responsabili del funzionamento del sistema dei controlli. Ad essi, inoltre, seppur non espressamente nominati nel regolamento, si aggiungono i consumatori, per i quali si può parlare di principio di autoresponsabilità.[136]

Delineato lo specifico *iter* che ha portato all'emanazione del reg. 178/2002 e individuate le caratteristiche fondamentali di tale atto normativo, vale la pena ora svolgere alcune considerazioni. Dalle risultanze di tale analisi, infatti, si evince come le esigenze che hanno portato alla strutturazione dell'attuale impianto giuridico posto a presidio della sicurezza degli alimenti siano generalmente connesse al continuo espandersi dei mercati alimentari, nonché al contestuale mutamento, di cui si sono tratteggiate le linee evolutive nella Parte I di questo lavoro, delle forme di commercializzazione degli alimenti: "la distribuzione, prima in un rapporto personalizzato tra il venditore e il consumatore, ora si svolge soprattutto nei supermercati e si allunga in una catena nel corso della quale l'alimento può conservare e perdere sicurezza"[137].

Questo ha fatto sì che il sistema di sicurezza alimentare delineato dal reg. 178/2002, e successivamente integrato dal c.d. pacchetto igiene, di cui si avrà riguardo nel prossimo paragrafo, sia stato inevitabilmente impostato avendo riguardo a catene di produzione e distribuzione di alimenti complesse, perché caratterizzate dalla presenza di numerosi operatori commerciali, e, sovente, di dimensioni transazionali (c.d. filiera lunga).

Tali considerazioni vengono confermate se si considerano i principali meccanismi istituiti dal legislatore europeo per garantire il funzionamento del sistema in commento, come, ad esempio, l'obbligo di tracciabilità imposto agli operatori della filiera[138] e il sistema di allarme rapido[139]. Dalle modalità attraverso cui tali strumenti di controllo si esplicano, infatti, risulta evidente che "sono [stati] pensati in un'ottica che coinvolge una circolazione dei prodotti potenzialmente diretta agli scambi intracomunitari"[140].

Cionondimeno, ai nostri fini, va posto in evidenza come il legislatore comunitario, consapevole dell'eterogeneità dei modelli di produzione e distribuzione presenti nell'Unione europea e, così, al fine di rendere quanto più flessibile il sistema di sicurezza alimentare, abbia riconosciuto agli Stati membri, in relazione a specifiche fattispecie, la potestà di stabilire misure derogatorie che risultino adeguate a garantire la protezione della

---

[136] Anche il consumatore "ha un ruolo attivo, potendo influire con la propria condotta sulla sicurezza dei cibi che consuma: basti qui pensare a pratiche quali la conservazione e la cottura che dipendono anche (se non soprattutto) dal consumatore". (Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare,* p. 30)

[137] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 344.

[138] La tracciabilità "è quel processo di ricostruzione della storia di un alimento dal momento della produzione a quello del consumo. Tale meccanismo, che si fonda sulla responsabilità di ciascuno operatore di individuare chi sta prima e chi sta dopo di lui nella catena alimentare, ha fondamentalmente la funzione di individuare, in caso di rischio per la salute umana, il momento in cui si è verificata la "contaminazione" dell'alimento in maniera da poter bloccare la circolazione degli altri prodotti eventualmente dannosi e individuare i responsabili". (Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti,* p. 188)

[139] Il sistema di allarme rapido (*Rapid Alert System for Food and Feed*, RASFF) è istituito dagli artt. 50 e ss. del reg. 178/2002 ed è fondato sulla creazione di una rete di informazione alla quale partecipano i singoli Stati Membri, la Commissione e l'EFSA.

[140] I. Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, p. 137.

salute dei consumatori di alimenti senza compromettere le specificità del contesto di riferimento.

Di tale possibilità si tratterà nei prossimi paragrafi. In particolare, verrà indagato il ruolo che simili previsioni potrebbero avere nel favorire una maggiore diffusione delle esperienze di filiera corta, i cui interpreti hanno spesso lamentato l'insostenibilità dei costi connessi all'applicazione indiscriminata delle norme generali in materia di sicurezza.

2.2 - Il pacchetto igiene e la vendita sui mercati locali: eccezioni alle regole sulla sicurezza alimentare

Le regole d'igiene sono una *species*, fondamentale, della più ampia categoria delle norme di sicurezza alimentare e mirano a garantire la c.d. "sanità biologica" (*biological safety*) dell'alimento, ossia la sua piena e sicura idoneità al consumo umano.

Fino al biennio 2004-2005 la materia dell'igiene era regolata dalla citata direttiva 93/43. Agli albori del XXI secolo, tuttavia, in ragione delle considerazioni contenute nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare, emerse la necessità di provvedere ad una riforma della disciplina. Vi era, in particolare, l'esigenza di restituire chiarezza e coerenza alle molteplici prescrizioni settoriali emanate nel decennio precedente, di costruire un sistema unico per i prodotti di origine vegetale e animale che incidesse anche sul settore della produzione primaria e di delineare una disciplina sistematica e coordinata con quella sulla sicurezza alimentare.[141]

Tale riforma, già proposta dalla Commissione nel 2000, ma posticipata in seguito all'entrata in vigore del reg.178/2002, venne attuata tra il 2004 e il 2005 con il c.d. pacchetto igiene, che si componeva di cinque regolamenti: il reg. n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; il reg. n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; il reg. n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; il reg. n. 183/2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi; il reg. 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.[142] Di recente, poi, i regolamenti nn. 854/2004 e 882/2004 sono stati abrogati e sostituiti dal reg. n. 625/2017[143].

Tra tutti, il reg. 852/2004 costituisce quello di portata più generale, poiché si applica a tutti gli alimenti e fissa obblighi ai quali tutti gli operatori della filiera agroalimentare devono adempiere. In particolare, è prescritto che gli stessi sono tenuti a: *a)* rispettare, in relazione a taluni alimenti e tipi di trasformazione, i criteri microbiologici fissati, mantenere la c.d. catena del freddo e svolgere le campionature ed analisi necessarie; *b)* collaborare con

---

[141] Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti,* p. 186.

[142] A questi, poi, si sono aggiunti i regg. nn. 2074/2004 e 2076/2004 recanti modalità di attuazione, deroghe, modifiche e regole transitorie dei provvedimenti d'igiene suddetti, nonché ulteriori disposizioni relative a singoli aspetti delle produzioni alimentari.

[143] Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

le autorità pubbliche, comunicando prontamente ogni informazione richiesta o rilevante, nonché notificando gli stabilimenti in cui avviene la produzione; *c)* istituire un sistema HACCP.[144]

Il reg. 852/2004 e gli altri regolamenti che compongono il c.d. pacchetto igiene, si è detto, si inseriscono nel più ampio contesto del sistema di sicurezza alimentare, così come delineato dal legislatore comunitario a partire dal 2002. Ne deriva che, coerentemente con quella che è l'impostazione generale di tale impianto normativo, anch'essi risultano generalmente preordinati al controllo di commercializzazioni su ampia scala. Ciononostante, come anticipato, è possibile individuare alcune situazioni specifiche, non conformi alle regole generali del sistema, volte a consentire l'adeguamento della disciplina comunitaria alle esigenze di altri mercati e, così, anche della filiera corta, che, come visto, è spesso caratterizzata dalla dimensione locale degli scambi che vi si realizzano.

In tal senso, risultano particolarmente rilevanti alcune previsioni contenute nei regolamenti 852 e 853. Già l'art. 1 del primo, infatti, dopo aver sancito, in linea con quanto disposto dal reg. 178/2002, che l'ambito applicativo regolamento interessa "tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti" ad eccezione della produzione destinata ad uso domestico, ne esclude l'applicabilità anche "*alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale*"[145].

Con tale previsione, quindi, il legislatore comunitario adotta la vendita su mercato locale, e, più precisamente, la riduzione dell'area di riferimento degli scambi e la stretta relazione tra il produttore e il consumatore[146], quali parametri di esclusione dall'ambito applicativo del reg. 852/2004, così consentendo l'introduzione di eccezioni alle regole generali.[147]

Questo non toglie che, anche in tali ipotesi, come stabilito dall'art. 1, par. 3, debba comunque essere posto in essere un controllo idoneo a garantire il conseguimento degli obiettivi del regolamento. A tal fine, tuttavia, data la dimensione locale della filiera, il legislatore ha stabilito che i controlli possano essere svolti attraverso strumenti alternativi, gestiti a livello nazionale o locale.[148]

Siffatto orientamento è stato accolto anche nel reg. 853/2004 relativo al settore degli alimenti d'origine animale, il cui undicesimo considerando recita: "[...] nel caso di fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari o di taluni tipi di carni, da parte dell'operatore del settore alimentare che li produce, al consumatore finale o a un

---

144 Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 79. In merito a tali obblighi, tuttavia, è importante menzionare l'esclusione dei produttori primari dall'onere di predisporre il sistema di controllo HACCP. Tale sistema, infatti, in considerazione del fatto che la sua implementazione sarebbe risultata troppo gravosa per gli operatori agricoli (v. cons. (11), reg. 852/2004) è obbligatorio solamente per coloro che intervengono nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione di alimenti successive alla produzione primaria e alle operazioni connesse a quest'ultima. (Kapla, *Profili igienico-sanitari della vendita diretta,* p. 128)

145 Art. 1, par. 2, lett. c) (Corsivo aggiunto).

146 V. cons. (10).

147 Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli,* p. 141.

148 Art. 1, par. 3: "Gli Stati Membri stabiliscono, in conformità della legislazione nazionale, norme che disciplinano le attività di cui al paragrafo 2, lettera c). Siffatte norme nazionali garantiscono il conseguimento degli obiettivi del presente regolamento".

laboratorio annesso all'esercizio di commercio al dettaglio a livello locale, è opportuno tutelare la salute pubblica mediante la normativa nazionale, in particolare a causa della stretta relazione tra il produttore e il consumatore".[149]

Il contenuto di tali previsioni, potenzialmente di grande interesse per l'imprenditore agricolo coinvolto nella commercializzazione attraverso i canali della filiera corta di "prodotti della produzione primaria compresi i prodotti della terra, dell'allevamento, della caccia e della pesca" [150] , tuttavia, è oggetto di interpretazioni differenti e, conseguentemente, difficilmente applicabile. In particolare, in fase di interpretazione, mancando in entrambi i regolamenti specifiche definizioni normative, sono emerse criticità riguardo alla perimetrazione del concetto di "fornitura diretta" e alla stima del requisito dei "piccoli quantitativi".[151]

Alcune indicazioni a riguardo, seppur piuttosto generiche, sono state fornite dalla DG Sanco della Commissione, che, in relazione all'interpretazione che gli Stati membri dovrebbero accogliere nello specificare, in base al contesto locale, il concetto di "piccoli quantitativi", afferma: "In termini generali, la nozione [...] è sufficientemente ampia da consentire, tra l'altro: agli agricoltori/allevatori di vendere prodotti primari (ortaggi, frutta, uova, latte crudo, ecc.) direttamente al consumatore finale, ad esempio tramite vendita presso l'azienda, mercati locali, dettaglianti locali per la vendita diretta al consumatore finale e a ristoranti locali; alle persone che raccolgono prodotti selvatici quali funghi e bacche di rifornire direttamente il consumatore finale o dettaglianti locali per la vendita diretta al consumatore e a ristoranti locali"[152]. La Commissione, dunque, sembra voler indirizzare gli Stati membri verso un'interpretazione ampia del requisito in oggetto, dimodoché più soggetti possano usufruire degli eventuali regimi derogatori ad esso connessi.[153]

A livello nazionale, nel contesto italiano, alle linee guida applicative del regolamento 852/2004 elaborate in sede comunitaria hanno fatto seguito quelle della Conferenza Stato-Regioni.[154] Al riguardo, tuttavia, va rilevato come le stesse forniscano un'interpretazione dei concetti di cui si è detto sopra assai difforme rispetto a quanto indicato dalla Commissione europea. L'orientamento accolto nel nostro ordinamento, invero, appare estremamente restrittivo, tanto da vanificare, di fatto, la portata della disposizione comunitaria. Il documento in esame, in particolare, ai fini dell'esenzione dalle norme comunitarie d'igiene, introduce nella definizione di "fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari" i

---

149 V. art. 1, par. 3, lett. c), d), e) e par. 4.

150 Così l'art. 2 lett. b) definisce i "prodotti primari".

151 G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, in Rivista di diritto alimentare, 2008, 3, 8, p. 12.

152 Commissione europea, Direzione generale per la salute e la tutela del consumatore, Linee guida sull'applicazione di alcune disposizioni del Regolamento Ce n. 852/2004 relativo all'igiene dei prodotti alimentari, Bruxelles, 21 dicembre 2006, p. 9.

153 A. Kapla, *Profili igienico-sanitari della vendita diretta di prodotti alimentari di fronte alle attuali aspettative (profili comparati),* in Agricoltura Istituzioni Mercati, 1-2, 2013, p. 121.

154 Provv. 9 febbraio 2006, n. 2470 <<Accordo ai sensi dell'art. 4 del d.lg. 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome relativo a "Linee guida applicative del Regolamento n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari">>.

requisiti dell'"occasionalità" e della "marginalità"[155], determinando, così, l'esclusione dall'ambito di tale norma di quegli imprenditori agricoli, la maggior parte, coinvolti regolarmente in esperienze di filiera corta.[156]

2.3 - Le eccezioni relative alla commercializzazione di alimenti tradizionali

Un'ulteriore fattispecie in relazione alla quale gli Stati membri sono liberi di agire ai sensi di una delega della legislazione UE riguarda i prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali.

In molti casi tali prodotti, essendo legati alla cultura locale e, quindi, ad usanze sedimentatesi nel corso di decenni, o addirittura secoli, presentano metodiche di produzione, trasformazione e conservazione non conformi alla normativa dell'Unione europea sulla sicurezza degli alimenti.[157] In tal senso, allora, il legislatore comunitario, per consentire che si continui a produrre alimenti con simili caratteristiche, è intervenuto attribuendo agli Stati membri la potestà di disporre deroghe ad alcune regole igienico-sanitarie previste dalla disciplina generale. All'art. 13 del reg. 852/2004, infatti, è stabilito che "gli Stati membri possono, senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi del regolamento, adottare [...] misure nazionali per adattare i requisiti di cui all'Allegato II", al fine di "consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti"[158].

L'art. 7 reg. n. 2074/2005[159], che attua il succitato art. 13, definisce i "prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali" come "prodotti alimentari che, nello Stato membro in cui sono tradizionalmente fabbricati, sono: *a)* storicamente riconosciuti come prodotti tradizionali; o *b)* fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati al processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali; o *c)* protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale".

Al paragrafo successivo, poi, il medesimo articolo individua i requisiti igienici per i quali gli Stati membri possono prevedere deroghe, sia generali che individuali, a favore di "stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali". I requisiti igienici derogabili, in particolare, sono quelli previsti dal Capitolo II, Sezione 1, e Capitolo V, punto 1 dell'Allegato II del regolamento in oggetto e riguardano sia "i locali in

---

155 Nel documento si legge: "[...] per fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari si deve intendere la cessione *occasionale* e su richiesta del consumatore finale o dell'esercente un servizio al commercio al dettaglio, di prodotti primari ottenuti nell'azienda stessa a condizione che tale attività sia *marginale rispetto all'attività principale*" (Corsivi aggiunti).

156 Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti,* p. 12.

157 Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti,* p. 13.

158 Art. 13, par. 3 e 4, lett. a).

159 Regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004.

cui i prodotti tradizionali sono esposti ad un ambiente che contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche", sia "i materiali di cui sono costituiti gli strumenti e le attrezzature utilizzati in modo specifico per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento di tali prodotti"[160].

Detto ciò, è importante rilevare che la Commissione, al fine di perseguire l'obiettivo di cui si è detto, ossia consentire il mantenimento della specificità dei prodotti legati alle tradizioni locali, senza, tuttavia, rinunciare alla tutela della salute, e, quindi, per garantire che le regole di sicurezza alimentare vengano rispettate nei loro obiettivi, subordina la concessione delle deroghe ad una procedura di approvazione *ad hoc*.[161]

L'*iter* è individuato dall'art. 7, par. 3 del reg. n. 2074/2005, a norma del quale gli Stati membri che intendono concedere misure derogatorie sono tenuti a notificarne l'adozione alla Commissione e agli altri Stati membri entro dodici mesi dalla loro concessione. La notifica deve contenere una breve descrizione delle disposizioni che sono state adottate, precisare i prodotti alimentari e gli stabilimenti interessati e fornire ogni altra informazione pertinente.

Con questa previsione, il reg. 2074/2005 ha modificato la procedura di deroga originariamente prevista dal reg. 852/2004, semplificandola notevolmente.[162] La procedura originaria, infatti, prevedeva che potessero essere adottate misure nazionali derogatorie solamente se preventivamente valutate dalla Commissione e tali valutazioni, a loro volta, vagliate dagli Stati membri interessati. L'attuale disciplina, invece, come visto, assoggetta la concessione di deroghe a notifica, da effettuarsi successivamente alla concessione delle misure stesse.[163]

L'art. 13, par. 6 del reg. 852/2004, poi, fissa un termine di tre mesi, a partire dal ricevimento della notifica, entro cui gli altri Stati Membri possono inviare osservazioni scritte alla Commissione. A questo punto, quest'ultima "può, e se riceve osservazioni scritte di uno o più stati membri, deve" consultare il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali e decide della attuabilità delle misure notificate.[164]

Infine, rivolgendo l'attenzione al contesto nazionale, va rilevato come la previsione della possibilità di deroga in commento abbia consentito "di porre fine a quelle anomalie prodottesi nella legislazione italiana sulle produzioni agroalimentari tradizionali"[165]. In passato, infatti, nel nostro ordinamento, al fine di rimediare alla incompatibilità delle metodiche di produzione, trasformazione e conservazione dei prodotti agroalimentari tipici e di qualità con l'allora vigente normativa sull'igiene, contenuta nella dir. 93/43, è stata introdotta, accanto alle categorie registrate a livello comunitario delle Dop, Igp e Stg, la categoria dei "prodotti agroalimentari tradizionali". In particolare, l'art. 8 del d. lgs. n.

---

160 V. art. 7, par. 2, lett. a) e b), reg. n. 2074/2005.

161 Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli,* p. 147.

162 Al 18° considerando del reg. 2074/2005 si legge: "[...] nella maggior parte dei casi per i quali è stata già concessa una deroga, si tratta soltanto di una continuazione di pratiche preesistenti; pertanto, l'applicazione di una procedura di notificazione completa, comprendente un'analisi esauriente dei rischi, può comportare per gli Stati membri un onere inutile e sproporzionato [...]".

163 Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli,* p. 147.

164 Le osservazioni svolte sin qui valgono anche per le previsioni di cui all'art. 10, par. 3 e ss. del reg. 853/2004.

165 Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti,* p. 196.

173/1998 prevedeva che per tali prodotti, se inseriti in un apposito albo nazionale, fosse possibile ottenere, da parte dell'autorità sanitaria competente, deroghe alle prescrizioni in materia di igiene. Tale disciplina derogatoria, tuttavia, fu molto discussa in quanto appariva di dubbia conformità alle prescrizioni comunitarie del tempo. Tali dubbi, peraltro mai affrontati in sede istituzionale, né a livello comunitario né nazionale, oggi possono considerarsi fugati grazie all'adozione del reg. 852/2004.[166]

In ragione di quanto sin qui esposto, dunque, emerge chiaramente come il legislatore comunitario, prevedendo la possibilità per gli Stati Membri di adattare determinati requisiti igienico-sanitari alle peculiarità proprie di certi mercati e prodotti alimentari, abbia voluto rendere più flessibile il sistema della sicurezza alimentare. In entrambe le fattispecie considerate, la vendita di piccole quantità di prodotti alimentari direttamente dal produttore al consumatore e la produzione, trasformazione e conservazione di prodotti tradizionali, il metodo adottato al fine di raggiungere un compromesso tra le contrastanti aspettative degli attori in gioco (una minore pervasività degli adempimenti igienico-sanitari imposti dal lato dei produttori e la garanzia della salubrità degli alimenti da quello dei consumatori) è il medesimo e consiste, come visto, nello spostare l'attenzione "dal rispetto delle dettagliate prescrizioni igieniche al raggiungimento dell'obiettivo finale della sicurezza, affidandone la responsabilità del conseguimento direttamente agli Stati Membri"[167]. E' su questi ultimi, in definitiva, che ricade l'onere di intervenire al fine di rendere le rispettive legislazioni nazionali il più adeguate possibile, pur sempre nel rispetto delle prescrizioni comunitarie, alle esigenze proprie delle singole realtà locali.

Quanto, infine, alla rilevanza, ai fini di una maggiore diffusione delle esperienze di filiera corta, delle possibilità di deroga trattate, delle due appare più idonea allo scopo quella relativa alla vendita di piccole quantità di prodotti alimentari. Questa considerazione deriva dal fatto che l'art. 7 del reg. n. 2074/2005, come visto, pur risultando funzionale al perseguimento di taluni obiettivi cari ai sostenitori della filiera corta[168], consente agli Stati membri di adottare misure derogatorie solamente in relazione a prescrizioni igienico-sanitarie attinenti non tanto alla fase di commercializzazione, così rilevante ai nostri fini, quanto a quelle di produzione, trasformazione e conservazione. Lo stesso articolo, inoltre, ha un campo di applicazione limitato ai soli "prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali", i quali costituiscono soltanto una parte delle diverse tipologie di alimenti commerciate mediante filiera corta.

---

166 Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti,* p. 13. Per una ricostruzione critica delle disposizioni che nell'ordinamento italiano legittimano ancora oggi i prodotti tradizionali si rinvia a P. Altili, C. Losavio. *I prodotti agroalimentari tradizionali: frammenti di una disciplina incompleta*, in *Rivista di diritto agrario*, 2010, 4/1, p. 642 ss.

167 Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti,* p. 195.

168 Come visto nel Cap. 2, Pt. I, infatti, sia dalla società civile, che dalle istituzioni, le varie forme di filiera corta sono ritenute iniziative strumentali ad una maggiore valorizzazione e diffusione delle culture locali e, dunque, anche di prodotti agroalimentari le cui qualità siano legata alla storia e alle usanze del territorio di provenienza.

2.4 - *Food safety* e *local food* nella legislazione statunitense

Anche negli Stati Uniti, negli ultimi decenni, l'attenzione rivolta dalle istituzioni al tema della *food safety* è andata via via crescendo. L'origine dell'attuale sistema statunitense di regolamentazione degli alimenti risale alla creazione dello United States Department of Agriculture (USDA) nel 1862. A tale soggetto istituzionale, infatti, inizialmente votato unicamente alla protezione degli interessi dell'industria agroalimentare, nel 1889, con l'istituzione del Bureau of Chemistry - un ufficio posto alle dipendenze del dipartimento e incaricato di investigare adulterazioni di alimenti, medicinali e bevande - venne attribuito anche l'ulteriore compito di tutelare i consumatori.

In quegli anni, tuttavia, similmente a quanto avveniva nella realtà europea[169], le leggi emanate in materia di sicurezza alimentare, sia a livello federale che statale, erano rivolte a singoli prodotti e, dunque, la disciplina risultava frammentata. Fu nei primi del novecento che il Congresso, in risposta a pressioni sia istituzionali che mediatiche, abbandonò (parzialmente) tale approccio ed emanò due leggi che "possono ancora oggi essere considerate le pietre angolari del sistema regolativo statunitense"[170].

Nel 1906 e nel 1907, infatti, vennero emanati rispettivamente il *Pure Food and Drug Act,* rivolto agli alimenti in generale, e il *Federal Meat Inspection Act*, riservato a carni, uova e pollame. Con tali leggi il Congresso vietò la commercializzazione tra gli stati federali di alimenti adulterati[171] ed attribuì ufficialmente all'USDA compiti sia di ricerca scientifica, che di controllo e repressione delle frodi, incaricandola, così, di tutelare la salute pubblica.

Mentre il *Federal Meat Inspection Act* disciplina tuttora, in larga parte, il sistema di ispezione di carni, uova e pollame, il *Pure Food and Drug Act*, venne sostituito nel 1938 dal *Food and Drug Cosmetic Act* (FDCA). Nel frattempo, inoltre, le funzioni di repressioni delle frodi alimentari, inizialmente attribuite al Bureau of Chemistry, vennero trasferite ad un nuovo ufficio interno al medesimo dipartimento, la Food and Drug Administration (FDA). Tale ufficio, nel 1940, venne sottratto al controllo del USDA e divenne un'*agency* assoggettata al controllo diretto del Department of Health and Human Services.

Il momento della scissione tra FDA e USDA è particolarmente rilevante poiché ad esso seguì una allocazione delle competenze tra le due autorità coerente con la divisione fissata a livello legislativo. Oggi, dunque, l'FDA, in corrispondenza dell'ambito applicativo del FDCA, è responsabile della disciplina degli alimenti in generale, salvo per quanto riguarda le categorie di cui si occupa il *Federal Meat Inspection Act,* per le quali è competente l'USDA e, in particolare, al suo interno, il *Food Safety and Inspection Service* (FSIS) e l'*Animal and Plant Health Inspection Service* (APHIS).[172]

Nel 2011, poi, in risposta all'intensificarsi di malattie provenienti da alimenti, quale l'Escherichia coli, il Congresso ha promulgato il *Food Safety Modernization Act* (FSMA), con il

---

[169] *Cfr.* Pt. II, Cap. 1.1.

[170] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 56.

[171] Per alimenti adulterati, in questa fase, il legislatore statunitense faceva riferimento sia ad alimenti che avevano subito pratiche che ne compromettevano la qualità, sia ad alimenti oggetto di condotte che li avevano resi pericolosi per la salute pubblica. Oggi, il concetto di alimenti adulterati è definito dall'FDCA, che contiene un elenco di diversi elementi che possono rendere un alimento pericoloso per la salute umana.

[172] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 57.

quale, per la prima volta dopo più di settant'anni, ha provveduto ad apportare sostanziali modifiche ad alcune sezioni del FDCS.

Lo spirito di modernizzazione che ha animato l'adozione del FSMA, tuttavia, non ha portato ad un parallelo intervento rivolto ai settori di carni, uova e pollame, che, come detto, sono ancora disciplinati dal *Federal Meat Inspection Act*. In particolare, in riferimento alla commercializzazione delle suddette categorie di prodotti su scala locale l'attuale sistema di ispezione, gestito dall'USDA, denota profili contraddittori ancora irrisolti. Negli ultimi decenni, infatti, alla concentrazione dei settori di produzione e trasformazione di carni e pollame si sono accompagnati la riduzione degli ispettori del FSIS e, soprattutto, l'accentramento delle strutture adibite alle ispezioni. Quest'ultimo fenomeno costringe molti produttori a dover trasportare i propri prodotti per lunghe distanze prima di raggiungere una struttura convenzionata con l'USDA e, dunque, a dover affrontare i relativi costi.

Tale assetto, com'è evidente, vanifica i vantaggi connessi alla vendita di alimenti sui mercati locali e può portare alla paradossale circostanza "*that meat purchased from a local farmer may actually have traveled more miles to and from the inspector than a more distant farmer's meat travels for distribution to consumers, simply by virtue of the latter's proximity to a USDA inspection facility*"[173].

Ritornando ora al FSMA, l'atto, che, va ricordato, riguarda unicamente le categorie di alimenti per le quali è competente l'FDA, è particolarmente rilevante in quanto è espressione della volontà del Congresso di modificare l'assetto del sistema di sicurezza alimentare statunitense. L'approccio adottato non è più basato sulla reazione alla diffusione di malattie provenienti da alimenti, ma sulla loro prevenzione. In particolare, il FSMA ha ulteriormente ampliato i poteri ispettivi dell'FDA, alla quale per la prima volta viene affidato il compito di supervisionare anche attività che avvengono all'interno dell'azienda agricola, ed ha introdotto significative novità in materia di autocontrollo dei rischi da parte delle aziende e di richiamo e ritiro dei prodotti pericolosi.[174]

Se la maggior parte delle aziende agricole di grandi dimensioni risultava già in regola con le novità introdotte dal FSMA, lo stesso non si può dire in relazione alla moltitudine di piccole e medie aziende agricole di cui si compone il settore primario statunitense. Per tali aziende i nuovi ed ulteriori requisiti introdotti dal FSMA costituiscono un forte ostacolo alla possibilità di continuare la propria attività economica, in quanto i significativi costi di adeguamento pongono in serio rischio la redditività.[175]

Per tale ragione, a seguito di un acceso dibattito, il Congresso ha ritenuto fondate le ragioni di quanti sostenevano la necessità di esentare alcune fasce di produttori dalle previsioni del FSMA alla cui notevole onerosità non corrispondeva una altrettanto significativa utilità. In particolare, con il *Tester-Hagan Amendment*, il Congresso ha previsto che i produttori i cui introiti annuali derivanti da vendita di alimenti non superano i 500.000 dollari e che vendono più della metà dei loro prodotti direttamente a "*qualified end-users*",

---

[173] P. Anderson, *Empowering Local and Sustainable Food: Does the Food Safety Modernization Act's Tester Hagan Amendment Remove Enough Barriers?*, in 9 J.L. Econ. & Pol'y 145, 2012, p. 5.

[174] Più in particolare, tali novità riguardano: "r*ecordkeeping and traceability practices, worker training, hazard analysis and monitoring procedures, treatment of agricultural water and soil amendments, and sanitary equipment design and maintenance*". (K. A. Boys et al., *The Food Safety Modernization Act: Implications for U.S. Small Scale Farms*, 41 Am. J. L. and Med. 395, 2015, p. 2)

[175] *Ibidem.*

sono esentati dagli obblighi di registrazione, di implementazione di un sistema di controllo HACCP e di rispetto dei nuovi *"produce safety standards"* previsti dal FSMA.[176]

Lo stesso provvedimento, poi, provvede a specificare che per *qualified end-users* si debbano intendere "*(i) the consumer of the food; or (ii) a restaurant or retail food establishment* [...] *that is located - (I) in the same State as the farm that produced the food; or (II) not more than 275 miles from such farm"*[177].

Del pari a quanto riscontrato nella realtà europea, dunque, anche nella legislazione statunitense la vendita su mercato locale e la stretta relazione tra produttore e consumatore sono stati utilizzati quali parametri per l'esclusione dell'ambito applicativo di alcune previsioni in materia di sicurezza alimentare. Anche la legislazione alimentare statunitense, infatti, è indirizzata prevalentemente a produzioni di tipo industriale commerciate attraverso filiere lunghe e, dunque, necessita di un certo grado di flessibilità che ne consenta l'applicazione anche a realtà differenti.

Un ulteriore punto di contatto tra le due esperienze giuridiche si rinviene nel fatto che entrambe prevedono un requisito quantitativo tra quelli richiesti per poter usufruire delle rispettive discipline derogatorie. A ben vedere, tuttavia, mentre il legislatore europeo, facendo riferimento a "piccoli quantitativi", utilizza un concetto piuttosto generico e attribuisce agli Stati Membri il compito di specificarlo, il *Tester-Hagan Amendment* fissa, con l'usuale puntiglio quantitativo e definitorio anglosassone, un limite preciso, relativo agli introiti derivanti dalla vendita di prodotti alimentari da parte dell'azienda.

La scelta del regolatore statunitense è stata oggetto di diverse critiche. La previsione di un c.d. *sales cap,* infatti, potrebbe costituire un disincentivo per i produttori ad accrescere il proprio volume d'affari e, perciò, parrebbe contraria al generale orientamento assunto dalla legislazione statunitense negli ultimi anni. Si è visto, anche nel capitolo precedente, come siano diversi i segnali che testimoniano il crescente favore verso la commercializzazione di *local food*, mentre la fissazione di un simile requisito, al contrario, potrebbe scoraggiare il processo di crescita di tale mercato.[178]

Tra le discipline previste nei due ordinamenti in esame, infine, vi è una sostanziale differenza. Mentre le eccezioni concesse dal legislatore europeo valgono per gli alimenti in generale, il *Tester-Hagan Amendment* modifica solamente il FSMA e, dunque, quanto previsto dal Congresso con tale atto non è applicabile a prodotti quali carni, uova e pollame, la cui disciplina è contenuta nel *Federal Meat Inspection Act*. Questi prodotti, nonostante si stia discutendo della possibilità di estendere anche ad essi il suddetto regime derogatorio, sono tuttora soggetti al complicato sistema di controlli gestito dall'USDA.[179]

---

[176] 21 USC 350h, lett. f, n.1: "(1) IN GENERAL *A farm shall be exempt from the requirements under this section in a calendar year if - (A) during the previous 3-year period, the average annual monetary value of the food sold by such farm directly to qualified end-users during such period exceeded the average annual monetary value of the food sold by such farm to all other buyers during such period; and (B) the average annual monetary value of all food sold during such period was less than $ 500,000, adjusted for inflation".*

[177] 21 USC 350h, lett. f, n.4(A).

[178] Boys et al., *The Food Safety Modernization Act*, p. 4.

[179] Anderson, *Empowering Local and Sustainable Food*, p. 5.

Capitolo 3
Filiera corta, informazione e qualità

3.1 - L'etichetta quale strumento di veicolazione delle informazioni nel mercato agroalimentare: comunicare la qualità

Nel mercato agroalimentare, in ragione della naturale peculiarità dei prodotti che vi circolano, l'informazione gioca un ruolo fondamentale. Gli alimenti, infatti, si caratterizzano per la "incapacità di evidenziare da sol[i] le proprie caratteristiche intrinseche sul mercato"[180].

In tal senso, l'informazione costituisce un importante strumento tanto per i consumatori, quanto per i produttori e i regolatori. Essa, innanzitutto, consente ai primi di acquisire quei dati necessari al fine di effettuare una scelta libera e consapevole in relazione a quello che consumano. I produttori si avvantaggiano di tale strumento in quanto gli consente di palesare i propri prodotti sul mercato, di farne conoscere le caratteristiche e, così, di differenziarli da quelli dei concorrenti. Infine, i regolatori attraverso l'informazione rendono i cittadini edotti dei rischi connessi al consumo di determinati prodotti e li coinvolgono nell'adozione di scelte orientate al benessere collettivo.[181]

Il tema dell'informazione diviene assolutamente centrale, inoltre, se si considerano le caratteristiche assunte dai mercati moderni e, in particolare, dal mercato agroalimentare. Nei decenni passati, infatti, si è assistito ad una progressiva dilatazione, tutt'ora in atto, delle distanze, sociali e geografiche, tra chi produce e chi consuma.[182] A tale fenomeno, poi, è corrisposto il mutamento delle forme di commercializzazione degli alimenti, per cui oggi, generalmente, "l'attività negoziale si contrae nell'offerta delle merci con modalità meccaniche e nella scelta di esse mediante un comportamento tenuto dalle parti la cui fisicità tiene luogo alle reciproche dichiarazioni"[183].

In tale nuovo contesto, ove al dialogo e alla negoziazione tra le parti si è sostituito il linguaggio dei simboli, assume una rilevanza fondamentale l'etichetta, ossia quel supporto informativo che accompagna il prodotto sul mercato e attraverso il quale, dunque, vengono veicolate informazioni dal produttore al consumatore.[184]

---

[180] N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario,* a cura di Luigi Costato, Alberto Germanò, Eva Rook Basile, UTET, Torino, 2011, p. 326.

[181] Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 122.

[182] *Cfr.* Pt. I, Cap. 1.

[183] Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare,* p. 324.

[184] L'etichetta non è l'unico strumento attraverso il quale vengono trasmesse informazioni nel mercato agroalimentare. L'informazione viene veicolata anche attraverso la pubblicità, la quale, in particolare, conferisce a determinate informazioni un forte rilievo suggestivo e un richiamo che si carica di messaggi per il consumatore finale. Sul tema si veda S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 293 ss.

La "costruzione" dell'etichetta è regolata a livello comunitario. Si consideri, infatti, che se ogni Stato membro dell'Unione avesse adottato una propria disciplina in materia, le differenze tra le stesse avrebbero potuto costituire ostacoli tecnici alla libera circolazione delle merci. L'etichetta, infatti, incorporandosi con il prodotto, circola con esso e ne diventa parte.[185]

Così, al fine di armonizzare le disposizioni riguardanti le indicazioni riportate sulle etichette dei prodotti alimentari, l'Unione europea ha emanato la direttiva 2000/13[186]. In seguito, in risposta ad istanze di razionalizzazione e semplificazione della materia, tale direttiva è stata abrogata e sostituita dal regolamento n. 1169/2011[187], che ora disciplina la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Il reg. 1169/2011 ha carattere "orizzontale", in quanto, come si legge al 6° considerando, stabilisce norme "sull'etichettatura dei prodotti alimentari applicabili a tutti gli alimenti". Nel documento, inoltre, è accolta una concezione ampia di etichettatura, che viene definita come "qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento"[188].

All'ottavo considerando, poi, è ammessa la possibilità che le norme di carattere generale contenute nel regolamento vengano integrate con interventi "verticali", ossia con disposizioni "applicabili a tutti gli alimenti in particolari circostanze o a talune categorie di alimenti". Ciò è avvenuto, ad esempio, con la direttiva sugli integratori alimentari e quella sulle acque minerali naturali e con i regolamenti sulle denominazioni d'origine (DOP), sulle indicazioni geografiche (IGP) e sulle specialità tradizionali garantite (STG).[189]

Proseguendo l'analisi dei considerando che precedono l'articolato, emerge la pluralità di interessi presi in considerazione dal regolamento e, conseguentemente, la varietà di funzioni che lo stesso attribuisce all'etichetta.

---

185 Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 382.

186 Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

187 Regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

188 Art. 2, lett. j).

189 La disciplina delle dop, delle igp e delle stg è ora contenuta in un unico regolamento, il n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, del quale alcuni aspetti verranno approfonditi nel prosieguo.

Innanzitutto, a quest'ultima è attribuita una fondamentale funzione di tutela del consumatore, al quale devono essere fornite le informazioni necessarie ad attestare la sicurezza del prodotto che intende acquistare.[190] L'etichetta, inoltre, deve consentire di ottenere informazioni che pongano chi acquista nelle condizioni di poter scegliere, tra più prodotti, quello di qualità. In ultima analisi, dunque, tale strumento deve essere finalizzato a permettere al consumatore di compiere liberamente le proprie scelte di acquisto, contribuendo "in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici"[191].

Oltre alle funzioni di tutela e informazione dei consumatori, l'etichetta asseconda un'ulteriore finalità; infatti, in considerazione del fatto che un presupposto fondamentale del mercato interno è quello di far circolare alimenti sani e sicuri, essa assolve anche un importante compito di incentivo allo sviluppo dello stesso mercato comunitario.[192]

Alla varietà di funzioni ora descritta corrisponde, inevitabilmente, la pluralità dei possibili contenuti che l'etichetta, qui intesa in senso stretto, quale cartellino incollato sul contenitore del prodotto alimentare, può assumere. In particolare, essa comprende sia indicazioni che il diritto impone, sia, eventualmente, indicazioni a cui possono ricorrere liberamente i produttori.

Quanto alle prime, esse costituiscono il *quantum* minimo di informazioni che tutte le etichette devono contenere per garantire ai consumatori la possibilità di operare scelte consapevoli in relazione sia, come detto, alla tutela della propria salute, sia a considerazioni ambientali, sociali, religiose ed etiche da essi ritenute importanti.[193] L'art. 4 del reg. 1169/2011 suddivide tali informazioni obbligatorie in tre categorie: "*a)* informazioni sull'identità e la composizione, le proprietà o altre caratteristiche dell'alimento; *b)* informazioni sulla protezione della salute dei consumatori e sull'uso sicuro dell'alimento [...]; *c)* informazioni sulle caratteristiche nutrizionali che consentono ai consumatori, compresi quelli che devono seguire un regime alimentare speciale, di effettuare scelte consapevoli".

In aggiunta, il legislatore comunitario ha previsto la possibilità per i produttori di arricchire l'etichetta con indicazioni volontarie, ossia con "una serie di menzioni, di messaggi, di diciture aggiuntive che gli consentano di "captare" la benevolenza del consumatore al fine di vincere la gara sul mercato"[194].

Ai nostri fini, quest'ultimo ordine di indicazioni risulta particolarmente rilevante, in particolare in relazione all'indagine sugli strumenti idonei a promuovere la

---

[190] Considerando (3): "Per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori [...] è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano".

[191] Considerando (2), seconda parte.

[192] Considerando (2), prima parte: "La libera circolazione di alimenti sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno".

[193] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 388.

[194] *Id.,* p. 390.

commercializzazione di prodotti alimentari a filiera corta. Attraverso le indicazioni volontarie, infatti, vengono generalmente veicolate informazioni attinenti alla qualità dei prodotti, concetto quest'ultimo che la Commissione fa coincidere con il soddisfacimento delle aspettative dei consumatori.[195]

La rilevanza dei temi della qualità degli alimenti e della sua comunicazione nel mercato agroalimentare si può comprendere a pieno solamente se si considera il ruolo determinante che negli ultimi decenni i consumatori hanno assunto nella filiera agroalimentare. Essi, da soggetti passivi le cui scelte erano condizionate dalla disponibilità e dal costo degli alimenti, nonché dalle consuetudini alimentari, sono divenuti soggetti attivi dotati di un maggiore potere discrezionale e, quindi, in grado di condizionare ed indirizzare il mercato.[196]

Come è stato detto, dunque, "accanto alla rilevanza di dati standardizzati e uniformi del mercato che hanno il compito di proteggere la salute, l'igiene e la sicurezza del consumatore, la qualità è un aspetto al quale i consumatori annettono una importanza crescente che trova la sua espressione più significativa in quegli elementi che segnalano i caratteri specifici del singolo prodotto, che ne esalta le differenze rispetto agli altri e che, sul piano della concorrenza, recupera quei tratti distintivi che - diversamente - resterebbero nascosti".[197]

3.2 - Un regime di etichettatura per i prodotti locali: prospettive

L'art. 55 del reg. 1151/2012 stabilisce: "entro il 4 gennaio 2014 la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti a livello locale".

La ragione sottesa a tale previsione è da individuare nel fatto che, come emerso da recenti studi, i riferimenti alla provenienza locale degli alimenti esercitano un forte richiamo

---

[195] Ciò è quanto emerge dal Libro Verde sulla qualità dei prodotti alimentari, in cui viene ulteriormente precisato che "le qualità di cui si parla nel presente Libro verde sono le caratteristiche del prodotto, quali i metodi di produzione utilizzati o il luogo di produzione, che il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere" (Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, COM(2008) 641 definitivo, p. 4). Va rilevato, tuttavia, come questa nozione di qualità sia estremamente ampia e, dunque, corra il rischio di "perdere una fisionomia distintiva e contorni operazionali netti". Al riguardo, è significativo il fatto che tale definizione non sia stata ripresa dal reg. 1151/2012 sui regimi di qualità: tale regolamento, infatti, non contiene alcuna definizione di cosa sia "qualità". (Ferrari, Izzo, *Diritto alimentare*, p. 88)

[196] Tale evoluzione è stata favorita dal fatto che l'offerta di prodotti alimentari è aumentata in misura superiore rispetto a quanto non sia aumentata la relativa domanda. (R. Saija, A. Tommasini, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in *Trattato di diritto agrario,* a cura di L.Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET, Torino, 2011, p. 493)

[197] *Id.*, p. 515.

sui consumatori. L'istituzione di un regime di etichettatura, dunque, potrebbe consentire, da un lato, a questi ultimi di individuare più facilmente e con più garanzie i prodotti locali, dall'altro lato ai produttori di conferire valore aggiunto ai loro prodotti.[198] Il grado di *appeal* esercitato da tale indicazione varia a seconda dei singoli Stati membri, con significative differenze tra nord e sud Europa[199]. Varie sono anche le motivazioni che spingono i consumatori ad acquistare prodotti locali. [200] Tra di esse, innanzitutto, vi sono considerazioni legate alla sicurezza e alla qualità degli alimenti, in quanto i prodotti locali sono spesso percepiti come più sicuri e di più elevata qualità rispetto agli altri prodotti, soprattutto in relazione al profilo della freschezza. Altre motivazioni, poi, sono connesse ad aspetti relativi alla tutela dell'ambiente o, ancora, alla volontà di supportare i produttori locali e, con essi, la comunità di appartenenza. Rilievo, infine, viene attribuito anche a valutazioni strettamente economiche, data la convenienza per i consumatori ad acquistare prodotti provenienti dalla stessa zona in cui sono prodotti.[201]

Un sondaggio del 2011, condotto su 26713 cittadini dell'Unione Europea, ha rilevato come il 90% di essi fosse favorevole alla commercializzazione di prodotti locali e concordasse sul fatto che le istituzioni dovrebbero favorire tale fenomeno. Più della metà dei partecipanti, inoltre, ha affermato che l'istituzione di un regime di etichettatura potrebbe beneficiare un simile mercato, rendendo più agevole l'individuazione dei prodotti locali.[202]

La Commissione ha adempiuto alla richiesta contenuta nel succitato art. 55 e il 6 dicembre 2013 ha presentato al Parlamento europea ed al Consiglio la relazione sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta.[203]

In tale documento la Commissione, innanzitutto, prende atto della mancanza di una definizione univoca del termine "locale". Generalmente, infatti, tale aggettivo viene utilizzato per indicare aree geografiche piuttosto ridotte; tuttavia, in assenza di una definizione giuridica comune, soggetti diversi vi attribuiscono significati diversi.[204] Per tale

---

198 *Commission Staff Working Document on various aspects of short food supply chains*, COM(2013) 866 finale, p. 17.

199 JRC Scientific and Policy Reports, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics,* European Union, 2013, p. 44 ss.

200 *Cfr.* Pt. I, Cap. 2.

201 M. Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte: uno sguardo comparato*, in *Rivista di diritto alimentare,* 9, 4, 2015, p. 44.

202 Eurobarometer, *The Common Agricultural Policy,* 2011.

203 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, COM(2013) 866, 6 dicembre 2013.

204 "*The local is always experienced and understood in relation to larger geographical scale, such as the regional, national or global. The question of where the local area ends and another scale begins is subjective, depending on*

ragione la Commissione ritiene che "una definizione a livello dell'UE sembrerebbe arbitraria" e che, dunque, "sostanzialmente è il consumatore a decidere se un prodotto provenga o meno da una "zona locale"'"[205].

A tale cauto atteggiamento sul piano definitorio, tuttavia, fa da contraltare la particolare attenzione che la Commissione ha riservato all'individuazione degli strumenti giuridici da mettere a disposizione dei produttori per consentirgli di comunicare la provenienza locale dei propri prodotti. In particolare, la Commissione ha ipotizzato due diverse soluzioni. La prima consiste nell'istituzione di un regime di etichettatura specifico, come avvenuto, ad esempio, per i prodotti biologici.[206] In linea con la disciplina prevista per l'etichettatura di tali prodotti, secondo il gruppo di esperti a cui è stata delegata la ricerca, un eventuale regime di etichettatura per i prodotti locali dovrebbe "essere facoltativo per i produttori" e "fornire chiari criteri di ammissibilità per i prodotti contemplati dal regime". A tali condizioni, poi, se ne aggiunge una terza, che rappresenta un elemento di differenziazione rispetto a quanto previsto per i prodotti biologici. Nella relazione, infatti, si afferma che la disciplina in materia di etichettatura dei prodotti locali dovrebbe "evitare procedure di certificazione e accreditamento, che sono considerate dispendiose in termini di tempo e di risorse finanziarie".[207]

La Commissione, pur citando la necessità di fornire criteri di ammissibilità ad un eventuale regime di etichettatura, sul punto non offre ulteriori indicazioni. Come è stato rilevato, tuttavia, si tratta di un aspetto "essenziale per riempire di contenuti un regime che altrimenti rimarrebbe privo di effettività, anche alla luce della scelta europea di non offrire alcuna definizione (quantomeno per ora) di cosa si debba intendere per locale".[208]

Infine, nel documento viene rilevato come l'istituzione di un regime di etichettatura specifico risulterebbe vantaggioso per il mercato dei prodotti locali solamente a condizione che venga collegato ed integrato con altre misure, quali quelle previste nel contesto della politica di sviluppo rurale, "che aiutino gli agricoltori a reperire canali di vendita alternativi"[209].

La seconda soluzione proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, alternativa rispetto all'istituzione di un regime di etichettatura a sé stante, riguarda la creazione di una

---

context (density of populations, accessibility and rural or urban character for example) and purpose". (JRC Scientific and Policy Reports, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU,* p. 25)

[205] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, p. 4.

[206] I. Canfora, *Is the short food supply chain an efficient solution for sustainability in food market?*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 2016, p. 405.

[207] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, p. 10.

[208] Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte,* p. 46.

[209] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, p. 11.

indicazione facoltativa di qualità. Si afferma, infatti, come tale strumento si sia dimostrato efficace nel consentire ai produttori di "comunicare il valore aggiunto da loro conferito ai prodotti e fare in modo che questi sforzi supplementari siano ricompensati"[210]. La possibilità di istituire regimi di indicazioni facoltative di qualità è prevista dal reg. 1151/2012, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo. La Commissione, in aggiunta a quanto già previsto dal suddetto regolamento, non fornisce particolari indicazioni riguardo il contenuto che l'eventuale nuovo regime di qualità dovrebbe avere, affermando genericamente che, per rispondere alle principali aspettative dei consumatori, esso dovrebbe informarli sulla provenienza del prodotto e sulle caratteristiche della filiera.

Nel documento, poi, vengono individuati alcuni vantaggi che la creazione di una indicazione facoltativa di qualità comporterebbe. In particolare, tale regime: "è considerato uno strumento agevole che comporta oneri piuttosto modesti sul piano amministrativo, finanziario e dei controlli; può offrire una protezione contro gli usi impropri, le frodi e le pratiche ingannevoli; apre la strada ad altri meccanismi di sostegno dell'UE, in particolare nel quadro dello sviluppo rurale"[211].

Descritte le due soluzioni avanzate dalla Commissione al fine di adottare un regime di etichettatura per i prodotti locali, vale la pena svolgere alcune considerazioni valide per entrambi gli strumenti proposti. La prima riguarda l'individuazione dei circuiti che potrebbero beneficiare della creazione del suddetto regime. Come visto nel Cap. 2, Sez. I, infatti, la filiera corta si manifesta in varie forme, tra le quali alcune si caratterizzano per il fatto che la vendita viene effettuata "direttamente dal produttore al consumatore, senza l'intervento di intermediari dal lato della vendita". In tali circostanze, realizzandosi un contatto diretto tra le parti della transazione, il consumatore non necessita di essere edotto o rassicurato sul carattere locale dei prodotti mediante l'etichetta, in quanto "si tratta di informazioni che può ragionevolmente trovare da sé"[212]. Inoltre, va rilevato come talune esperienze di filiera corta si sviluppino oltre il contesto locale. E' il caso, ad esempio, della vendita on line o della vendita al dettaglio presso rivenditori di specialità. Per cui in tali casi, dato il carattere geograficamente esteso della filiera, il produttore non potrebbe usufruire di un eventuale regime di etichettatura di prossimità.

La seconda considerazione, invece, inerisce il tema dei controlli relativi alla veridicità delle indicazioni fornite in etichetta e i relativi costi. Il carattere locale di un prodotto, infatti, non è un attributo verificabile autonomamente da chi acquista, neppure dopo l'atto di consumo. Per tale ragione, al fine di conquistare la fiducia del consumatore, è necessario che tale informazione venga verificata preventivamente e, dunque, sottoposta a controlli. Questo aspetto, tuttavia, diviene problematico poiché la predisposizione di sistemi di controllo comporta oneri significativi, mentre dalla relazione della Commissione emerge, come visto, che un eventuale nuovo regime specifico di etichettatura dovrebbero evitare

---

[210] *Ibidem.*

[211] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, p. 11.

[212] Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte,* p. 45.

procedure di certificazione e accreditamento, proprio perché considerate economicamente dispendiose, e che tra i vantaggi annessi alla creazione di un'indicazione volontaria di qualità vi è la modesta onerosità dello strumento. L'esigenza dei produttori, fatta propria dalla Commissione, di contenere i costi relativi all'utilizzo di un regime di etichettatura per i prodotti locali, dunque, costituisce un *impasse* che, tuttavia, potrebbe essere superata sperimentando forme di certificazione collettiva, "in cui il processo certificativo (e i relativi costi) interessa non il singolo operatore, ma un gruppo di produttori che collaborano, in forma diversa, assieme"[213].

3.3 - Le indicazioni facoltative di qualità di cui al titolo IV del reg. 1151/2012

In relazione ai vari compiti che l'ordinamento comunitario attribuisce all'informazione si è detto come essa assolva anche una funzione c.d. distintiva. In particolare, i produttori, comunicando i pregi dei propri prodotti che assumono corrispondere alle esigenze dei consumatori, mirano a conquistarne la preferenza e, così, a vincere la competizione.[214] Allo stesso tempo, in tal modo, i consumatori vengono posti nelle condizioni di poter individuare i prodotti alimentari che soddisfano le proprie aspettativa.

Un simile utilizzo dell'informazione può ritenersi particolarmente incentivato dall'ordinamento comunitario in ragione di quanto previsto del reg. 1151/2012, che, dopo aver disciplinato le DOP, le IGP e le STG, al titolo IV, rubricato "Indicazioni facoltative di qualità", stabilisce le regole sottese all'esercizio della libertà di comunicare gli attributi dei prodotti alimentari riconducibili nell'alveo della nozione di qualità.

Le disposizioni contenute in tale titolo costituiscono una novità significativa, se si considera la resistenza che la Commissione ha da sempre opposto ad ogni iniziativa degli Stati membri in ordine ad indicazioni supplementari in etichetta. Emerge, dunque, come sia prevalso l'orientamento che vede nel miglioramento della comunicazione tra produttore e consumatore uno strumento benefico per l'intero mercato dell'Unione.[215]

Quanto finora detto trova riscontro nell'art. 27, che definisce l'obiettivo del titolo e recita: "È istituito un regime relativo alle indicazioni facoltative di qualità per agevolare la comunicazione, da parte dei produttori, nel mercato interno delle caratteristiche o proprietà dei prodotti agricoli che conferiscono a questi ultimi valore aggiunto".

Proseguendo nella disamina dell'articolato, il legislatore, prima di esplicitare il contenuto dei criteri legali che sottostanno al regime delle indicazioni facoltative di qualità,

---

[213] *Id.,* p. 49.

[214] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, pp. 392 e 393.

[215] L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Rivista di diritto agrario,* 4, 2012, p. 661.

pone una regola transitoria. Con essa viene garantita la validità dei regimi già istituiti dagli Stati membri, purché non disciplinati dal regolamento e conformi al diritto dell'Unione.[216]

L'art. 29, poi, come anticipato, fissa i requisiti che il produttore deve rispettare se vuole che l'uso di una certa indicazione di qualità venga tutelato dall'Unione europea. In particolare, l'art. 29 par. 1 precisa che vi è indicazione facoltativa di qualità solo se: *a)* l'indicazione si riferisce a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola applicabili in zone specifiche; *b)* l'uso dell'indicazione conferisce valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile; *c)* l'indicazione ha una dimensione europea.

Dal tenore letterale dell'articolo si ricava che tutte e tre le condizioni devono essere rispettate e, al proposito, l'art. 34, rubricato "Monitoraggio", stabilisce che gli Stati membri debbano provvedere ad eseguire controlli sul rispetto di quanto stabilito dal regolamento.[217]

Ai paragrafi 2 e 3 dell'art. 29, inoltre, la possibilità di utilizzare indicazioni facoltative viene ulteriormente limitata, in quanto dal suddetto regime vengono escluse le indicazioni che "descrivono qualità tecniche di un prodotto ai fini dell'applicazione di norme di commercializzazione obbligatorie e che non hanno lo scopo di informare i consumatori riguardo a tali qualità del prodotto", nonché quelle "che promuovono e integrano le norme di commercializzazione specifiche su base settoriale o di cate-goria di prodotto".

Ciò detto, lo stesso regolamento, all'art. 31, istituisce l'indicazione facoltativa di qualità "prodotto di montagna".[218] Tale indicazione era già utilizzata negli Stati membri da vari produttori, i quali, ora, potranno continuare ad utilizzarla, ma in presenza dei requisiti fissati dall'Unione europea. E' in ciò che si coglie appieno la natura delle indicazioni di qualità in generale: volontarie in quanto all'uso, ma normate in quanto al contenuto.[219]

Proprio in relazione a quest'ultimo profilo, infatti, viene stabilito che l'indicazione "prodotto di montagna" può essere utilizzata solamente per descrivere i prodotti destinati al consumo umano contenuti nell'Allegato I del TFUE. In merito a questi prodotti, inoltre, il medesimo articolo richiede che sia le materie prime che gli alimenti per animali provengano essenzialmente da zone di montagna e che, in relazione ai prodotti trasformati, anche la trasformazione abbia avuto luogo in tali zone.[220]

---

216 Art. 28: "Gli Stati membri possono mantenere le disposizioni nazionali sulle indicazioni facoltative di qualità non disciplinate dal presente regolamento, purché tali disposizioni siano conformi al diritto dell'Unione".

217 Art. 34: "Gli Stati membri procedono a controlli in base a un'analisi del rischio per garantire che siano rispettate le prescrizioni del presente titolo e, in caso di violazione, applicano sanzioni amministrative adeguate".

218 Art. 31, par. 1, prima parte: "È istituita l'indicazione «prodotto di montagna» come indicazione facoltativa di qualità".

219 Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 393.

220 V. art. 31, par. 1, seconda parte. Al par. 2, poi, viene specificato che per "zona di montagna" si devono intendere "le zone di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999. Nel caso dei prodotti di paesi terzi, le zone di montagna comprendono le zone ufficialmente

Nei successivi paragrafi, poi, viene attribuito alla Commissione il potere di adottare atti delegati per realizzare meglio le finalità di quanto stabilito al par. 1 dell'art. 31. In ottemperanza a tale previsione, dunque, la Commissione ha emanato il regolamento delegato n. 665/2014[221], con il quale ha precisato i metodi di produzione che devono essere utilizzati per l'applicazione della dicitura "prodotto di montagna".

Oltre all'istituzione di tale indicazione, infine, il reg. 1151/2012, sempre allo scopo di fornire sostegno allo sviluppo delle zone rurali e delle comunità che vi risiedono, prospetta l'opportunità di creare una nuova indicazione facoltativa di qualità "prodotto dell'agricoltura delle isole".[222]

In conclusione, va precisato che, nonostante il potere di riservare una menzione di qualità facoltativa supplementare e di definirne le condizioni di utilizzabilità sia riservato alla Commissione[223], anche in assenza di un tale intervento, i produttori sono comunque legittimati ad utilizzare indicazioni di qualità che rispettino i requisiti fissati dall'art. 29 par. 1. Come è stato fatto notare, infatti: "l'indicazione non potrebbe avere una "dimensione europea", come pretende la lett. *c)* del par. 1 dell'art. 29, se già non ci fosse un uso generalizzato e diffuso nel mercato unico dell'Unione, che è, poi, quello che induce la Commissione a riservare al diritto comunitario una particolare menzione e a dettare le condizioni della sua utilizzazione onde in tutto il mercato unico vi sia, per tale termine, un identico significato"[224].

3.4 - L'attributo "*local*" nel mercato agroalimentare statunitense

Come si è già avuto modo di dire, anche negli Stati Uniti negli ultimi anni si è assistito ad un incremento dell'attenzione che i cittadini rivolgono alla provenienza degli alimenti che acquistano. In particolare, si riscontra un crescente interesse dei consumatori

---

designate come zone di montagna dal paese terzo o rispondenti a criteri equivalenti a quelli enunciati all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/1999".

[221] Regolamento delegato (UE) n. 665/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che completa il regolamento (UE) n. 1151/2012 del parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le condizioni d'uso dell'indicazione facoltativa di qualità "prodotto di montagna".

[222] V. art. 32, rubricato "Prodotto dell'agricoltura delle isole".

[223] Art. 30, par. 1: "Per tenere conto delle aspettative dei consumatori e del-l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, della situazione del mercato nonché dell'evoluzione delle norme di commercializzazione e delle norme internazionali, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 56 che riservano una indicazione facoltativa di qua-lità supplementare e che ne stabiliscono le condizioni di utiliz-zo".

[224] Germanò, Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, p. 396.

verso i prodotti locali. Le ragioni alla base di tale fenomeno sono molteplici e, come riscontrato in relazione ai cittadini europei, possono variare da soggetto a soggetto.[225]

Di pari passo con la diffusione ed il successo del c.d. *local food movement*[226], si è assistito al proliferare di iniziative definitorie finalizzate ad attribuire un significato preciso al concetto di *local food*. Ciò nonostante, sul tema non vi è tuttora consenso, soprattutto a livello di legislazione federale.[227]

Nell'immaginario comune, il concetto di *local food* viene associato a prodotti "*produced, processed and distributed within a particular geographic boundary that consumer associate with their own community*"[228]. Questa immagine risulta particolarmente significativa al fine di comprendere le ragioni sottese alle difficoltà definitorie di cui si è detto; da essa, infatti, emerge il carattere relazionale dell'attributo *local*. La definizione dell'area geografica rilevante ai fini del riconoscimento di un prodotto alimentare come *locally produced*, come peraltro rilevato dalla Commissione europea, dipende da numerose variabili, tra le quali, ad esempio, le caratteristiche del territorio di riferimento, come la densità di popolazione, e la funzione ad esse attribuita.

Il termine, dunque, all'interno del territorio statunitense, è stato definito in vari modi a seconda dei soggetti che ne hanno fatto uso. Uno degli argomenti principali utilizzati dai sostenitori del *local food movement* riguarda la distanza che generalmente i prodotti alimentari freschi percorrono prima di essere commercializzati. Essi rilevano come la maggior parte di tali prodotti venga trasportata per più di millecinquecento miglia, distanza ritenuta eccessiva. Al fine di ridurre le c.d. *food miles*, quindi, il fatto che l'alimento abbia percorso meno di millecinquecento miglia è stato adottato da molti quale criterio di identificazione dei *local foods*.[229]

Oltre alle numerose definizioni adottate da soggetti privati, con il *Food, Conservation, and Energy Act* (2008 Farm Bill), per la prima volta è stata formulata una definizione legislativa di *local food* a livello federale. In particolare, la *Section 6015*, modificando il *Consolidated Farm and Rural Development Act*, ha previsto l'istituzione da parte del *Secretary of Agriculture* di finanziamenti "*to establish and facilitate enterprises that process, distribute, aggregate,*

---

[225] Low S.A. et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems*, Economic Research Service, USDA, 2015, p. 1 ss.

[226] Per le motivazioni sottese a tale movimento, che, seppur scarsamente organizzato e composto principalmente da produttori e consumatori, è riuscito ad attirare l'attenzione dei *media* e, soprattutto dei *policymakers*, si veda N. R. Johnson, A. Bryan Endres, *Small Producers, Big Hurdles: Barriers Facing Producers of "Local Foods"*, in 33 Hamline J. Pub. L. & Pol'y 49, 2011, p. 3 ss.

[227] A volte i termini "*local food*" e "*organic*" vengono impropriamente usati come sinonimi e questo è causa di confusione per i consumatori. Tuttavia al riguardo, va rilevato come anche negli Stati Uniti il termine "*organic*" abbia una definizione legislativa, che è contenuta nel *National Organic Program* (NOP) *Act* del 1990.

[228] Martinez S. et al., *Local Food System. Concept, Impacts and Issues*, Economic Research Service, USDA, 2010, p. 51.

[229] D. Braaten, M. Coit, *Legal Issues in Local Food*, in 15 Drake J. Agric. L. 9, 2010, p. 2.

store, and market locally or regionally produced agricultural food products"[230], stabilendo, a tal fine, che si debbano intendere *locally* o *regionally produced* i prodotti agroalimentari venduti entro un raggio di quattrocento miglia dal luogo di produzione oppure entro i confini dello stato in cui è stato prodotto.[231]

Tale definizione, pur rilevando limitatamente alla possibilità di accesso a programmi pubblici di credito, denota la crescente attenzione che la commercializzazione di prodotti locali sta avendo a livello federale e costituisce un primo tentativo di porre rimedio alla lacuna definitoria che tutt'ora caratterizza tanto l'ordinamento statunitense, quanto, come visto, quello dell'Unione europea.

Un ulteriore punto di contatto tra i due ordinamenti si rinviene nell'assenza, per ora, di forme di etichettatura di prossimità. Tuttavia, a differenza dell'ordinamento comunitario, che, si è detto, data la vasta disciplina sia in materia di etichettatura, che di regimi di qualità, offre diverse possibili soluzioni, quello statunitense, in materia, presenta una minore complessità. L'indicazione *local*, infatti, viene ricondotta univocamente all'interno della disciplina dell'etichettatura e, perciò, a patto che non costituisca un mezzo per trarre in inganno i consumatori e per competere in modo sleale con i concorrenti, può essere liberamente inserita in etichetta dai produttori.[232] Per questi ultimi, negli Stati Uniti, la libertà di comunicare ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti, infatti, costituisce un diritto costituzionalmente garantito, che può essere limitato solamente qualora abbia ad oggetto informazioni "*false or misleading in any particular*"[233].

In entrambi gli ordinamenti esaminati in questo capitolo, dunque è dato riscontrare una crescente attenzione dei regolatori sul tema della commercializzazione di prodotti alimentari a filiera corta. Tuttavia, latita ancora una definizione legislativa che consenta di utilizzare l'attributo locale, in relazione ai prodotti alimentari, in modo uniforme in tutti i rispettivi territori. Un maggiore sforzo definitorio a livello federale e comunitario consentirebbe di armonizzare le molteplici definizioni adottate da istituzioni locali e soggetti privati, che attualmente costituiscono fonte di confusione per i consumatori. Inoltre, va rilevato come l'adozione di una definizione univoca costituisca un passaggio obbligato nel processo istitutivo di un regime di etichettatura per i prodotti locali.[234]

---

230 *Food, Conservation, and Energy Act*, 2008, sez. 6015.

231 7 USC 1932, let. g), n. 9(B): "*(i) Locally or regionally produced agricultural food product. The term "locally or regionally produced agricultural food product" means any agricultural food product that is raised, produced, and distributed in - (I) the locality or region in which the final product is marketed, so that the total distance that the product is transported is less than 400 miles from the origin of the product; or (II) the State in which the product is produced*".

232 Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte*, p. 47. L'A., infatti, fa notare come "oltreoceano difett[i] una cornice regolativa in materia di qualità analoga a quella prevista in Europa dal reg. 1151/2012, per cui si potrebbe dire che mancano prima di tutto principi e concetti che permettano di ricondurre l'espressione local nell'alveo della nozione di qualità".

233 FDCA, Sez. 403, let. a).

234 Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte*, p. 49.

PARTE III

Regolamentazione e promozione della filiera corta nell'ordinamento italiano

Capitolo 1

La vendita diretta dei prodotti agroalimentari

1.1 - Il "tradizionale" *favor* del legislatore italiano per l'imprenditore agricolo che esercita attività di vendita diretta

All'espressione "vendita diretta" possono essere attribuiti significati diversi a seconda che la si riferisca ai soggetti esercenti l'attività di alienazione, ossia gli imprenditori agricoli, ovvero a coloro ai quali tale attività è destinata, i consumatori.

Nel primo caso, tale locuzione viene interpretata come attività di vendita posta in essere direttamente dal produttore agricolo e, dunque, si presta a ricomprendere tutte le forme di alienazione di prodotti agricoli, sia all'ingrosso che al dettaglio. Nel secondo caso, invece, per vendita diretta si intende la vendita da parte dell'imprenditore agricolo direttamente al consumatore e, dunque, l'espressione si riferisce alle tipologie di alienazione che comportano un contatto diretto tra le parti dello scambio come, in particolare, nella vendita al dettaglio.[235]

In entrambi i casi nell'ordinamento italiano, storicamente, la vendita diretta dei prodotti agricoli risulta assoggettata ad una disciplina specifica di particolare favore, in linea, peraltro, con quanto disposto dall'art. 2135 c.c..

L'art. 2135, infatti, già nella originaria formulazione del 1942[236], nel riconoscere la specialità dell'impresa agricola concepisce la stessa come un'impresa in senso tecnico, ossia rivolta al mercato. Con tale disposizione, infatti, il legislatore, tra l'altro, definisce i limiti entro i quali "il prolungamento dell'attività agricola nell'attività di vendita può essere considerato quale attività connessa alla principale senza mutare lo statuto disciplinare dell'imprenditore agricolo" [237] . Quest'ultimo, dunque, sul piano legislativo, non è

---

[235] S. Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* in *Digesto civ.*, Agg., UTET, Torino, 2009, par. 2.

[236] Al riguardo si veda A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 59 ss.

[237] I. Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario,* Cacucci, Bari, 2008, p. 158. L'art. 2135 c.c., così come novellato dall'art. 1 del d. lgs. 228/01, al primo comma recita: "È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse". A norma del secondo comma, le attività di coltivazione e allevamento, nonché di selvicoltura sono individuate attraverso la cura relativa ad almeno una fase del ciclo biologico della pianta o dell'animale. Il terzo comma, invece, nel riferirsi alle attività connesse, specifica che come tali si debbano considerare "le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda

considerato un semplice produttore, ma un soggetto esercente un'attività economica di produzione di utilità per il mercato, in cui l'attività di alienazione dei propri prodotti costituisce una fase necessaria.[238]

A questa delimitazione delle attività d'impresa, come detto, fa riscontro la previsione di una disciplina speciale per la vendita di prodotti agricoli da parte dell'agricoltore. Il trattamento di favore riservato dal legislatore a tale attività rispetto alla vendita commerciale costituisce una costante nell'ordinamento italiano e si concretizza, da un lato, nell'esclusione della vendita diretta dall'ambito di applicazione delle disposizioni sul commercio, dall'altro nella previsione di discipline speciali volte a regolare alcune specifiche forme di commercializzazione.[239]

Quanto al primo aspetto, la tendenza delle leggi in materia di commercio a disciplinare in modo differente l'immissione sul mercato dei prodotti agricoli compiuta direttamente dall'agricoltore, in particolare prevedendo l'esclusione di tale fattispecie dal proprio ambito di applicazione, può essere rinvenuta già nel r.d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174, recante "Disciplina del commercio di vendita al pubblico". Tale normativa, infatti, nel disciplinare il commercio di vendita al pubblico, non conteneva alcuna previsione relativa alla vendita da parte dell'agricoltore dei propri prodotti.[240]

Lo stesso orientamento, in seguito, è stato ribadito ed esplicitato dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, che escludeva gli imprenditori agricoli dalla disciplina dettata per gli esercenti il commercio. In attuazione di tale legge, inoltre, è stato emanato il d.m. 4 agosto 1988, n. 375, che, al co. 12, lett. b), prevedeva l'esclusione dell'applicabilità della stessa ai produttori agricoli, singoli o associati, che vendevano al minuto sui propri fondi i prodotti ottenuti dalla coltivazione o dall'allevamento.[241]

Anche la normativa vigente, infine, conferma l'impostazione descritta finora. La riforma del commercio, infatti, disposta con il d. lg. 31 marzo 1998, n. 114, ha escluso dal proprio ambito di applicazione "i produttori agricoli, singoli o associati, i quali esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti di cui all'art. 2135 del codice civile, alla l. 25 marzo 1959, n. 125 e successive modificazioni, e alla l. 9 febbraio 1963, n. 59 e successive modificazioni"[242].

Parallelamente al fenomeno della sottrazione alle disposizioni in materia di commercio, si sono affiancate normative speciali volte a disciplinare sia la vendita all'ingrosso, come la l. 25 marzo 1959, n. 125 recante "Norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici"[243], sia quella al dettaglio.

---

normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge".

238 Germanò, *Manuale di diritto agrario*, p. 62.

239 Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 2.

240 M. R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* in *Riv. di diritto alimentare*, II, 3, 2008, p. 4.

241 *Ibidem*.

242 Art. 4, c.2, lett. d), d. lg. 114/1998.

243 La legge 125/1959 all'art. 1 prevede che "il commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici è libero e può svolgersi sia nei rispettivi mercati all'ingrosso, sia fuori dei mercati stessi, salvo l'osservanza delle disposizioni sanitarie vigenti in materia di vigilanza e controllo delle sostanze alimentari".

In riferimento a quest'ultima forma di vendita, in particolare, la specialità delle norme in materia si rinviene già nel r.d. 6 novembre 1926, n. 1848 (t.u. delle leggi di pubblica sicurezza), che escludeva, nei confronti del "proprietario che vende al minuto il vino dei propri fondi", le limitazioni riguardanti il numero degli esercizi di vendita o di consumo di qualsiasi bevanda alcolica in rapporto agli abitanti.[244] L'art. 206 del regolamento di esecuzione di tale T.U.[245], inoltre, prevedeva l'esclusione per il proprietario e il fittavolo dall'obbligo di munirsi di licenza di vendita per la mescita del vino e la vendita diretta nelle cantine annesse alle strutture dei fondi rustici, richiedendo solo una dichiarazione contenente l'indicazione dei luoghi dai quali proveniva il vino, dei locali di vendita e l'estensione degli stessi, della quantità media di prodotto ricavabile e della parte di essa destinata alla vendita.[246]

In seguito, un'ulteriore disciplina di esonero dagli obblighi imposti ai commercianti è stata introdotta per il commercio ambulante. La l. 5 febbraio 1934, n. 327, infatti, nonostante imponesse agli agricoltori l'obbligo di munirsi di apposita licenza per l'ipotesi in cui avessero inteso vendere al minuto i propri prodotti a domicilio al compratore o sui mercati, esonerava gli stessi dall'onere del versamento della cauzione previsto per gli altri commercianti e stabiliva che nei loro confronti il rilascio della suddetta licenza fosse un atto dovuto.[247] Sempre in tema di commercio ambulante, poi, la successiva l. 19 maggio 1976, n. 398, anch'essa recante "Disciplina del commercio ambulante", all'art. 10 escludeva dall'ambito di applicazione di tale normativa tutti i produttori agricoli, singoli o associati, che vendevano i propri prodotti in forma itinerante.[248]

Nel 1963, inoltre, il legislatore ha provveduto ad emanare una disciplina organica e autonoma per la vendita diretta al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli da parte degli agricoltori produttori diretti.[249] L'art. 1 di tale legge stabiliva che "i produttori agricoli singoli o associati non sono obbligati a munirsi della licenza di cui al r.d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174, per la vendita al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, dei prodotti ottenuti nei rispettivi fondi per coltura o allevamento". Era previsto che in luogo della licenza di commercio, gli agricoltori interessati ad effettuare la vendita in oggetto dovessero soltanto richiedere e ottenere l'autorizzazione del Sindaco del Comune in cui la vendita sarebbe stata effettuata.[250]

In tempi a noi più vicini, infine, il contesto normativo ora descritto è stato integrato dal legislatore con l'art. 4 d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228 sull'orientamento e sulla modernizzazione del settore agricolo, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo. Il decreto

---

244 D. La Medica, *La vendita diretta di prodotti agricoli,* in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 5, 2004, p. 299.

245 R.d. n. 62 del 21 gennaio 1929, regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, r.d. n. 1848 del 6 novembre 1926.

246 I. Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta,* in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, p. 32.

247 La Medica, *La vendita diretta di prodotti agricoli,* p. 299.

248 G. Platania, *L'imprenditore agricolo e la vendita al dettaglio dei suoi prodotti nella disciplina amministrativa del commercio*, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 10, 2007, p. 584.

249 L. 9 febbraio 1963, n. 59, recante "Norme per la vendita diretta al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli da parte degli agricoltori produttori diretti".

250 V. artt. 3 e 4, l. 59/1963.

legislativo in argomento è stato emanato a seguito della delega di cui all'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57; detta disposizione legislativa, infatti, nel prevedere la riforma della disciplina dei settori agricolo, forestale e della pesca ha, tra l'altro, assegnato ai decreti legislativi il compito di procedere "alla revisione della legge 9 febbraio 1963, n. 59, e successive modificazioni, sulla vendita al pubblico di prodotti agricoli, al fine di semplificare le procedure e di favorire il rapporto con i consumatori, anche abolendo l'autorizzazione ivi prevista"[251].

Dall'evoluzione legislativa sin qui analizzata emerge il costante favore del legislatore italiano per la vendita diretta dei prodotti esercitata dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, occorre sottolineare come la *ratio* sottesa a tale disciplina speciale e, con essa, la portata dei relativi interventi normativi si sia nel tempo evoluta ed ampliata. La vendita diretta è una forma di commercializzazione da sempre presente nella realtà italiana[252], ma se in passato essa è stata oggetto di una disciplina di favore principalmente in quanto consentiva all'agricoltore di collocare sul mercato i prodotti del proprio fondo, negli ultimi anni si è registrato un mutamento di prospettiva. Le istituzioni, infatti, non considerano più la fattispecie solamente da un punto di vista economico e ne apprezzano anche gli aspetti ambientali e sociali.[253]

1.2 - La disciplina della vendita diretta al dettaglio dei prodotti agricoli: l'art. 4 del d.lgs. 228/2001

La legislazione sul commercio attualmente in vigore, confermando l'impostazione tradizionale, esclude dal proprio ambito applicativo "i produttori agricoli, singoli o associati, i quali esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti di cui all'art. 2135 del codice civile, alla l. 25 marzo 1959, n. 125 e successive modificazioni, e alla l. 9 febbraio 1963, n. 59 e successive modificazioni"[254].

Tale disposizione è ora integrata dall'art. 4 del d. lgs. 228/2001 (e successive modifiche), il quale definisce la disciplina applicabile all'imprenditore agricolo che effettua la vendita diretta dei propri prodotti. In particolare, il legislatore delegato, in attuazione di quanto stabilito dalla l. n. 57/2001, è intervenuto in materia regolando il procedimento amministrativo, determinando l'oggetto della vendita e dettando alcune disposizioni di dettaglio.

L'art. 4, tuttavia, ha omesso di precisare che la nuova disciplina da esso definita sostituiva integralmente la l. n. 59/1963. In mancanza di un'abrogazione espressa, dunque, è spettato agli interpreti, attraverso un esame incrociato delle due normative, rilevare come il decreto legislativo del 2001 avesse regolato *ex novo* la materia e, così, prendere atto dell'abrogazione tacita della normativa precedente. Questo, peraltro, come è stato fatto notare, "in contrasto con i principi più volte fissati in questi anni, secondo i quali, in sede di

---

[251] Art. 8, lett. s), l. 57/2001.

[252] Nel prosieguo tale locuzione verrà utilizzata nel senso di vendita al dettaglio da parte dell'imprenditore agricolo direttamente al consumatore.

[253] Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 3. *Cfr.* Pt. I, Cap. 2.

[254] Art. 4, d. lgs. n. 114/1998.

delega legislativa, si deve procedere alla puntuale indicazione delle norme vigenti e di quelle abrogate"[255].

La situazione di incertezza, ulteriormente alimentata dal fatto che in talune disposizioni successive al d.lg. n. 228/2001 il legislatore abbia continuato a operare riferimenti alla legge n. 59/1963, è stata definitivamente risolta attraverso l'abrogazione espressa di quest'ultima ad opera del combinato disposto dell'art. 24 (c.d. *Taglia leggi*) e dell'Allegato A del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione.[256]

Prima di procedere all'analisi della disciplina delineata dall'art. 4, peraltro, va messa in evidenza un'ulteriore lacuna di tale disposizione. Il legislatore delegato, limitandosi a disciplinare la vendita dei soli prodotti, ha omesso di considerare un'attività che, a norma del nuovo testo dell'art. 2135 c.c., rientra anch'essa tra quelle proprie dell'impresa agricola. Il modificato oggetto dell'attività imprenditoriale agricola, infatti, avrebbe dovuto indurre a predisporre una disciplina amministrativa speciale anche per l'offerta e la prestazione di servizi da parte dell'agricoltore. In mancanza di una simile previsione, allo stato attuale le uniche attività di servizi interessate da una specifica disciplina amministrativa sono quelle agrituristiche, regolate dalla legge 20 febbraio 2006, n. 96, mentre altre sono tuttora sprovviste di un apposito regime.[257]

1.2.1 - I requisiti soggettivi

Il primo comma dell'art. 4 individua i soggetti legittimati ad usufruire della disciplina agevolata di cui ai commi successivi. L'articolo, in particolare, prevede che tali soggetti debbano essere "imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese".[258]

Al riguardo, innanzitutto, va rilevato come il legislatore delegato abbia opportunamente fatto riferimento alla categoria degli imprenditori agricoli, in luogo dei "produttori agricoli" genericamente menzionati dalla l. n. 59/1963.[259]

---

[255] F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* in *Trattato di diritto agrario,* diretta da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. 1, *Il diritto agrario. Circolazione e tutela dei diritti,* UTET, Torino, 2011, p. 265.

[256] Al riguardo, a riprova delle incertezze interpretative antecedenti all'abrogazione espressa del 2008, Bolognini fa notare come "in una nota del 24-10-2005 l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), rispondendo alle numerose richieste di chiarimenti in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli successive all'entrata in vigore dell'art. 4 d.lg. n. 228/2001, aveva affermato che la legge n. 59/1963, lungi dal dover essere ritenuta abrogata, poteva ancora trovare applicazione con riferimento a quei produttori agricoli che, in regime di esonero ai fini IVA, volessero avvalersi della non obbligatorietà dell'iscrizione nel Registro delle imprese". (Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* nota 19).

[257] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* pp. 266 e 267.

[258] L'art. 4 c.1, nella sua interezza, recita: "Gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, possono vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità".

[259] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 270.

Per quanto riguarda il requisito dell'iscrizione al registro delle imprese, poi, l'articolo in esame fa riferimento al registro di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580. In generale, tale iscrizione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 8, c. 5, l. n. 580/1993 e dell'art. 2 d. lgs. n. 228/2001, oltre alle funzioni di certificazione anagrafica e a quelle previste dalle leggi speciali, rende opponibili ai terzi determinati fatti e atti rilevanti al fine di garantire trasparenza al mercato.[260] In materia di vendita diretta, invece, essa costituisce un requisito indefettibile, in quanto ha funzione costitutiva: solo chi ottempera a tale prescrizione è legittimato ad esercitare l'attività di alienazione al minuto.[261]

Dalla precisazione "singoli o associati", infine, si deduce che la vendita diretta è sottoposta alla medesima disciplina indipendentemente dal fatto che sia esercitata da un imprenditore singolo o da soggetti collettivi o in forma collettiva.[262] Va ricordato, infatti, che agli imprenditori agricoli sono equiparate sia "le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile [...] prevalentemente prodotti dei soci"[263], sia "le società di persone e delle società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano anche solo esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci"[264].

Proseguendo nella lettura dell'articolo, il sesto comma, in aggiunta alle suddette prerogative, richiede un requisito c.d. di onorabilità, per cui, entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, "non possono esercitare l'attività di vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o soci di società di persone e le persone giuridiche i cui amministratori abbiano riportato, nell'espletamento delle funzioni connesse alla carica ricoperta nella società, condanne con sentenza passata in giudicato, per delitti in materia di igiene e sanità o di frode nella preparazione degli alimenti nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività".

In precedenza, l'art. 5 legge n. 59/1963, con ampia formula, escludeva dalla vendita diretta i soggetti che avessero "riportato condanne negli ultimi cinque anni per delitti, previsti anche da leggi speciali, contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio e la salute pubblica". Previsione, peraltro, in linea con quanto attualmente stabilito in materia di commercio dall'art. 5 d. lgs. n. 114/1998, rubricato "Requisiti di accesso all'attività".[265]

Appare evidente, dunque, come l'art. 4, d. lgs. 228/2001 abbia operato una significativa riduzione dei requisiti soggettivi c.d. penali richiesti per l'accesso alla disciplina speciale sulla vendita diretta. Dall'interpretazione letterale del sesto comma, infatti, emerge come le condanne per reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio non alimentare, a differenza di quanto previsto nelle disposizioni di cui sopra, non costituiscano condizioni ostative all'esercizio della vendita diretta da parte dell'imprenditore agricolo.[266]

---

260 V. art. 2193 c.c.

261 A. Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Rivista di diritto agrario*, 2002, p. 282.

262 Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 5.

263 Art. 1 d. lgs. n. 228 del 2001.

264 Art. 1, comma 1094, l. 27 dicembre 2006, n. 296.

265 Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, p. 282.

266 Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 7.

Tale scelta, tuttavia, appare del tutto ingiustificata, se si considera che, mentre la legge n. 59/1963 consentiva la vendita al dettaglio dei soli prodotti ottenuti nel proprio fondo[267], la nuova disciplina, come si vedrà, permette all'imprenditore agricolo di commerciare direttamente anche prodotti non provenienti dalla propria azienda. E' proprio in relazione a tale attività, infatti, che assumono rilievo le categorie di reato trascurate dal legislatore delegato nella stesura dell'art. 4.[268]

Come è stato fatto notare, dunque, è auspicabile "un riesame dell'intera questione da parte della giurisprudenza, anche mediante un'interpretazione della norma *de qua* conforme ai principi, del nostro ordinamento, di parità di trattamento davanti alla legge, di leale concorrenza commerciale, di uniformi limiti costituzionali all'iniziativa economica privata in ragione dell'utilità sociale e della sicurezza"[269].

Sempre in ordine ai soggetti, infine, l'art. 4 del d. lgs. 23 marzo 2004, n. 99 ha esteso l'applicabilità "della disciplina amministrativa di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228" anche "agli enti ed alle associazioni che intendano vendere direttamente prodotti agricoli".

Tale disposizione è stata adottata in attuazione della legge delega n. 38/2003[270], che all'art. 1, c. 2, lett. *ee)* stabilisce il criterio di "equiparare, ai fini dell'esercizio dell'attività di vendita di cui all'articolo 4, comma 8, del decreto legislativo n. 228 del 2001, gli enti e le associazioni alle società". L'art. 4 c. 8 d. lgs. 228/2001, in particolare, come si dirà meglio nel prosieguo, fissa per le società un limite ai ricavi derivanti dalla vendita di prodotti non aziendali, il cui superamento comporterebbe l'applicazione della disciplina prevista per la vendita commerciale dal d. lgs. n. 114/1998.

Con la previsione di cui all'art. 4 d. lgs. 99/2004, dunque, il legislatore delegato da un lato ha dato attuazione a quanto richiesto dalla legge delega, estendendo l'applicazione del suddetto limite di fatturato alle figure collettive indicate; dall'altro, tuttavia, facendo riferimento genericamente ad enti e associazioni, senza richiedere esplicitamente che questi rivestano la qualifica di imprenditori agricoli, ha posto diversi problemi di carattere ermeneutico. Come è stato rilevato: "la formula amplissima utilizzata dal legislatore potrebbe, infatti, ricomprendere al proprio interno qualsivoglia soggetto collettivo, senza alcuna limitazione quanto alla natura di esso e alle finalità perseguite"[271].

Ciò detto, l'opinione dottrinale che interpreta estensivamente la disposizione in esame, estendendone l'applicabilità a qualsiasi organismo od organizzazione che, pur non avendo la qualifica di imprenditore agricolo, effettui attività di vendita diretta di prodotti agricoli, non appare del tutto convincente. Ad essa si oppone l'orientamento che vede nel dato testuale dell'art. 4 e, in particolare, nell'utilizzo dell'avverbio "direttamente" in relazione alla vendita di prodotti agricoli, un elemento ostativo ad un'interpretazione

---

[267] Art. 1, l. n. 59/1963: "I produttori agricoli singoli od associati non sono tenuti a munirsi della licenza di cui al regio decreto-legge 16 dicembre 1921, n. 2174, per la vendita al dettaglio nell'ambito del proprio Comune e dei Comuni viciniori dei prodotti ottenuti nei rispettivi fondi per coltura o allevamento [...]".

[268] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 271.

[269] Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 7.

[270] Con la l. 7 marzo 2003, n. 38, recante "Disposizioni in materia di agricoltura", si è inteso completare il disegno di riforma della disciplina di settore, iniziato, come visto, con la legge delega n. 57/2001.

[271] Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 5.

eccessivamente ampia dello stesso.[272] Quest'ultimo orientamento, inoltre, risulta suffragato dal dato testuale del criterio posto dalla legge delega. Come visto, infatti, l'estensione da quest'ultima prevista è un'estensione "che fa riferimento alle tipologie strutturali e organizzative dei soggetti collettivi, ma che non modifica l'ambito applicativo, riservato agli imprenditori agricoli singoli o associati".[273]

1.2.2 - L'oggetto della vendita

L'art. 2135 c.c., si è detto, attribuisce la qualifica di imprenditore agricolo anche a quei soggetti che, oltre ad esercitare l'attività di coltivazione del fondo o di silvicoltura o di allevamento di animali, svolgono attività ad essa connesse, ossia attività "dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali"[274]. Allo stesso modo, l'art. 4 co. 1 del d. lgs. n. 228/2001, nell'individuare i prodotti che possono essere oggetto di vendita diretta, stabilisce che gli imprenditori agricoli, in possesso dei requisiti descritti nel paragrafo precedente, sono legittimati a vendere direttamente al dettaglio "i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende". Al quinto comma, poi, il medesimo art. 4 specifica che oggetto della vendita al dettaglio possono essere anche "prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell'impresa".

Con quest'ultima precisazione, anche grazie all'aiuto della giurisprudenza, è stata definitivamente riconosciuta la possibilità, in passato assai dibattuta, che l'imprenditore agricolo includa nell'oggetto della vendita diretta prodotti trasformati ottenuti mediante lavorazioni effettuate al di fuori delle strutture aziendali.[275]

Coerentemente con quanto stabilito dal nuovo art. 2135, poi, in luogo del criterio della esclusività della provenienza dal fondo del produttore agricolo sancito dall'art. 1 della

---

[272] L'avverbio "direttamente" è stato introdotto in sede di esame parlamentare della bozza di decreto legislativo, al fine, a parere di La Medica, di riportare "il beneficio nell'ambito dei suoi confini originari" e, così, "impedendo che della stessa norma di favore possano avvalersi operatori commerciali che con i produttori agricoli abbiano solo un labile e remoto collegamento". (La Medica, *La vendita diretta di prodotti agricoli,* p. 302)

[273] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 279.

[274] Art. 2135, c. 1 c.c.

[275] Albisinni ricorda come, già in passato, il Consiglio di Stato (C. St., sez. V, 24 ottobre 1980, n. 871), "nel vigore della l. n. 59/1963 connotata dalla ben più restrittiva formula di <<prodotti ottenuti nei rispettivi fondi per coltura o allevamento>>, [avesse] concluso che: <<Il ricorso ai pubblici macelli, da parte dell'agricoltore-produttore diretto, prescritto per il controllo igienico e sanitario (o la macellazione in proprio, quando è ammessa a certe condizioni) costituisce un'attività di trasformazione del prodotto di allevamento, e comunque un'attività connessa a quella agricola, singola o associata, anche se svolta con impiego di mezzi ed organizzazioni che eccedono la disponibilità dell'imprenditore singolo; esso, pertanto, non interrompe, ai fini della vendita diretta, quale esercizio normale dell'agricoltura, considerato dalla l. 9 febbraio 1963, n. 59 e successive integrazioni, la connessione tra prodotto finito (commerciabile direttamente) ed allevamento". (Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 273 e 274)

l. n. 59/1963, nel definire l'attuale disciplina della vendita diretta, il legislatore delegato ha adottato il criterio della prevalenza.[276]

La norma, tuttavia, nulla precisa in merito al significato ed alle modalità applicative di tale criterio, la cui genericità era già stata rilevata dalla dottrina tributaristica[277], che ne aveva censurato l'utilizzo. In tale contesto, al fine di ovviare alla situazione di incertezza, l'Amministrazione finanziaria, in sede applicativa, ha provveduto a definire il contenuto del criterio in argomento, interpretandolo in due modi differenti a seconda delle possibili fattispecie. In particolare, qualora la comparazione avvenga tra prodotti omogenei, ossia appartenenti allo stesso comparto agronomico, l'Amministrazione ha ritenuto che la condizione della prevalenza debba essere intesa in termini "quantitativi". In tal senso, essa viene verificata attraverso il confronto tra il peso dei prodotti aziendali e quello dei prodotti di provenienza esterna. Qualora, invece, la comparazione avvenga tra prodotti appartenenti a comparti differenti, il requisito deve essere inteso in termini "valoristici" e, dunque, la sussistenza dello stesso viene verificata confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il costo dei prodotti acquistati da terzi.[278]

Un altro orientamento dottrinale, poi, per quanto concerne specificamente la vendita diretta di prodotti agricoli, ritiene che un diverso criterio interpretativo potrebbe essere derivato da quanto previsto all'ultimo comma dell'art. 4 d. lgs. n. 228/2001. Tale comma, così come modificato dall'art. 1, co. 1064, l. 296/2006, dispone l'applicazione delle norme proprie della vendita commerciale "qualora l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali ovvero a 4 milioni di euro per le società". In altre parole, il legislatore delegato, al fine di determinare la qualificazione della vendita diretta di prodotti altrui, ha attribuito rilievo all'ammontare dei ricavi derivanti da

---

[276] La Medica, *La vendita diretta di prodotti agricoli,* p. 301.

[277] Il criterio della prevalenza, infatti, è stato mutuato dalla legislazione fiscale. L' art. 32, c.2, lett. c), del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, recante "Testo unico delle imposte dirette", annoverava tra le attività agricole anche quelle "dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ancorché non svolte sul terreno, che rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa e che abbiano per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso". In argomento si veda Fantozzi, *Imprenditore e imprese nelle imposte sui redditi e nell'IVA,* Milano, 1982, p. 180.

[278] V. circ. 14 maggio 2002 n. 44 e 15 novembre 2004 n. 44, dell'Agenzia delle entrate - Direzione centrale normativa e contenzioso. Tale orientamento è stato successivamente ribadito e precisato dalla stessa Agenzia, con la circolare n. 32/E del 6 luglio 2009, in cui si legge: "in linea generale, il requisito risulta soddisfatto quando, in termini quantitativi, i prodotti utilizzati nello svolgimento dell'attività connesse ed ottenuti direttamente dall'attività agricola svolta nel fondo, risultano prevalenti, ossia superiori, rispetto a quelli acquistati presso terzi. Nel caso in cui il confronto quantitativo non è possibile perché i beni sono di natura diversa, si fa riferimento al valore degli stessi, rapportando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola svolta nel fondo e il costo dei prodotti acquistati da terzi. Il requisito della prevalenza si considera in tal caso soddisfatto quando il valore dei prodotti propri è superiore al costo sostenuto per acquistare prodotti di terzi [...]. Laddove non è possibile effettuare il confronto in quanto i prodotti non sono suscettibili di valutazione [...] la prevalenza potrà essere riscontrata effettuando una comparazione "a valle" del processo produttivo dell'impresa". (p. 7)

tale attività, ritenendo che la complessità dell'organizzazione ad essa sottesa, oltre i suddetti limiti, giustifichi l'assoggettamento dell'imprenditore alla disciplina sul commercio.[279]

Secondo parte della dottrina, dunque, quanto disposto dall'art. 4, co. 8 sembrerebbe suggerire, quale possibile criterio applicabile per l'individuazione del rispetto del requisito della prevalenza, quello reddituale. Tuttavia, nonostante l'accoglimento di tale orientamento consentirebbe la generalizzata comparazione di tutti i prodotti, di qualunque provenienza e specie, attraverso il confronto dei ricavi derivanti da ciascuna vendita, essa porta con sé anche diversi aspetti critici.[280] In particolare, è stato osservato come l'adozione del criterio reddituale, il quale, peraltro, non ha nulla a che vedere con la qualificazione giuridica dell'attività agricola, non consentirebbe di compiere un'efficace qualificazione *ex ante* dell'attività di vendita esercitata dall'agricoltore. La ripartizione dei ricavi, infatti, dipende da diverse cause, spesso non prevedibili e indipendenti dalla volontà dell'agricoltore, quali, ad esempio, mode alimentari, condizioni stagionali o climatiche o, ancora, afflussi turistici eccezionali.[281]

Appare, dunque, preferibile l'orientamento, espresso dall'Amministrazione finanziaria e di cui si è detto sopra, che riferisce il criterio della prevalenza al costo di acquisizione dei prodotti. In tal modo, infatti, l'imprenditore agricolo è in grado di valutare *ex ante* la sussistenza del requisito, che dipende interamente dai suoi comportamenti. In altre parole, una siffatta interpretazione consentirebbe all'imprenditore agricolo "di giovarsi del regime previsto per la vendita al dettaglio dall'art. 4 d.lgs. n. 228/2001 a condizione che egli pianifichi la propria attività nel senso di privilegiare la vendita dei prodotti provenienti dalla propria azienda affiancandovi prodotti di provenienza diversa solo con una funzione integrativa"[282].

1.2.3 - Le modalità di vendita e le relative procedure amministrative

Dalla disamina della disciplina vigente emergono alcune tipologie di vendita diretta, per le quali valgono indistintamente sia i requisiti soggettivi ed oggettivi di cui si è detto poc'anzi, sia l'obbligo di osservare le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. Diversamente, per quanto riguarda l'accesso all'attività di vendita, l'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 prevede procedure amministrative differenti a seconda che essa venga esercitata: *a)* su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola o in occasione di sagre, fiere, manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico o di promozione dei prodotti tipici o locali; *b)* in forma itinerante (salvo i casi di cui al punto precedente); *c)* su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico.

---

[279] Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, p. 285. L'A., rileva come tale previsione, ridimensionando la portata espansiva del criterio della prevalenza, restringa notevolmente la sfera di operatività della disciplina speciale riservata all'esercizio della vendita diretta dei prodotti agricoli. La complessità dell'organizzazione, infatti, "è misurata sulla base dei ricavi nell'anno solare, e per di più su una base veramente <<modesta>>".

[280] Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 9.

[281] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 276.

[282] Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 9.

Per le ipotesi individuate alla lettera *a)*, l'art. 4, co. 2, nella sua formulazione attuale[283], non richiede alcun tipo di comunicazione al fine di iniziare l'attività di vendita. Per gli imprenditori agricoli, singoli o associati, che intendono esercitare la vendita diretta dei rispettivi prodotti agricoli in forma itinerante, invece, tale attività "è soggetta a previa comunicazione al comune del luogo ove ha sede l'azienda di produzione e può essere effettuata decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione"[284]. Il terzo comma, poi, specifica il contenuto di tale adempimento, che deve riportare, "oltre alle indicazioni delle generalità del richiedente, dell'iscrizione nel registro delle imprese e degli estremi di ubicazione dell'azienda", anche "la specificazione dei prodotti di cui s'intende praticare la vendita e delle modalità con cui si intende effettuarla, ivi compreso il commercio elettronico". Infine, l'imprenditore agricolo intenzionato ad esercitare la vendita diretta, non in forma itinerante, ma su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico, è tenuto, ai sensi dell'art. 4, co. 4, a presentare la comunicazione di cui sopra al sindaco del comune in cui intende esercitare la vendita. Il medesimo comma, inoltre, precisa che, qualora tale attività dovesse essere svolta mediante l'utilizzo di un posteggio, la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione dello stesso.[285]

Dal confronto delle discipline amministrative previste per le tipologie di vendita diretta di cui alle lettere *b)* e *c),* in particolare, emergono alcune differenze. La più evidente è quella che riguarda l'individuazione del sindaco competente, la cui giustificazione, tuttavia, è intuitiva e non abbisogna di spiegazioni. Vale la pena, invece, soffermarsi sul fatto che il comma 2, prima parte, statuendo che l'attività di vendita diretta in forma itinerante può essere iniziata decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, preveda una sorte di silenzio-assenso, previsione assente al comma 4, relativo, come visto, alla vendita diretta esercitata su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico. Se ne deduce, dunque, che quest'ultima tipologia di vendita possa essere iniziata contestualmente all'invio della comunicazione, qualora si svolga in locali aperti al pubblico, o successivamente all'assegnazione del necessario posteggio, se esercitata su aree pubbliche.[286]

---

[283] L'art. 4, c. 2, secondo periodo, così come modificato dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, recante "Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69. Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", recita: "Per la vendita al dettaglio esercitata su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola, nonché per la vendita esercitata in occasione di sagre, fiere, manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico o di promozione dei prodotti tipici o locali, non è richiesta la comunicazione di inizio attività". In precedenza, al comma 2, che originariamente non conteneva riferimenti espressi alla vendita diretta in azienda, la legge 11 marzo 2006, n. 81, aveva aggiunto il periodo, poi sostituito: "Per la vendita al dettaglio esercitata su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola o di altre aree private di cui gli imprenditori agricoli abbiano la disponibilita' non e' richiesta la comunicazione di inizio attività". (F. Ventura, M. Schiano lo Moriello, *Opportunità e minacce per la filiera corta e la vendita diretta in Italia,* Programma Rete Rurale Nazionale, ISMEA, 2017, p. 7)

[284] Art. 4, c. 2, prima parte.

[285] Art. 4, c. 4: "Qualora si intenda esercitare la vendita al dettaglio non in forma itinerante su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico, la comunicazione e' indirizzata al sindaco del comune in cui si intende esercitare la vendita. Per la vendita al dettaglio su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio medesimo, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114".

[286] Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, p. 286. Secondo l'A. "probabilmente la differenza si giustifica per la possibilità di un più facile controllo successivo sul rispetto delle

Al riguardo, inoltre, il testo dell'art. 4 in argomento, ai sensi dell'art. 30-*bis*, l. n. 98/2013, è stato integrato con la statuizione di cui, ora, al co. 4-*bis*, che recita: "La vendita diretta mediante il commercio elettronico può essere iniziata contestualmente all'invio della comunicazione al comune del luogo ove ha sede l'azienda di produzione". La previsione si riferisce tanto alla vendita diretta in forma itinerante, quanto a quella esercitata su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico, anche se "difficilmente si può pensare al <<commercio elettronico>> negli esercizi di vendita ambulante".[287]

In relazione, ancora, al procedimento di comunicazione, dal dato testuale emerge un'ulteriore differenza, che, tuttavia, ad un'analisi più attenta si rivela soltanto apparente. L'art. 4 co. 3, infatti, nel definire il contenuto della comunicazione di inizio attività, fa espresso riferimento solamente a quella richiesta per la vendita diretta in forma ambulante. Si ritiene, tuttavia, che tale previsione valga anche per la tipologia di vendita di cui al comma 4. Sia perché, in caso contrario, al di là, se necessaria, della richiesta di posteggio, non si saprebbe quale dovrebbe essere il contenuto della relativa, pur necessaria, comunicazione, sia perché, come rilevato, appare improbabile che nell'ambito dell'attività di vendita ambulante si possa configurare anche quella di commercio elettronico.[288]

Tra i contenuti individuati dal terzo comma dell'art. 4 figura anche, come visto, "la specificazione dei prodotti di cui s'intende praticare la vendita". Tale formula, riprende quella precedente dell'art. 3 l. n. 59/1963[289], con una sostanziale differenza: il legislatore delegato ha eliso l'inciso "rispettivamente se di coltura o di allevamento". Quindi, ora, pare non sia più sufficiente indicare genericamente la natura vegetale o animale dei prodotti venduti, ma è richiesto di specificare gli stessi per singole specie. Al riguardo, è stato osservato come la vecchia disciplina lasciasse "ampi spazi per una normale dinamica evolutiva di quanto offerto in vendita, senza necessità di nuovi provvedimenti autorizzatori e di nuove domande", mentre l'attuale formulazione dell'art. 4 co. 3, complicando la procedura amministrativa di accesso all'attività di vendita, sembrerebbe tornare indietro nel tempo.[290]

Va rilevato, infine, come la legge n. 98/2013, introducendo nell'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 il comma 8-*bis*, abbia affiancato alla vendita diretta il consumo immediato, presso i locali e gli arredi nella disponibilità dell'imprenditore agricolo, dei prodotti posti in vendita, "con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni generali di carattere igienico-sanitario". Tale intervento legislativo trae fondamento dalle novità intervenute nel corso del 2011 in tema di liberalizzazione delle attività economiche, in forza delle quali agli imprenditori agricoli dediti all'esercizio della vendita diretta può riconoscersi la possibilità di sfruttare a pieno il ciclo produttivo della

---

prescrizioni igienico-sanitarie da parte del produttore agricolo che esercita la diretta attività di vendita dei suoi prodotti in un locale di spaccio a ciò autorizzato".

[287] *Id.*, p. 287.

[288] *Ibidem.*

[289] Art. 3, l. n. 59/1963: "La domanda [...] deve contenere altresì la specificazione, rispettivamente se di coltura o di allevamento, dei prodotti di cui s'intende praticare la vendita e dei modi in cui s'intende effettuarla se permanentemente o meno, e se in posti stabiliti dalla autorità comunale in maniera che in ogni caso sia possibile l'individuazione del luogo di vendita".

[290] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 270. L'A., considerata la facilità del procedimento, consiglia di utilizzare formule descrittive ampie nell'indicazione dei prodotti di cui si intende praticare la vendita, ed eventualmente integrare nel tempo la prima comunicazione.

propria attività di impresa mediante la somministrazione non assistita dei prodotti venduti.[291]

1.3 - La vendita diretta c.d. agrituristica

Si è detto, dunque, delle varie *species* che è dato rinvenire nell'ampio *genus* della vendita diretta. Va rilevato, inoltre, come ognuna di esse possa manifestarsi, nella prassi applicativa, in differenti *subspecies* con caratteristiche e nomi diversi.

In particolare, tra le tipologie di vendita diretta in azienda merita sicuramente attenzione la vendita svolta nell'ambito dell'attività agrituristica *ex* art. 10, l. n. 96/2006[292]. Quest'ultimo recita: "Alla vendita dei prodotti propri, tal quali o comunque trasformati, nonché dei prodotti tipici locali da parte dell'impresa agrituristica si applicano le disposizioni di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 59, e successive modificazioni, e all'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228".

Dal punto di vista procedurale, dunque, visto il rinvio espresso all'art. 4 del d. lgs. n. 228/2001[293], l'azienda agrituristica (*rectius:* l'imprenditore agricolo esercente altresì attività agrituristica) che voglia porre in essere l'attività di vendita diretta dovrà semplicemente essere in possesso dei requisiti soggettivi di cui si è detto nei paragrafi precedenti, tra i quali, in particolare, l'iscrizione al registro delle imprese, e osservare le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. Egli non è tenuto ad inviare alcuna comunicazione ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 6, co. 2 l. n. 96/2006[294]. Il secondo comma del citato art. 4, infatti, come visto, non richiede alcun tipo di comunicazione per l'inizio dell'attività di vendita diretta svolta su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola. Ai sensi

---

[291] Tant'è che il testo vigente dell'art. 4 c. 8-*bis* recita: "In conformità a quanto previsto dall'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nell'ambito dell'esercizio della vendita diretta è consentito il consumo immediato dei prodotti oggetto di vendita, utilizzando i locali e gli arredi nella disponibilità dell'imprenditore agricolo, con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni generali di carattere igienico-sanitario". Per ulteriori indicazioni sulle modalità di effettuazione della somministrazione non assistita da parte degli imprenditori agricoli che esercitino la vendita diretta si veda la Nota di indirizzo dell'ANCI - Dipartimento attività produttive "in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli e somministrazione non assistita" del 9 settembre 2013.

[292] Si tratta della legge 20 febbraio 2006, n. 96, recante "Disciplina dell'agriturismo". Sulle vicende che hanno portato al riconoscimento legislativo dell'agriturismo e ad una sua regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, dapprima con la legge n. 730/1985, poi abrogata e sostituita dalla citata legge n. 96/2006, nonché sulle caratteristiche di tale attività, si v. L. Francario, L. Paoloni, *Agriturismo (I agg.)*, in *Digesto Disc. priv., Sez. civ.*, IV Agg., UTET, Torino, 2009.

[293] Si noti che in questo caso il legislatore fa riferimento anche alla l. n. 59/1963, alimentando, sino alla intervenuta abrogazione esplicita, la condizione di incertezza riguardo la vigenza di tale normativa (*Cfr.* Pt. III, Cap. 1.2).

[294] L'art. 6, c. 2 l. n. 96/2006 consente l'inizio immediato dell'attività agrituristica contestualmente alla comunicazione di inizio attività, fatti salvi alcuni rilievi del Comune nei sessanta giorni successivi alla comunicazione.

dell'art. 4, co. 4-*bis*, invece, tale comunicazione è richiesta qualora l'imprenditore esercente l'agriturismo intenda alienare i propri prodotti, nonché i prodotti tipici locali, per via telematica.

Più problematica risulta la definizione del possibile oggetto della vendita diretta cosiddetta agrituristica. L'art. 10 l. n. 96/2006, al riguardo, menziona i "prodotti propri, tal quali o comunque trasformati" e i "prodotti tipici locali". E' evidente, dunque, il mancato coordinamento con quanto statuito dall'art. 4 d. lgs. n. 228/2001.[295]

In particolare, mentre la prima categoria di prodotti viene menzionata anche nell'art. 4, il quale al quinto comma ammette la vendita di tutti i prodotti "propri", sia "naturali", che "derivati", la stessa corrispondenza non si rinviene in relazione ai prodotti non aziendali. Questi ultimi, infatti, nella normativa sull'agriturismo sono individuati come "prodotti tipici locali", dunque attraverso un criterio qualitativo e di provenienza geografica, e nell'art. 4 del d. lgs. n. 228/2001 come "prodotti non provenienti dalle rispettive aziende" con un limite di ricavi di 160.000 euro per gli imprenditori individuali ovvero 4 milioni di euro per le società e, quindi, con un criterio soltanto quantitativo.[296] Ci si chiede, allora, quale sia il rapporto tra i suddetti criteri in relazione alla vendita diretta agrituristica. Al riguardo, in dottrina, sono state prospettate tre diverse ipotesi interpretative.

Secondo una prima ipotesi dovrebbero essere applicati entrambi i criteri, sia quello qualitativo e di provenienza geografica, sia quello quantitativo. In tale ottica, l'imprenditore agricolo che svolga attività agrituristica potrebbe vendere, oltre ai prodotti propri, solo "prodotti tipici locali", fermo restando il limite di cui all'art. 4 co. 8 d. lgs. n. 228/2001.[297] Accogliendo questa interpretazione, tuttavia, si giungerebbe alla situazione per cui a tale soggetto deriverebbe un ingiustificato pregiudizio se si considera che, in generale, l'imprenditore agricolo può vendere prodotti di provenienza esterna all'azienda di qualsiasi origine e natura, purché osservi il limite quantitativo dei ricavi.[298] In altre parole, "ne risulterebbe una compressione delle facoltà di impresa riconosciute a chi svolge attività agrituristiche, difficilmente comprensibile e giustificabile, tenuto conto che, in base [all'art. 6 l. n. 96/2006], l'imprenditore agricolo che svolge attività agrituristiche, ai fini della vendita diretta, è soggetto alle disposizioni di ogni altro imprenditore agricolo che eserciti attività di vendita diretta".[299]

La seconda ipotesi interpretativa prospettata, invece, sostiene che il criterio quantitativo dei ricavi previsto dal decreto legislativo del 2001 sia stato sostituito da quello qualitativo e di provenienza geografica introdotto dalla disciplina sull'agriturismo. Secondo tale lettura, dunque, il rinvio, operato dallo stesso art. 10 l. n. 96/2006, alla disciplina generale della vendita diretta, "andrebbe inteso come riferentesi esclusivamente alla procedura amministrativa da ess[a] prevista, con esclusione, quindi, del limite dei ricavi di cui all'[art. 4 co. 8]: in tal modo l'imprenditore agricolo esercente altresì attività di

---

295 F. Albisinni, *Commento all'art. 2 della l. 20 febbraio 2006, n. 96,* in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 607.

296 Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 12.

297 *Ibidem.*

298 Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 6.

299 Albisinni, *Commento all'art. 2 della l. 20 febbraio 2006, n. 96,* p. 610.

agriturismo potrebbe vendere, oltre ai propri prodotti, anche prodotti tipici locali, senza, però, alcun limite di ricavi".[300]

E' stato rilevato, tuttavia, che, nonostante tale orientamento sia in linea con quanto previsto dall'art. 2 co. 3 della l. 96/2006 riguardo la provenienza dei prodotti utilizzati per la ristorazione agrituristica[301], esso collide con generali esigenze di uniforme qualificazione delle attività integrative poste in essere dall'imprenditore agricolo, introducendo tra esse una disparità di trattamento.[302]

In definitiva, la terza ipotesi proposta, per cui, in ragione dell'espresso richiamo alla disciplina prevista dal decreto legislativo del 2001, l'art. 6 l. 96/2006 sarebbe privo di effettivo contenuto precettivo, pare essere quella preferibile. L'imprenditore agricolo esercente attività agrituristica, quindi, sarebbe soggetto alla disciplina prevista dall'art. 4 d. lgs. n. 228/2001 per la vendita diretta *tout court*, non solo in riferimento al procedimento amministrativo di autorizzazione, di cui si è detto in apertura di paragrafo, ma anche in relazione all'individuazione dell'oggetto dell'attività.[303]

---

[300] Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli,* par. 12.

[301] Art. 2, c. 3 l. 96/2006: "Rientrano fra le attività agrituristiche: a) dare ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; b) somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, ivi compresi i prodotti a carattere alcoolico e superalcoolico, con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, secondo le modalità indicate nell'articolo 4, comma 4; c) organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini, alla quale si applica la legge 27 luglio 1999, n. 268; d) organizzare, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di ippoturismo, anche per mezzo di convenzioni con gli enti locali, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale".

[302] Albisinni, *Commento all'art. 2 della l. 20 febbraio 2006, n. 96,* p. 610

[303] *Id.*, p. 611. L'A., infatti, sostiene che "il richiamo ai <<*prodotti tipici locali*>> si propone come tributo linguistico alle mode dell'epoca, piuttosto che come espressione definitoria della fattispecie".

Capitolo 2

Gli strumenti normativi di promozione della filiera corta

2.1 - Le leggi regionali sui prodotti "a chilometro zero" e la loro compatibilità con il diritto comunitario

Da quanto esposto nel capitolo precedente emerge il *favor* del legislatore italiano per l'imprenditore agricolo, al quale è riservata una disciplina speciale rispetto a quella prevista per l'impresa commerciale. Questo, si è visto, si riflette anche nella regolazione dell'attività di alienazione dei prodotti agricoli, quando essa rientri nell'esercizio dell'impresa agricola. Il crescente interesse dei cittadini e dello stesso legislatore per la filiera corta, inoltre, ha fatto sì che, accanto alla citata disciplina speciale (di favore) che regola l'attività di vendita diretta, siano stati elaborati strumenti normativi di carattere promozionale volti a incentivare talune iniziative estrinsecazione del suddetto fenomeno economico.

Delle ragioni sottese al crescente favore, tanto dell'opinione pubblica, quanto del legislatore, verso queste nuove forme di commercializzazione, si è già detto. Oltre ad aspetti di rilevanza economica individuale, quali maggiori profitti per i produttori e prezzi più contenuti per i consumatori, alla filiera corta sono state riconosciute ulteriori funzioni, riconducibili alla tutela di istanze di rilevanza collettiva, quali la valorizzazione delle zone rurali e la salvaguardia dell'ambiente.[304]

Alcune delle misure a carattere promozionale alle quali si faceva riferimento pocanzi sono state elaborate nell'ambito delle leggi regionali sui prodotti "a chilometro zero". Tali normative, generalmente rivolte alla tutela e alla promozione dei mercati a rilevanza locale, oltre a predisporre misure inerenti modelli di filiera caratterizzati dalla presenza di più intermediari, contengono disposizioni volte a favorire alcune specifiche esperienze di filiera corta. Ad esempio, come si dirà, mediante tali provvedimenti sono state previste misure che risultano idonee ad incentivare la fornitura diretta, da parte dell'imprenditore agricolo, alla ristorazione pubblica, ovvero al circuito *HoReCa* o, ancora, la partecipazione dello stesso ai mercati per l'esercizio della vendita diretta.[305]

La locuzione "a chilometro zero", nel linguaggio comune, descrive genericamente i prodotti che, avendo percorso pochi chilometri dal luogo di produzione fino al luogo di distribuzione al consumatore finale, oltre a contribuire allo sviluppo dell'economia locale, dovrebbero avere un basso impatto ambientale, nonché risultare più freschi e, quindi, genuini.[306] Negli ultimi anni, si è registrato un crescente interesse della società civile verso

---

[304] *Cfr.* Pt. I, Cap. 2.1.

[305] I. Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta,* in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, p. 34.

[306] La locuzione "a chilometro zero" è la traduzione italiana dell'espressione *food miles*. Quest'ultima è stata coniata dal professor Tim Lang, docente di Food Policy alla City University di Londra, al fine di sensibilizzare i consumatori sulle implicazioni ambientali legate al trasporto degli alimenti e incentivare l'acquisto di prodotti locali e stagionali. Lagan, infatti, rileva come le food miles, ossia i chilometri che gli alimenti percorrono dal luogo di produzione al luogo di consumo, negli ultimi decenni siano drasticamente aumentate, determinando un parallelo incremento del carico ambientale, sociale ed economico, in termini di biossido di carbonio prodotto, inquinamento dell'aria, traffico, incidenti e rumore. Come è stato fatto notare, tuttavia, "in realtà, i concetti sottesi

tale categoria di prodotti, che, tuttavia, non trova una definizione specifica né nella normativa di fonte europea relativa ai sistemi di certificazione della qualità, né nella legislazione nazionale.[307] A livello domestico, infatti, attualmente gli unici riferimenti sono contenuti in tre proposte di legge[308], il cui esame, ad opera della Commissione, è iniziato il 20 maggio 2013 ed è tutt'ora in corso.[309]

A fronte della mancanza di una disciplina nazionale, nell'intento di promuovere ed incentivare la diffusione e il consumo dei prodotti "a chilometro zero", sono intervenute numerose Regioni italiane. Così, ad esempio, hanno fatto, le Regioni Veneto[310], Calabria[311], Abruzzo[312], Umbria[313] e, da ultime, Basilicata[314] e Puglia[315].

---

alle espressioni, seppur vicini, non si equivalgono". Infatti, mentre la dizione "food miles" esprime un criterio attraverso il quale poter valutare l'impatto che il prodotto alimentare ha sull'ambiente sulla base dei chilometri percorsi dal luogo di produzione al luogo di consumo, la locuzione "a chilometro zero" è utilizzata per individuare, tra i prodotti, "quelli che dovrebbero avere un basso impatto ambientale perché "a circuito breve"". (C. Losavio, *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, in Agricoltura Istituzioni Mercati, 3, 2011, p. 95) Al riguardo, inoltre, preme sottolineare come molti studiosi abbiano criticato il criterio delle *food miles,* sulla base del fatto che un singolo indicatore basato unicamente sui chilometri percorsi dal cibo sarebbe di per sé inadeguato come indicatore di sostenibilità: "*studies have demonstrated that differences in farming methods as well as natural factor endowments can mean that growing some products locally may in fact result in more GHG emissions than importing those same products*" (M. Kolsky Lewis, A. D. Mitchell, Food Miles: *Environmental Protection or Veiled Protectionism?*, in *35 Mich. J. Int'l L. 579*, 2014, p.1).

[307] I. Canfora, *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali,* in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2014, p. 36.

[308] Si tratta delle proposte di legge C. 77, recante "Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità, nonché modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228", C. 1052, recante "Norme per la promozione della vendita diretta e del consumo dei prodotti alimentari a chilometro zero provenienti da filiera corta e dei prodotti alimentari stagionali e di qualità" e C. 1223, recante "Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta a chilometro utile e da sistemi di garanzia partecipativa, nonché modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228".

[309] Il 17 luglio del 2013 la stessa Commissione ha deliberato di procedere la discussione in sede di Comitato ristretto, sede in cui è stato elaborato un testo unificato delle tre proposte di legge, adottato come testo base il 10 febbraio 2015. Attualmente, tuttavia, non risulta siano state avviate consultazioni delle parti interessate, istituzionali o private, per acquisirne pareri e documentazione. (http://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=77&sede=&tipo= , consultato il 24/05/2018)

[310] L.r. 25 luglio 2008, n. 7 "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero".

[311] L.r. 14 agosto 2008, n. 29 "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali anche a chilometri zero".

[312] L.r. 20 ottobre 2010, n. 42 "Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli a chilometri zero".

[313] L.r. 10 febbraio 2011, n. 1 "Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (Gasp) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità"

Le leggi emanate da queste Regioni, per quanto rileva ai nostri fini, prevedono: "che nella ristorazione pubblica l'utilizzo dei prodotti a chilometro zero possa costituire un titolo preferenziale per l'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi o forniture di prodotti alimentari; che le imprese di ristorazione, ospitalità, somministrazione e vendita di alimenti e bevande operanti nel territorio regionale che si approvvigionino, per una certa percentuale rispetto a quelli complessivamente utilizzati, di prodotti "a chilometri zero", possano impiegare un apposito logo nell'attività promozionale; che in caso di apertura in aree pubbliche di nuovi mercati destinati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli o di sopravvenuta disponibilità di posti in quelli già attivi, i comuni riservino agli imprenditori che vendono prodotti "a chilometri zero" una determinata percentuale del totale dei posteggi e che spazi appositi ed esclusivi per tali prodotti siano previsti anche negli esercizi di vendita al dettaglio, con esclusione di quelli di vicinato"[316].

Si tratta, è evidente, di misure dirette ad incidere sul diritto dei mercati. Esse, infatti, attribuendo un vantaggio agli operatori che utilizzano prodotti "a chilometro zero", rappresentano incentivi che favoriscono la commercializzazione di tali prodotti. Ciò premesso, allora, ci si deve chiedere se tali misure siano compatibili con il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, con le regole della concorrenza e della libera circolazione delle merci.[317]

Al riguardo, un aspetto problematico si rinviene innanzitutto nel fatto che in talune leggi regionali si assiste alla sovrapposizione dei concetti sottesi alle espressioni "chilometro zero" ed "ambito regionale", nonostante le stesse, in astratto, descrivano tipologie di prodotti parzialmente diverse. In particolare, le criticità sorgono in quanto, va ricordato, il ricorso all'espressione "ambito regionale" da parte del legislatore spesso comporta problemi di legittimità della norma. Come è stato osservato, infatti, "norme emanate da un soggetto pubblico che attribuiscono un vantaggio solo ad un determinato gruppo di prodotti identificati in base all'origine evocano immediatamente problemi di compatibilità con il diritto comunitario; disposizioni del genere sono presumibilmente da considerarsi come misure di effetto equivalente ad una restrizione alle importazioni, in grado di ostacolare o falsare la concorrenza"[318].

Tale profilo è emerso nella vicenda che ha coinvolto la Regione Veneto, la cui citata l. r. n. 7/2008, nella sua versione originaria, aveva ad oggetto i "prodotti regionali"[319]. La Commissione europea, nel valutare preventivamente, *ex* art. 107 e 108 Tfue, la compatibilità della normativa con il diritto dell'Unione europea, ha rilevato, proprio in relazione ai riferimenti alla provenienza regionale dei prodotti agroalimentari oggetto di sostegno, profili di incompatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza e di mercato interno. Sollecitata dalla stessa Commissione, dunque, la Regione

---

314 L.r. 13 luglio 2012, n. 12 "Norme per orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero".

315 L.r. 13 dicembre 2012, n. 43 "Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità".

316 Losavio, *I prodotti agricoli "a chilometri zero"*, p. 97.

317 Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta,* p. 37.

318 Losavio, *I prodotti agricoli "a chilometri zero"*, p. 98.

319 La l. r. n. 7/2008, infatti, originariamente era intitolata "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale".

Veneto, come emerge già dall'attuale titolo del provvedimento, ha provveduto a sostituire tutti i suddetti riferimenti con quelli ai "prodotti a chilometro zero", categoria nella quale ha fatto rientrare i "prodotti di qualità", i "prodotti tradizionali", i "prodotti stagionali" e i "prodotti di comprovata sostenibilità ambientale".[320]

Dal momento che siffatto inquadramento della categoria dei prodotti "a chilometro zero" ha superato l'esame della Commissione europea, se ne deduce che "il problema d'incompatibilità col diritto comunitario si pone in riferimento all'origine regionale dei prodotti e al vantaggio accordato dall'ente regionale solo a tale categoria di prodotti" e, perciò, "qualora la definizione di prodotti "a chilometri zero" contenesse anch'essa un riferimento all'origine regionale dei prodotti, tornerebbero a emergere i suddetti profili d'incompatibilità col diritto comunitario"[321].

In relazione alla definizione fornita dalla Regione Veneto, tuttavia, è stato rilevato come essa si discosti eccessivamente da quella che è la nozione comune della categoria di prodotti in oggetto. Questa, infatti, come visto, è generalmente associata ad aspetti di rilevanza ambientale e di promozione dei mercati locali, aspetti che, tuttavia, nella definizione di cui all'art. 2 co. 2 della legge regionale veneta risultano solamente eventuali.[322]

Parrebbe, dunque, preferibile la soluzione adottata dalla Regione Umbria, che ha definito i prodotti "a chilometro zero" come: "i prodotti per il cui trasporto, dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo, si produce meno di 25 Kg di CO2 equivalente per tonnellata, e comunque i prodotti trasportati nel territorio regionale"[323]. Tale definizione, infatti, identificando i prodotti "a chilometri zero" in base ad un concetto di sostenibilità ambientale, ossia il ridotto apporto di emissioni di diossido di carbonio, da un lato risulta maggiormente in linea con il signifcato attribuito nel linguaggio comune alla locuzione "a chilometro zero" e, dall'altro, non dovrebbe incorrere in problemi di compatibilità con il diritto comunitario.[324]

Quest'ultima osservazione, tuttavia, non risulta condivisa dalla Corte costituzionale. Essa, infatti, ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune previsioni contenute nella legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, che, nell'individuare i prodotti "a chilometro zero", ha adottato la medesima definizione accolta dalla Regione Umbria. In particolare, è stata dichiarata l'incostituzionalità, per contrasto con il diritto comunitario, del combinato disposto degli artt. 3, co. 1, lett. *c)*[325], e 4, co. 5[326] "nella parte in

---

320 V. art. 1 co. 3 l. r. n. 7/2008.

321 Losavio, *I prodotti agricoli "a chilometri zero"*, p. 101.

322 A. Forti, *I prodotti a km 0: un altro modo di pubblicizzare il prodotto alimentare,* in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari,* a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, Giuffrè, Milano, 2011, p. 294.

323 Art. 3, lett. *c),* della citata l. r. n. 1/2011.

324 Losavio, *I prodotti agricoli "a chilometri zero"*, p. 105.

325 Art. 3, co. 1, lett. *c)*: ""prodotti agroalimentari a chilometro zero": i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale".

326 Art. 4, co. 5: "[...] nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a

cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto"[327].

Nel caso di specie, il rilievo contestato alla legislazione regionale, dunque, riguarda i criteri preferenziali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di fornitura dei prodotti. Tra questi, come visto, vi è l'utilizzo di prodotti a chilometro zero, per l'individuazione dei quali il parametro principale è stato individuato nella ridotta quantità di diossido di carbonio emesso durante la fase di trasporto, mentre l'origine regionale funge da presunzione di appartenenza alla categoria.[328] Ebbene, la Corte ha ritenuto che il riferimento all'origine regionale dei prodotti, pur non costituendo l'unico criterio definitorio, rappresenti una misura di effetto equivalente agli ostacoli agli scambi ai sensi dell'art. 34 Tfue.[329]

Tale orientamento, tuttavia, non appare in linea con l'indirizzo comunitario. È stato osservato, infatti, come "la presenza di una posizione di apertura verso l'agricoltura locale e di una scelta di valorizzazione della filiera corta, che si rinviene nei più recenti documenti dell'Unione europea [e di cui ci si è occupati nella Parte III], introduc[a] un ulteriore elemento di riflessione che induce a modulare l'applicazione del principio della libera circolazione delle merci alla luce di ulteriori considerazioni, meno *tranchant* di quelle adottate dalla Corte costituzionale"[330].

In conclusione, poi, va rilevato come l'attuale orientamento della Corte dovrà essere tenuto in debito conto non solo dalle Regioni, ma anche dal legislatore nazionale, in particolare in relazione alle tre proposte di legge di cui si è detto in precedenza. Il testo unificato delle stesse, recante "Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità", infatti, all'art. 2, lett. *a),* definisce i "prodotti agricoli e agroalimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero" come: "i prodotti agricoli di cui all'Allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea provenienti da luoghi di produzione della materia prima o delle materie prime posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o quelli per i quali è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti derivanti dal trasporto calcolato dalla fase di produzione fino al momento del consumo finale. Ai fini della dimostrazione del limitato apporto delle emissioni inquinanti, le regioni e le province autonome stabiliscono i criteri ed i parametri che i produttori agricoli ed agroalimentari devono osservare per attestare il possesso di tali requisiti da parte delle relative produzioni a chilometro zero".[331]

---

chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua".

[327] Sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2013.

[328] Al riguardo, la difesa della Regione Puglia ha affermato che il ricorso al parametro dell'origine regionale si è reso necessario in attesa dell'operatività dell'obbligo di riportare sui libretti di circolazione dei veicoli i livelli di emissione di monossido di carbonio.

[329] Canfora, *Quando la Corte costituzionale è più realista del re*, p. 37.

[330] *Id.,* p. 41.

[331] In rete: http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=02&giorno=10&view=&commissione=13#data.20150210.com13.allegati.all00010.

2.2 - Il riconoscimento legislativo dei "gruppi di acquisto solidale"

Sempre sul piano delle misure volte a promuovere ed incentivare i vari canali distributivi riconducibili alla filiera corta, la legge finanziaria per il 2008 definisce i "gruppi di acquisto solidale" e prevede per gli stessi un disciplina fiscale di favore[332].

I gruppi di acquisto solidale (GAS) sono soggetti che si pongono l'obiettivo di valorizzare la filiera corta attraverso una particolare modalità di fornitura di beni di consumo. Essi nascono dall'iniziativa di consumatori che si riuniscono in associazioni al fine di acquistare, collettivamente e direttamente dai produttori agricoli, (determinate tipologie di) prodotti agroalimentari, che, poi, vengono ridistribuiti tra gli appartenenti al gruppo stesso.[333] Il primo gruppo di acquisto solidale in Italia nasce nel 1994 a Fidenza. Con il diffondersi del fenomeno, poi, nel 1997, allo scopo di collegare tra loro i diversi gruppi, promuoverne la diffusione e scambiare informazioni riguardo prodotti e produttori, nasce la rete dei gruppi di acquisto solidale (retegas).[334]

L'utilizzo del termine "solidale" è espressione di un elemento caratterizzante tali iniziative. Come rilevato per altre esperienze di filiera corta, infatti, si tratta di figure associative fondate su finalità che vanno oltre il semplice acquisto del prodotto per la soddisfazione dei bisogni primari. Esse non sono uno strumento funzionale solamente a conseguire prezzi più vantaggiosi, ma anche a perseguire obiettivi legati ad istanze etico-ambientali degli associati, quali la valorizzazione delle relazioni sociali e umane, del legame con l'ambiente e delle tradizioni agricole e gastronomiche.[335]

Questo aspetto è stato rimarcato anche dal legislatore nazionale che, con la citata legge n. 224/2007, ha definito come "gruppi di acquisto solidale" quei "soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e distribuzione dei medesimi senza applicazione di un ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche di solidarietà sociale e sostenibilità ambientale in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita"[336].

Tale definizione è stata dettata al fine di introdurre, in favore del suddetto fenomeno economico, una misura promozionale di natura fiscale, relativa, in particolare, all'atto di vendita. La stessa legge finanziaria, infatti, all'art. 2 co. 267, dispone: "Le attività svolte dai soggetti di cui al comma 266, limitatamente a quelle rivolte verso gli aderenti, non si considerano commerciali ai fini dell'applicazione del regime di imposta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633".

Il legislatore, pur non avendo determinato una forma giuridica unitaria per i gruppi di acquisto solidale, che, dunque, dipenderà dal livello di aggregazione e organizzazione attuato dagli associati, e, perciò, in assenza di indicazioni sullo specifico modello contrattuale applicabile alla fattispecie, con il citato art. 1, co. 2, ha concentrato l'attenzione

---

332 L. 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

333 S. Giuca, *Conoscere la filiera corta,* in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012, p. 36.

334 I. Borri, P. Borsotto, *I Gruppi di Acquisto Solidali*, in *Agricoltura urbana e filiere corte. Un quadro della realtà italiana*, a cura di D. Marino, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 175.

335 V. Documento Base dei Gas, I Gruppi di Acquisto Solidale, un modo diverso di fare la spesa, 1999, www.retegas.org.

336 Art. 1, co. 266, l. n. 224/2007.

sull'ipotesi in cui il contratto di compravendita viene concluso in nome dell'associazione e per conto degli associati.[337] In tale contesto, quindi, la disposizione "esclude la tassazione del secondo atto di cessione, che determina il passaggio dei beni agli associati, introducendo una eccezione rispetto alla normativa fiscale generale che prevede l'applicazione dell'IVA anche al passaggio dei beni tra committente e commissionario (art. 2, co. 2, n. 3, d.P.R. n. 633 del 1972 e art. 13, co. 2, lett. *b)*)"[338].

In relazione all'ipotesi considerata dal legislatore, inoltre, si pone l'importante questione di come debba essere considerata l'associazione ai fini dell'applicazione della disciplina sulla sicurezza alimentare. In particolare, ci si chiede se essa debba essere considerata alla stregua del consumatore finale ovvero come intermediario della catena alimentare. Al riguardo va rilevato come, ai sensi del reg. 178/2002, sia considerato "impresa alimentare", e, perciò, tenuto a garantire l'immissione sul mercato di prodotti sicuri, "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti"[339] e, dunque, anche i GAS[340]. Tale considerazione assume particolare rilievo qualora l'associazione, in attesa della distribuzione ai soci delle merci acquistate, provveda allo stoccaggio delle stesse presso locali propri, che, alla luce di quanto detto, quindi, dovranno rispettare le regole sulla sicurezza alimentare risultando idonei alla conservazione di prodotti deperibili.[341]

Va rilevato, infine, che l'aspetto considerato dalla legislazione, ossia la fase di acquisto dei prodotti agroalimentari, non esaurisce l'oggetto dell'attività associativa in argomento, la quale presenta ulteriori profili idonei a motivarne l'incentivazione. Essa, infatti, si compone di diverse attività, sia antecedenti che successive alla realizzazione della compravendita, quale, tra tutte, l'individuazione delle imprese fornitrici. Quest'ultima attività viene realizzata sulla base di valutazioni orientate al perseguimento delle finalità di carattere etico-ambientale di cui si è detto sopra e, dunque, comporta la condivisione di informazioni e opinioni, nonché il confronto sugli ideali a fondamento delle stesse. In tal senso, allora, i gruppi di acquisto solidale rappresentano anche un luogo in cui gli associati possono sviluppare la propria personalità.[342]

---

[337] I. Canfora, *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalle vendite in rete ai "Gruppi di acquisto solidale", Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari,* a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, Giuffrè, Milano, 2011, p. 247. Al riguardo, l'A. rileva come sia proprio il mandato senza rappresentanza lo strumento che determina un effetto positivo sulla concentrazione della domanda dei beni anche nella prospettiva delle imprese fornitrici. Queste, infatti, potranno "realizzare l'alienazione dei prodotti del proprio fondo, mediante vendita diretta a una pluralità di consumatori attraverso un intermediario unico". Circostanza, quest'ultima, che non si verificherebbe qualora il contratto di compravendita venisse concluso direttamente dagli associati o dall'associazione in nome e per conto degli stessi.

[338] *Ibidem.*

[339] Art. 3, n. 2, reg. n. 178/2002.

[340] I GAS, infatti, generalmente sono costituiti nella forma delle associazioni non riconosciute in conformità alla legge sulle *onlus* n. 383/2000, il cui oggetto sociale, come detto, prevede l'acquisto e la distribuzione dei beni per gli associati.

[341] Canfora, *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari*, p. 249.

[342] Borri, Borsotto, *I Gruppi di Acquisto Solidali*, p. 176.

2.3 - La legislazione sui mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta

Tra gli strumenti normativi di carattere promozionale attinenti alla filiera corta, infine, questa volta sul versante delle imprese, va richiamata la legislazione sui mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta, prevista dall'art. 1, co. 1065 della legge finanziaria per il 2007[343] e attuata dal decreto MIPAAF 20 novembre 2007[344].

I mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta, o *farmers markets* secondo la dizione anglosassone, sono mercati generalmente svolti all'aperto, a cadenza settimanale o mensile, dove i produttori agricoli pongono direttamente in vendita i prodotti agroalimentari. Rispetto ad altre forme di vendita diretta, di cui si è trattato nel capitolo precedente, quali la vendita in azienda, quella itinerante o, ancora, quella agrituristica, i mercati in argomento si caratterizzano per la compresenza, in un luogo determinato, di una pluralità di imprenditori agricoli e, quindi, necessitano di una regolamentazione, organizzazione ed un controllo maggiormente strutturati.[345]

Questi mercati si sono rapidamente diffusi negli ultimi anni a livello nazionale, seguendo una tendenza già in atto in molti altri Stati membri, quali la Francia (*Marché paysan*) e la Germania (*Bauernmarkt*), e ancora prima gli Stati Uniti (*Farmers markets*). Al riguardo, va nuovamente rilevato come in Italia la vendita diretta dei prodotti agroalimentari sia "una pratica che, nonostante il processo di modernizzazione del sistema agro-alimentare (ma forse proprio per il carattere incompleto che esso ha avuto nel nostro Paese), non è mai venuta meno ed è tutt'ora presente su tutto su tutto il territorio nazionale"[346]. In tale contesto, i "mercati contadini", dopo un periodo di oblio, a partire dagli anni '80 sono venuti ad essere oggetto di rinnovato interesse, soprattutto grazie all'evoluzione delle preferenze dei consumatori, "interessati a caratteristiche di qualità nutrizionali e sicurezza degli alimenti e all'arricchimento delle esperienze d'acquisto con la conoscenza dei luoghi e delle modalità di produzione"[347].

Inizialmente i promotori dei mercati erano principalmente gruppi di agricoltori[348], ai quali, nel tempo, si sono affiancate organizzazioni professionali agricole, associazioni dei

---

343 Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

344 Decreto del Ministero per le Politiche Agricole e Agro-Forestali del 20 novembre 2007 (in applicazione dell'articolo 1, comma 1065 della Legge Finanziaria 2007) sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli.

345 G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, in Rivista di diritto alimentare, 3, 2008, p. 8.

346 A. Rossi, G. Brunori, F. Guidi, *I mercati contadini: un'esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita,* in Rivista di diritto alimentare, 3, 2008, p. 22.

347 S. Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 5, 2007, p. 289.

348 Al riguardo, "un'esperienza pionieristica è quella della riattivazione nel 1984 della Fierucola di Firenze, storico mercato contadino dall'epoca medievale interrotto nell'800, nella versione attuale intitolato al pane come simbolo dei bisogni essenziali e riservato alle produzioni ecologiche di piccole e piccolissime aziende. Negli anni successivi, le Fierucole si sono moltiplicate a Firenze (20 edizioni l'anno) e iniziative simili sono sorte anche in altre regioni italiane". (Rossi, Brunori, Guidi, *I mercati contadini,* p. 22)

produttori, organizzazioni del biologico e associazioni culturali.[349] In seguito, in un contesto di crescente interesse da parte dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione, l'esperienza dei mercati dei produttori ha ricevuto ulteriore impulso. Essa, infatti, è divenuta oggetto dell'attenzione delle istituzioni, prima a livello locale, poiché ritenuta funzionale ai processi di sviluppo territoriale, e, poi, come anticipato, a livello nazionale.[350]

In particolare, la citata legge n. 27/2006, all'art. 1, co. 1065, prevede che: "Al fine di promuovere lo sviluppo dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di natura non regolamentare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti uniformi e gli standard per la realizzazione di detti mercati, anche in riferimento alla partecipazione degli imprenditori agricoli, alle modalità di vendita e alla trasparenza dei prezzi, nonché le condizioni per poter beneficiare degli interventi previsti dalla legislazione in materia".

Al riguardo, va posto in evidenza che le materie attinenti alla disciplina sulla realizzazione dei mercati contadini, come "fiere e mercati", "alimentazione", "tutela della salute" e "governo del territorio", rientrano nella competenza regionale concorrente. Perciò il legislatore nazionale, opportunamente, ha attribuito al livello centrale il compito di dettare i principi fondamentali della materia, ossia standard e requisiti uniformi a valere sull'intero territorio nazionale, senza, così, invadere il campo della competenza legislativa delle Regioni.[351]

In attuazione della suddetta disposizione, quindi, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ha emanato il d.m. 20 novembre 2007 che disciplina l'istituzione e l'accesso ai mercati per la vendita diretta dei prodotti agricoli. L'obiettivo perseguito da tale decreto, come esplicitato nella premessa, è quello di "promuovere lo sviluppo di mercati in cui gli imprenditori agricoli nell'esercizio dell'attività di vendita diretta possano soddisfare le esigenze dei consumatori in ordine all'acquisto di prodotti agricoli che abbiano un diretto legame con il territorio di produzione".

Il provvedimento *de quo*, ai sensi dell'art. 2, ammette all'esercizio della vendita diretta presso i mercati contadini "gli imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580", la cui azienda agricola sia ubicata "nell'ambito territoriale amministrativo della regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti"[352] e che siano in possesso dei requisiti di onorabilità previsti dall'art. 4, co. 6, del d. lgs. n. 228/2001.[353] Inoltre, ai sensi dell'art. 2, co. 2, l'attività di vendita nei mercati in argomento deve essere "esercitata dai titolari dell'impresa, ovvero dai soci in caso di società agricola e di quelle di cui all'art. 1, comma 1094, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dai relativi familiari coadiuvanti, nonché dal personale dipendente di ciascuna impresa".

---

[349] Attualmente le esperienze più significative in Italia sono rappresentate dai Mercati di Campagna Amica, che fanno riferimento all'Organizzazione professionale Coldiretti e dai Mercati della Terra, promossi dal movimento Slow Food.

[350] Rossi, Brunori, Guidi, *I mercati contadini,* p. 23.

[351] G. Cocco, *Filiera corta e "farmers' markets"*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2015, 2, p. 201.

[352] Art. 2, co. 1, lett. *a).*

[353] Art. 2, co. 1, lett. *c).*

Per quanto attiene all'oggetto dell'attività di vendita, poi, l'art. 2, co. 1, lett. *b)* prevede che possano essere alienati "prodotti agricoli provenienti dalla propria azienda o dall'azienda dei soci imprenditori agricoli, anche ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione, ovvero anche di prodotti agricoli ottenuti nell'ambito territoriale di cui alla lettera a), nel rispetto del limite della prevalenza di cui all'art. 2135 del codice civile".

Riguardo a tale previsione va rilevato che se, da un lato, in linea con quanto previsto dall'art. 2135 c.c., agli imprenditori agricoli che partecipano al mercato è consentito, nel rispetto del criterio della prevalenza, vendere anche prodotti altrui[354], in modo da consentire agli stessi di ampliare la propria offerta e renderla più adeguata alla richieste dei consumatori, dall'altro lato tale facoltà viene assoggettata ad un'ulteriore condizione, che non trova riscontro nella disciplina generale della vendita diretta. L'art. 2, c. 1, lett. *b)*, infatti, stabilisce che i prodotti di provenienza esterna rispetto all'azienda agricola debbano comunque essere prodotti agricoli ottenuti nell'ambito territoriale amministrativo della Regione o negli ambiti definiti dalle singole amministrazioni competenti. Questa limitazione si giustifica in relazione al fine sotteso all'incentivazione dei mercati contadini, ossia quello di promuovere "prodotti agricoli che abbiano un diretto legame con il territorio di produzione"[355].

In ogni caso, il decreto precisa che possono essere messi in vendita "esclusivamente prodotti agricoli conformi alla disciplina in materia di igiene degli alimenti, etichettati nel rispetto della disciplina in vigore per i singoli prodotti e con l'indicazione del luogo di origine territoriale e dell'impresa produttrice"[356].

In merito a quest'ultima precisazione, si noti che, come i GAS, anche le imprese agricole che partecipano ai mercati che producono, trasformano e vendono prodotti destinati all'alimentazione umana, sono "imprese alimentari" *ex* art. 3, n. 2, reg. n. 178/2002 e che, in quanto tali, risultano assoggettate oltre che alle norme nazionali e comunitarie in materia di sicurezza alimentare, anche alle norme igienico-sanitarie contenute nel c.d. "pacchetto igiene".[357] Il richiamo alla normativa in materia di igiene, quindi, come è stato osservato, risulta del tutto superfluo, mentre "sarebbe stato preferibile, piuttosto, mettere in evidenza il fatto che, con riferimento al "pacchetto igiene", il settore agrario è oggetto di una trattazione particolare, collegata alla sua specificità" [358] e, soprattutto, richiamare la possibilità, di cui all'art. 1, par. 2, lett. *c)* del reg. n. 882/2004, di prevedere una disciplina igienico-sanitaria specifica per la fornitura di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore e quella, di cui all'art. 7 reg. n. 2074/2005, di concedere deroghe per i prodotti che presentano caratteristiche tradizionali.[359]

---

[354] Nell'art. 2, co. 1, lett. *b),* oltre al criterio della prevalenza, sarebbe stato opportuno richiamare, in quanto rilevante, anche il limite ai ricavi provenienti da prodotti di provenienza esterna di cui all'art. 4, co. 8, d. lgs. 228/2001.

[355] Così le premesse del D.M. 20 novembre 2007.

[356] Art. 2, c. 3. La disposizione, inoltre, sempre sotto il profilo igienico-sanitario, stabilisce che i mercati agricoli di vendita diretta debbano essere "conformi alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento n. 852/2004 CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004 e soggetti ai relativi controlli da parte delle autorità competenti".

[357] *Cfr.* Pt. II, Cap. 2.1 e 2.2.

[358] Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti,* p. 9.

[359] *Cfr.* Pt. II, Cap. 2.2 e 2.3.

Quanto, poi, alla disciplina amministrativa, l'art. 3, co. 1 del d.m. n. 20/2007 statuisce che "gli imprenditori agricoli che intendano esercitare la vendita nell'ambito dei mercati agricoli di vendita diretta devono ottemperare a quanto prescritto dall'art. 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228".

Infine, l'art. 4 del decreto ministeriale, rubricato "Modalità di vendita dei prodotti agricoli", al primo comma prevede che all'interno dei mercati, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie, gli imprenditori agricoli possano effettuare attività di trasformazione dei prodotti. Mentre al co. 2 ammette che "all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta possano essere realizzate attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimentari, tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento, anche attraverso sinergie e scambi con altri mercati autorizzati".

Da quest'ultima previsione emerge ancora una volta la finalità del decreto in argomento di creare un più stretto legame tra il consumatore e il territorio di produzione. In tal modo "il consumatore sarà, infatti, portato a riconoscere un valore al prodotto anche in quanto prodotto territoriale, ovverosia in quanto prodotto che esprime la cultura e le tradizioni di una particolare area geografica e che stimola la propensione all'acquisto, non più e non solo secondo i criteri della comune convenienza tipici della grande distribuzione, bensì sulla base della scoperta della qualità legata alla biodiversità, alla tutela della salute, alla tutela dell'ambiente e alla fiducia nel produttore"[360].

In conclusione, va rilevato come il d.m. n. 20/2007 attribuisca un ruolo centrale ai comuni. Ciò emerge, innanzitutto, dall'art. 1, co. 2, il quale stabilisce che i mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli possano essere istituiti o autorizzati dai comuni, anche consorziati o associati, di propria iniziativa oppure su richiesta degli imprenditori agricoli singoli, associati o attraverso le associazioni di produttori o di categoria, a condizione che soddisfino gli standard fissati dal decreto stesso.[361]

Tale previsione, poi, è integrata da quanto disposto dal terzo comma dell'art. 4, dal quale, peraltro, emerge come i mercati contadini siano proposti anche "come occasione per sperimentare una declinazione locale delle regole"[362]. L'art. 4, co. 3, infatti, recita: "I comuni istituiscono o autorizzano i mercati agricoli di vendita diretta sulla base di un disciplinare di mercato che regoli le modalità di vendita, finalizzato alla valorizzazione della tipicità e della provenienza dei prodotti medesimi e ne danno comunicazione agli assessori all'agricoltura delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano".

A riprova di quanto detto, infine, ai sensi dell'art. 3, co. 3, ai comuni viene, altresì, demandato il compito di svolgere l'attività di controllo sui mercati agricoli di vendita diretta che hanno sede nel loro ambito territoriale. Al riguardo essi accertano il rispetto dei regolamenti comunali in materia, delle disposizioni del decreto ministeriale *de quo* e del disciplinare di mercato e, "in caso di più violazioni, commesse anche in tempi diversi, p[ossono] disporre la revoca dell'autorizzazione".

---

[360] Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta),* p. 292.

[361] L'art. 1, co. 2, inoltre, introduce un meccanismo di silenzio-assenso, stabilendo che "le richieste di autorizzazione complete in ogni loro parte, trascorsi inutilmente sessanta giorni dalla presentazione, si intendono accolte".

[362] Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli,* p. 291.

Capitolo 3

Una ricerca sul campo: i mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta della Città di Bologna

3.1 - Il contesto: prime considerazioni

Nell'ultimo decennio, in Italia, si è assistito alla nascita di numerose iniziative riconducibili, pur nella diversità di forme e soggetti promotori, ai mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta. A Bologna, in particolare, allo stato attuale sono presenti quindici mercati contadini e altri sono in fase di attivazione.[363]

Tra le esperienze più significative e strutturate vanno menzionati, innanzitutto, i mercati aderenti alla rete Campagna Amica, che sono presenti in tutta la penisola e nel 2016 erano ben 1.135. Campagna Amica è una fondazione, promossa dall'Organizzazione professionale Coldiretti, che nasce nel 2008 con l'intento di valorizzare l'agricoltura italiana, promuovendone la multifunzionalità mediante attività che favoriscono l'incontro tra gli interessi degli agricoltori e quelli dei cittadini. A tal fine la Fondazione organizza diverse iniziative che combinano il momento della vendita di prodotti del territorio con quello dell'interazione tra i soggetti che prendono parte allo scambio.

Tra queste iniziative, come anticipato, vi sono anche i mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.[364] In particolare, finora, a Bologna la Fondazione ha istituito quattro mercati, che si svolgono su aree sia pubbliche che private dislocate in vari punti della città. La finalità principale di tali mercati è quella di offrire un luogo di vendita diretta di prodotti provenienti dal territorio regionale e di garantire prezzi equi tanto per i produttori, quanto per i consumatori. A ciò si aggiunge l'intento di favorire lo scambio di informazioni tra i partecipanti e, così, la formazione tra gli stessi di un'alleanza basata sulla conoscenza di reciproci valori, obiettivi ed esigenze.

In tale contesto, Campagna Amica, per il tramite dell'associazione Agrimercato Bologna, si occupa di gestire, in nome e per conto dei produttori, i rapporti con il Comune di Bologna per quanto riguarda le autorizzazioni e i bandi per i mercati. Agrimercato Bologna, inoltre si occupa della selezione delle imprese agricole ammesse a partecipare all'iniziativa, le quali, oltre a rispettare quanto stabilito dal regolamento di mercato (o

---

363 La lista dei mercati contadini attualmente presenti a Bologna è disponibile all'indirizzo: http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/elenco_mercati_agricoli_per_sito240717_1.pdf.

364 Le altre iniziative promosse dalla fondazione sono: le "Fattorie di Campagna Amica", ossia le aziende agricole dove l'imprenditore vende direttamente i propri prodotti agricoli la cui origine (italiana) è controllata e garantita da Campagna Amica, gli "Agriturismi di Campagna Amica", ossia le imprese agrituristiche che vendono direttamente i propri prodotti e che propongono nel loro ristorante, un menù fatto prevalentemente con i prodotti dell'azienda e con quelli di altre Fattorie di Campagna Amica, gli "Orti urbani di Campagna Amica" e i "Gruppi di acquisto solidale di Campagna Amica". (http://www.campagnamica.it/la-nostra-rete/)

disciplinare), devono necessariamente essere socie Coldiretti e accreditarsi alla Fondazione Campagna Amica.

Un'altra esperienza particolarmente significativa, anch'essa sviluppatasi in tutta Italia (e non solo), è quella dei Mercati della Terra, che sono una rete internazionale di mercati contadini promossa dalla Fondazione Slow Food per la Biodiversità Onlus. La fondazione è stata fondata nel 2003 da Slow Food International e Slow Food Italia con l'obiettivo di promuovere un modello di agricoltura basato sulla biodiversità alimentare e sul rispetto del territorio e della cultura locale.[365]

I principi a cui è ispirata l'iniziativa sono gli stessi sui quali si fonda l'intero movimento Slow Food, ossia, citando l'iconica formula spesso utilizzata dall'Associazione, la valorizzazione di prodotti "buoni, puliti e giusti". In particolare, i Mercati della Terra sono volti sia ad offrire un luogo di incontro e scambio in cui migliorare la socialità locale e, così, la consapevolezza dei vari soggetti coinvolti, sia a mettere a disposizione dei produttori di piccola scala, attenti alla qualità alimentare, ma normalmente esclusi dai canali commerciali convenzionali, sbocchi di vendita alternativi.[366]

Nel 2008, in collaborazione con la Cineteca di Bologna e la Provincia (ora Città metropolitana), Slow Food ha istituito e coordinato la gestione del primo Mercato della Terra di Bologna. Più precisamente, la gestione dello stesso era affidata ad un comitato composto da rappresentanti dei tre soggetti promotori e degli imprenditori agricoli partecipanti. Da aprile 2017, però, il mercato non è più gestito da Slow Food. Trattandosi di una realtà strutturata e ormai di lungo corso, infatti, è stato ritenuto che potesse essere condotta in modo autonomo, ora sotto il nome di Mercato Ritrovato, dagli imprenditori agricoli che vi prendono parte.[367] Nel frattempo, sempre la condotta Slow Food di Bologna ha istituito un altro Mercato della Terra: il Mercato del Novale in Piazza Carducci. La gestione di tale iniziativa, che si svolge su area pubblica individuata dal Consiglio del relativo quartiere, è stata assegnata tramite bando comunale e vede la compartecipazione di Slow Food Bologna, della cooperativa sociale Eta Beta e dell'azienda agricola Scarpellini Matteo, i quali insieme hanno costituito il raggruppamento temporaneo d'impresa "Il Novale".

Quanto, più in generale, al ruolo della Fondazione Slow Food per la biodiversità, essa si occupa di orientare e supervisionare i disciplinari dei singoli Mercati della Terra e cura gli aspetti relativi alla comunicazione, al fine di renderla il più possibile omogenea.

---

[365] Oltre ai Mercati della Terra, la Fondazione, che è attiva in oltre 100 Paesi, coordina e promuove altri progetti, quali "Presidi Slow Food", "Arca del Gusto", "10.000 Orti in Africa" e "Alleanza Slow Food dei cuochi". Per approfondimenti: https://www.fondazioneslowfood.com/it/.

[366] V. Vademecum per l'apertura dei Mercati della Terra in Italia, reperibile all'indirizzo di cui alla nota precedente. Uno degli obiettivi centrali delle iniziative promosse da Slow Food è quello di rendere i cittadini "coproduttori" e, quindi, attori consapevoli e partecipi, attraverso il loro sostegno, di un processo agricolo sostenibile.

[367] http://mercatoritrovato.it/. Va rilevato che l'attuale Comitato di gestione, in accordo con Slow Food, ha deciso di mantenere il medesimo disciplinare adottato dalla gestione precedente.

Esperienze particolarmente rilevanti nella realtà bolognese, poi, sono i mercati agricoli biologici promossi da Campi Aperti. Quest'ultima è un'associazione di produttori e consumatori costituita nel 2007 al fine di promuovere l'uso e la pratica dell'agricoltura biologica, delle produzioni eco-compatibili e del risparmio delle risorse naturali, nonché di favorire l'incontro tra produttori e consumatori "responsabili". [368] L'Associazione, al momento, ha contribuito all'istituzione di sei mercati contadini a Bologna il cui svolgimento è affidato, sulla base del regolamento di mercato di Campi Aperti, alle rispettive assemblee di gestione, composte dai produttori presenti nei singoli mercati e dai consumatori interessati.

Premessa questa panoramica su alcune delle più rilevanti realtà presenti a Bologna, vale la pena fare una prima osservazione. Va rilevato, infatti, come la maggior parte dei mercati contadini considerati siano stati istituiti dopo il 2007. Questa circostanza induce a ritenere che il decreto ministeriale 20 novembre 2007, di cui si è detto nel capitolo precedente, riconoscendo esplicitamente il fenomeno dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta, fornendo i requisiti generali per la loro realizzazione e, dunque, riducendo l'incertezza normativa in materia, si sia dimostrato un efficace strumento di promozione. La considerazione trova conferma nelle parole dei promotori delle varie iniziative analizzate, i quali riconoscono al decreto *de quo* il merito di aver diffuso un'efficace modalità organizzativa dei mercati e, così, di averne facilitato le fasi di attivazione e gestione. Gli stessi, inoltre, fanno notare come l'emanazione di tale provvedimento abbia anche contribuito a legittimare il fenomeno dei mercati contadini agli occhi tanto dei consumatori, quanto delle istituzioni locali.

3.2 - Il regolamento del Comune di Bologna sullo svolgimento dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta

Finora si è fatto riferimento ad alcune delle associazioni che si sono occupate dell'attivazione e dello svolgimento dei mercati degli agricoltori, senza, tuttavia, menzionare il Comune di Bologna. Questo perché l'Ente, in ragione dell'ampiezza dell'ambito territoriale di sua competenza, generalmente lascia che l'iniziativa dell'istituzione del mercato venga promossa da soggetti terzi, quali, come visto, organizzazioni professionali agricole o associazioni culturali. Al riguardo, conviene richiamare quanto stabilito dal decreto ministeriale 20 novembre 2007, che, infatti, prevede tale possibilità nella parte in cui stabilisce che i comuni "di propria iniziativa *o su richiesta degli imprenditori singoli, associati o*

[368] I produttori e i consumatori aderenti a Campi Aperti sono impegnati, seppur in via informale, in quanto non era ancora stata costituita l'Associazione, nel promuovere i valori alla base di quest'ultima sin dal 1990. La prima, pionieristica, esperienza di mercato organizzata da tali soggetti risale al 2001. (https://www.campiaperti.org/)

attraverso le associazioni di produttori e di categoria, istituiscono *o autorizzano* i mercati agricoli di vendita diretta"[369].

Ciò non toglie che il Comune, dal canto suo, in linea con le funzioni attribuitegli dal citato decreto ministeriale, abbia svolto, e svolga tuttora, un ruolo fondamentale nella promozione del fenomeno in esame. Al riguardo, va rilevato che il Consiglio comunale, su proposta della Giunta, il 20 aprile 2009 ha approvato il regolamento per lo svolgimento dei mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli, con il quale, specificando quanto previsto dal decreto ministeriale 20 novembre 2007, ha dettato una specifica disciplina di tale attività.[370]

In generale, quanto al contenuto dei regolamenti comunali, come visto, la normativa nazionale in materia non pone vincoli significativi, lasciando ampia autonomia all'ente territoriale.[371] Nel caso di specie, tuttavia, a sostegno del Comune sono intervenute prima la Regione Emilia Romagna, che ha istituito delle linee guida per l'applicazione del decreto MIPAAF, e, poi, la Città metropolitana di Bologna che, pur lasciando ampi spazi di discrezionalità ai comuni interessati, ha approvato uno schema di riferimento per la regolamentazione dei mercati contadini in ambito comunale.[372]

Venendo ora all'analisi dell'articolato, il regolamento emanato dal Comune di Bologna, dopo aver richiamato la normativa nazionale rilevante, all'art. 2, co. 2 stabilisce che i mercati possono essere realizzati tanto su aree di proprietà privata, quanto su spazi pubblici. Tale disposizione, che conferma quanto già stabilito dal legislatore nazionale[373], merita di essere posta in evidenza in quanto il regolamento, nel prosieguo, prevede regole differenti a seconda che il mercato si svolga, appunto, su aree di proprietà privata o su spazi pubblici.

In relazione alla seconda ipotesi, alla quale è dedicato il Titolo 2, rubricato "Creazione del mercato su area pubblica", l'art. 3, co. 1, stabilisce: "Per ciascuna area pubblica mercatale l'organizzazione e la gestione è affidata ad un soggetto, composto da

---

369 Art. 1, co. 2, d.m. 20 novembre 2007. (Corsivo aggiunto)

370 Per il testo della delibera: http://atti.comune.bologna.it/Atti/GCSTOR.nsf/b66851b2fa051265c1257088002d7880/d7bc9cfcfb66c720c125772800485515?OpenDocument. Con la stessa si è anche provveduto ad una prima individuazione delle aree e degli spazi pubblici destinati allo svolgimento dei mercati. Il regolamento, invece, è reperibile all'indirizzo: http://www.comune.bologna.it/impresa/servizi/40093/40096/. V. allegato I.

371 Analisi dei regolamenti comunali in materia di farmers' market, ISMEA, 2011, p. 13.

372 Tale provvedimento è stato approvato con Delibera di Giunta provinciale n. 573 dell'11 novembre 2008 ed è intitolato "Disciplinare Mercato riservato alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli". In relazione alle finalità dei mercati, esso recita: "Il mercato contadino è un servizio di interesse pubblico che nasce allo scopo di dare risposta alle esigenze di acquisto di prodotti agricoli locali e con un diretto legame con il territorio di produzione. Il Mercato persegue la finalità delle azioni di educazione alimentare ed orientamento dei consumi e vuole affermare il valore culturale del cibo, inteso come espressione di identità e di storia".

373 V. art. 1, co. 3, d.m. 20 novembre 2007.

operatori agricoli, anche associati, selezionato dall'Amministrazione". In particolare, la selezione di tale soggetto avviene tramite bando pubblico e, così, "una volta terminata la procedura di valutazione dei progetti di mercato", il Comune, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 3, co. 2, previa sottoscrizione di apposita convenzione, affida la concessione dell'area "al soggetto di coordinamento e gestione il cui progetto è stato valutato più congruo".[374] Tale concessione può avere una durata massima di tre anni, con la possibilità che venga rinnovata per ulteriori due.[375]

L'art. 2, co. 2, stabilisce, inoltre, che le aree pubbliche destinate ai mercati contadini debbano essere individuate mediante delibera del Consiglio comunale. Al comma successivo, invece, viene prevista una procedura semplificata per l'individuazione di "ulteriori aree da destinare a mercati sperimentali di vendita diretta di prodotti agricoli". In tal caso è previsto che, su iniziativa dello stesso Comune o su proposta "delle associazioni di categoria dei produttori agricoli o di altre associazioni", l'area possa essere individuata mediante deliberazione non del Consiglio, ma della Giunta comunale. Quest'ultima previsione, nella pratica, si è rivelata particolarmente utile ai fini dell'incentivazione del fenomeno dei mercati contadini; infatti, si deve considerare che, tra i vari fattori di successo di un mercato, la localizzazione dello stesso è un elemento particolarmente rilevante, ma difficilmente valutabile a priori. In tal senso, il periodo di sperimentazione può fornire riscontri in merito alla bontà della scelta effettuata.[376]

La concessione dell'area per lo svolgimento del mercato, al termine del bando pubblico, dunque, viene affidata ad un soggetto, selezionato dall'Amministrazione comunale, di cui devono necessariamente far parte anche imprenditori agricoli. Tale soggetto, all'interno del regolamento, viene significativamente denominato "Soggetto di coordinamento e gestione". Esso, infatti, ai sensi dell'art. 6, co. 1, deve, innanzitutto, provvedere ad ammettere al mercato gli imprenditori agricoli che ne facciano richiesta,

---

[374] Ai sensi dell'art. 3, c. 2, gli elementi rilevanti ai fini della valutazione del progetto di mercato sono: "*a)* la proposta di disciplinare; *b)* il calendario dei giorni e l'orario di mercato*; c)* il numero, l'elenco e i requisiti di tutte le aziende dei produttori agricoli coinvolte; *d)*le modalità di controllo e di rilevanza delle presenze; *e)* l'indicazione della gamma dei prodotti agricoli posti in vendita; *f)* un elaborato in cui siano indicate le soluzioni attraverso le quali il soggetto intende organizzare il mercato, che dovranno anche essere rappresentate graficamente tramite localizzazione (in scala) su planimetrie che tengano in considerazione il minor impatto possibile delle strutture rispetto al contesto territoriale in cui saranno collocate". Il terzo comma del medesimo articolo, poi, riserva all'Amministrazione comunale la "facoltà di individuare ulteriori requisiti che il progetto dovrà contenere". Quest'ultima precisazione è importante perché consente al Comune, mediante l'individuazione di criteri di valutazione ulteriori, di orientare le caratteristiche e le modalità organizzative dei mercati contadini. Due criteri spesso inseriti nei bandi dal Comune di Bologna, ad esempio, sono la vendita di prodotti biologici e la realizzazione all'interno del mercato delle attività culturali e didattiche di cui all'art. 11 del regolamento comunale.

[375] V. art. 5, co. 1 del regolamento comunale in esame.

[376] Coerentemente con il carattere sperimentale delle iniziative in argomento, l'art. 5, co. 2 prevede che, in tali circostanze, la concessione possa avere una durata massima di due anni.

valutandone in via preventiva la rispondenza a quanto stabilito dal disciplinare di mercato, oltre che alla normativa in materia.

Quanto ai criteri di selezione degli imprenditori agricoli, il regolamento comunale si limita a stabilire, in linea con il decreto MIPAAF,[377] che "gli operatori ammessi alla vendita de[bbano] avere l'ubicazione dell'azienda agricola (o in caso di società, delle aziende agricole dei soci), nonché la sede di produzione e trasformazione dei prodotti, nell'ambito territoriale individuato dalla convenzione con il Soggetto di coordinamento e gestione, con l'intento di valorizzare le produzioni agricole locali, e comunque non oltre l'ambito regionale"[378]. E' prevista, dunque, la possibilità che nei disciplinari dei singoli mercati, in relazione al criterio dell'ubicazione delle aziende agricole, venga fissata un'area geografica più ristretta rispetto a quelle individuata dai confini regionali.

Come visto, inoltre, il regolamento chiarisce che tale eventuale, e ulteriore, limitazione debba essere finalizzata alla valorizzazione delle produzioni agricole locali. Se, da un lato, a tale precisazione va dato il merito di fungere da canone di indirizzo per la redazione dei vari disciplinari di mercato, dall'altro, nonostante l'art. 1, co. 2 richiami genericamente quanto disposto dal decreto ministeriale 20 novembre 2007, si sarebbe potuto fare esplicito riferimento all'obbligo di provenienza, quantomeno regionale, della porzione di prodotti acquistati presso terzi di cui è ammessa la vendita[379], anche alla luce dell'importanza rivestita dall'aspetto della territorialità all'interno del fenomeno in esame.

L'art. 7 del regolamento in commento, poi, elenca gli obblighi attribuiti al soggetto di coordinamento e gestione, tra i quali, in particolare, figurano quello di "garantire l'organizzazione e il funzionamento del mercato, [...] provvedendo anche ad attività di comunicazione, promozione e valorizzazione", e, soprattutto, quello di "esercitare attività di controllo sul rispetto del disciplinare da parte degli operatori".[380] Al riguardo, la disposizione successiva, nello statuire che gli imprenditori agricoli ammessi alla partecipazione al mercato sono tenuti ad attenersi, oltre che alla normativa in materia, anche a quanto stabilito dal disciplinare di mercato, prevede che il soggetto di coordinamento e gestione possa sospendere dalla partecipazione al mercato, per un massimo di sei mesi, coloro che "non ottemperino agli obblighi previsti".[381] Qualora,

---

377 V. art. 2, co. 1, lett. *a),* decreto ministeriale 20 novembre 2007.

378 Art. 6, co. 2 del regolamento comunale in esame. Quanto all'utilizzo del termine "operatori" si rinvia a quanto detto nella nota precedente.

379 V. art. 2, co. 1, lett. *b)*, decreto ministeriale 20 novembre 2007.

380 Art. 7, lett. *a)* e *b)*. Gli altri obblighi del soggetto di coordinamento e gestione previsti da tale norma sono: "*b)* porsi come soggetto referente nei confronti dei consumatori e degli organi preposti alla vigilanza; *c)* corrispondere il canone di concessione di suolo pubblico; *d)* sostenere i costi per il consumo di energia elettrica, acqua, raccolta rifiuti; *e)* provvedere alla raccolta dei rifiuti mantenendo in ordine e pulizia l'area del mercato; *f)* ripristinare gli eventuali danni alle aree di mercato; *g)* evitare scarichi e depositi sull'area pubblica non consentita dall'Autorità Comunale; [...] *i)* vigilare e predisporre le misure necessarie affinché le attività mercatali non arrechino disturbo ai cittadini, alle attività contermini e alla circolazione".

381 V. art. 8, commi 1 e 2.

invece, un imprenditore agricolo ammesso al mercato perda i requisiti richiesti dalla legge, quali, ad esempio, la stessa qualificazione di imprenditore agricolo o l'iscrizione al registro delle imprese, nonché i requisiti c.d. di onorabilità, ovvero non provveda "agli adeguamenti prescritti dall'Azienda USL, volti ad eliminare la mancanza dei requisiti igienico sanitari previsti dalla normativa in materia", è previsto, ai sensi dell'art. 8, c. 3, che il soggetto di coordinamento e controllo debba procedere alla sua esclusione dal mercato, dandone comunicazione all'Amministrazione comunale.[382]

Sempre in relazione al tema dei controlli, inoltre, il regolamento richiama i doveri di vigilanza "riservati al Comune dalla legge e dalla vigente normativa comunale"[383] e attribuisce all'Ente la facoltà di revocare in ogni momento la concessione dell'area per lo svolgimento del mercato, qualora il relativo soggetto di coordinamento e gestione risulti inadempiente rispetto agli obblighi attribuitigli dal regolamento stesso.[384]

Infine, va rilevato come l'art. 10, rubricato "Disposizioni igienico sanitarie", del pari con l'art. 2, co. 3 del decreto ministeriale 20 novembre 2011, limitandosi a rinviare alla normativa sulla sicurezza alimentare *tout court*, non sfrutti le possibilità di deroga offerte dall'art. 1, par. 2, lett. *c)*, reg. CE n. 882/2004 e dall'art. 7 reg. CE n. 2074/2005. Al riguardo, tuttavia, non si può trascurare il fatto che, allo stato attuale, la possibilità di prevedere una disciplina igienico-sanitaria specifica per la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale risulti di scarsa utilità in riferimento ai mercati contadini. Nelle linee guida applicative del regolamento 852/2004 elaborate dalla Conferenza Stato Regioni, infatti, come già ricordato, viene fornita un'interpretazione restrittiva dell'art. 1, par. 2, lett. c), reg. CE n. 882/2004, per cui solamente gli imprenditori che vendono occasionalmente prodotti primari della propria azienda potrebbero rientrare nell'ambito applicativo di un'eventuale disciplina speciale e, quindi, essere esentati dagli obblighi prescritti dal reg. Ce n. 852/2004.[385] Quanto, poi, alla

---

[382] L'art. 8, co. 4, inoltre, recita: "Nel caso in cui il soggetto di coordinamento e gestione non provveda all'esclusione di cui al precedente comma 3, l'Amministrazione procederà direttamente all'esclusione dell'imprenditore agricolo dal mercato, dando comunicazione all'interessato tramite lettera raccomandata o consegnata a mano".

[383] Art. 8, co. 5.

[384] V. Art. 12, che elenca alcune delle circostanze che possono portare alla revoca della concessione. Questo, in particolare, può avvenire in caso di: "*a)* ammissione al mercato di operatori privi dei requisiti di legge per l'esercizio della vendita diretta dei prodotti agricoli; *b)* omessa esclusione di almeno due operatori agricoli rientranti nella disciplina del comma 3 dell'art. 8 del presente regolamento; *c)* mancato esercizio dell'attività di vigilanza ed esercizio del mercato al di fuori delle aree individuate; *d)* mancato rispetto degli orari fissati nel disciplinare; *e)* mancato pagamento di oneri, tariffe e canoni dovuti; *f)*mancato ripristino del suolo pubblico dopo il mercato (pulizie, danni); *g)* svolgimento dell'attività di vendita non conforme al contenuto del progetto presentato; *h)* vendita all'interno del mercato di bevande alcoliche non sigillate; *i)* esercizio dell'attività di somministrazione all'interno del mercato; *j)* attività di disturbo della quiete pubblica imputabile all'attività svolta dagli operatori". Va precisato che, in relazione al punto *i)*, sulla base di quanto stabilito dalla legge n. 98/2013, si ritiene che il regolamento faccia riferimento alla somministrazione assistita (Cfr. Pt. III, Cap. 1.2.3, nota 289).

[385] *Cfr.* Pt. II, Cap. 2.2.

possibilità di concedere deroghe per i prodotti che presentano caratteristiche tradizionali, essa risulta *ex se* di ridotta rilevanza rispetto al fenomeno dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.[386]

Le disposizioni analizzate finora, come detto, riguardano l'ipotesi in cui il mercato contadino si svolga su area pubblica. La disciplina dei mercati contadini istituiti su area di proprietà privata, invece, è contenuta nel Titolo 3 del regolamento in esame. L'attivazione di tali mercati, nonostante si svolgano in aree private, deve essere comunicata al Comune, ai sensi dell'art. 13, c. 2. Questo, al fine sia di consentire alle autorità competenti di svolgere i relativi controlli, in quanto anche gli imprenditori agricoli coinvolti in tali mercati sono tenuti, tra l'altro, al rispetto della normativa sulla sicurezza alimentare, sia per consentire al Comune stesso di contribuire alla visibilità dell'iniziativa. L'art. 14, al primo comma, individua il contenuto della suddetta comunicazione, mentre al secondo comma elenca gli obblighi del soggetto di coordinamento e gestione. Tale norma ricalca sostanzialmente quanto stabilito dallo stesso regolamento in relazione ai mercati istituiti su area pubblica, salvo per quanto riguarda gli oneri che risultano incompatibili con la natura privata dell'area su cui si svolge il mercato.

3.3 - Il disciplinare di mercato: considerazioni tratte dall'esperienza concreta

Alcuni Comuni, soprattutto quelli di dimensioni minori, si sono occupati direttamente dell'istituzione e dello svolgimento dei mercati contadini e hanno emanato un regolamento comunale avente anche la funzione di disciplinare di mercato. Altri, invece, tra i quali, come visto, il Comune di Bologna, hanno favorito l'iniziativa di soggetti privati, emanando un regolamento comunale più generale e lasciando il compito di redigere il disciplinare agli stessi soggetti promotori.[387]

In particolare, da quanto detto nel paragrafo precedente, emerge come il regolamento del Comune di Bologna, da un lato, preveda una disciplina puntuale degli aspetti amministrativi relativi alla procedura di istituzione e allo svolgimento dei mercati e, dall'altro, lasci ai soggetti promotori il compito di specificare, tramite il disciplinare, i requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa nazionale, ossia quelli attinenti all'individuazione, rispettivamente, degli imprenditori agricoli che possono essere ammessi al mercato e dei prodotti dei quali è consentita la vendita.

Dall'esame dei mercati di cui si è detto nel primo paragrafo emerge come tale impostazione abbia portato, inevitabilmente, alla formazione di disciplinari tra loro differenti. Quello dei mercati promossi dall'Associazione Campi Aperti, ad esempio, riserva la partecipazione al mercato a "piccoli produttori agricoli che producono con i metodi dell'agricoltura biologica o biodinamica", i quali possono vendere solamente i propri

[386] Sul tema si rinvia a quanto detto nella Pt. II, Cap. 2.3.

[387] Analisi dei regolamenti comunali in materia di farmers' market, ISMEA, 2011, p. 13.

prodotti. Solo limitatamente ai prodotti non presenti o scarsamente presenti nel mercato è prevista un'eccezione, per cui, previo consenso del soggetto di coordinamento e gestione, possono esserne vendute "piccole quantità provenienti da aziende vicine e collegate".[388]

Per quanto riguarda il Mercato del Novale, invece, è previsto che vi siano ammessi, per la vendita di "prodotti da essi stessi coltivati, allevati, raccolti, catturati, conservati o trasformati", gli imprenditori agricoli la cui azienda sia ubicata entro il territorio della Regione Emilia Romagna. Il relativo disciplinare, poi, dispone che, tra questi, ai fini della formazione della graduatoria per l'accesso al mercato, vengano attribuiti punteggi premiali a coloro la cui azienda agricola è ubicata nel territorio della Città metropolitana di Bologna o che offrono prodotti biologici certificati, di presidio Slow Food, ovvero prodotti DOP, IGP e STG.[389]

Il disciplinare dei mercati di Campagna Amica, ancora, prevede che gli imprenditori agricoli per essere ammessi debbano operare nell'ambito territoriale amministrativo della Regione Emilia Romagna e possano vendere, pur nel rispetto dei limiti imposti dalla legge, anche prodotti acquistati presso terzi. Viene specificato, tuttavia, che tali prodotti devono essere: *a)* acquistati direttamente da altre aziende agricole ubicate nell'ambito territoriale della Regione ed accreditate all'Associazione Campagna Amica; *b)* dello stesso comparto produttivo dei prodotti propri; *c)* rispettosi dei parametri di stagionalità e qualità richiesti dall'Associazione.[390]

Dal confronto dei tre disciplinari emerge, tra l'altro, come la possibilità per gli imprenditori agricoli ammessi al mercato di vendere prodotti provenienti da aziende agricole terze sia oggetto di orientamenti differenti, nonostante vi sia una tendenza comune a ridimensionare, più o meno significativamente, quanto previsto dalla legislazione nazionale. Tale situazione è espressione della difficoltà di contemperare istanze confliggenti. Da un lato, infatti, consentire la vendita solamente di prodotti propri favorisce la partecipazione al mercato di più imprenditori agricoli, i quali, peraltro, potranno illustrare le caratteristiche degli stessi in maniera più consapevole, essendosene occupati in prima persona. Tale soluzione, sicuramente più aderente ai principi di fondo che ispirano il fenomeno dei mercati contadini, tuttavia, si scontra con l'esigenza di garantire, soprattutto durante i periodi più difficili, come quello invernale, un'offerta quanto più ampia possibile, al fine di soddisfare le esigenze dei consumatori.

Pertanto, trattandosi di una questione alla quale è difficile trovare una soluzione uniforme, in quanto influenzata fortemente da elementi contestuali, pare corretta l'impostazione assunta dal regolamento del Comune di Bologna che, come visto, rimette

---

[388] Il testo del disciplinare è disponibile all'indirizzo: https://www.campiaperti.org/chi-siamo/regolamento-dei-mercati/.

[389] Per il testo del disciplinare: http://comune.malalbergo.bo.it/notizia/1318/mercato-della-terra-di-piazza-carducci.

[390] Quanto riportato a proposito dei mercati di Campagna Amica è frutto dell'incontro con il Segretario provinciale della Fondazione.

all'autonomia dei soggetti promotori la specificazione di quanto previsto in merito dal decreto ministeriale 20 novembre 2007.

Più in generale, dunque, si può affermare che il grado di autonomia concesso a coloro che si impegnano nell'istituzione dei singoli mercati, seppur nei limiti di quanto previsto dal decreto MIPAAF e dal regolamento comunale, può rappresentare un fattore positivo dal punto di vista sia della promozione che della regolamentazione del fenomeno in esame. In questo modo, infatti, è consentito ai singoli soggetti promotori di strutturare il disciplinare in base, oltre che al proprio orientamento strategico, alle esigenze e peculiarità del contesto di riferimento.

Va rilevato, tuttavia, come tale impostazione, alimentando la varietà contenutistica dei disciplinari e, conseguentemente, anche delle caratteristiche dei mercati, possa costituire fonte di confusione per i consumatori.

Al riguardo, riprendendo il tema della possibilità di vendita di prodotti provenienti da aziende agricole terze, dai disciplinari esaminati emerge come, al fine di garantire un'informazione completa dei consumatori, i vari soggetti promotori abbiano espressamente previsto, in capo ai produttori, obblighi finalizzati a consentire l'identificazione dei prodotti di provenienza esterna, come, ad esempio, quello di indicare il nome e le caratteristiche dell'azienda produttrice sulla cassetta utilizzata per la vendita degli stessi.[391]

Quanto detto ci offre l'opportunità di porre in evidenza come all'interno del fenomeno dei mercati contadini il tema della comunicazione al consumatore sia assolutamente centrale e, perciò, meritevole di una maggiore attenzione da parte delle istituzioni. La questione, infatti, pare affrontata in modo generico sia nel decreto ministeriale 20 novembre 2007, sia nel regolamento del Comune di Bologna. Il primo si limita a stabilire che "i comuni, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'ordinaria dotazione di bilancio, promuovono azioni di informazione per i consumatori sulle caratteristiche qualitative dei prodotti agricoli posti in vendita"[392]; il secondo, che il soggetto di coordinamento e gestione "ha l'obbligo di garantire l'organizzazione e il funzionamento del mercato, prevedendo anche attività di comunicazione, promozione e valorizzazione"[393]. Nell'auspicio di un intervento volto ad individuare strumenti utilizzabili dai soggetti di coordinamento e gestione al fine di migliorare, nell'interesse dei consumatori, la comunicazione di informazioni riguardanti sia i singoli produttori che, in generale, il mercato contadino nel quale operano, si consideri che, allo stato attuale, la stessa Amministrazione comunale potrebbe stimolare una maggiore attenzione sul tema da parte

[391] V., ad esempio, disciplinare dei mercati di Campi Aperti, punto 3.

[392] Art. 1, c. 4, d.m. 20 novembre 2007.

[393] Art. 7, lett. *a)* del regolamento del Comune di Bologna sullo svolgimento dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.

dei soggetti promotori considerando lo stesso rilevante ai fini della valutazione dei progetti di mercato, come consentito dall'art. 3, co. 3 del regolamento comunale.[394]

Ciò detto, va preso in considerazione un altro aspetto, anch'esso trasversale ai documenti analizzati, ossia quello dei controlli sul rispetto del disciplinare di mercato, nonché delle leggi e dei regolamenti in materia. Per i mercati contadini, infatti, i controlli costituiscono un elemento fondamentale, sia nell'interesse dei soggetti promotori e degli imprenditori agricoli, in quanto garantiscono una corretta competizione all'interno del mercato e tutelano l'immagine dello stesso, che, per ovvie ragioni, a favore delle istituzioni e dei consumatori. A questo proposito, dunque, visto l'interesse comune di tutti i soggetti coinvolti a garantire il rispetto sia della normativa nazionale e del regolamento comunale, che dei rispettivi disciplinari, nonché la necessità di contenere i costi derivanti dalle attività di controllo, pare efficace la prassi instauratasi nei mercati analizzati, di cui ora si dirà.

In materia, il regolamento comunale prevede che il soggetto di coordinamento e gestione debba "esercitare attività di controllo sul rispetto del disciplinare da parte degli [imprenditori agricoli]"[395] e aggiunge: "sono fatte salve le funzioni di controllo e vigilanza riservate al Comune dalla legge e dalla vigente normativa comunale"[396]. Dai disciplinari considerati emerge come, in ottemperanza a tale disposizione, accanto ai controlli delle autorità pubbliche, siano stati istituiti da parte dei vari soggetti promotori dei meccanismi di autocontrollo, relativi sia alla fase di ammissione, sia a quella, successiva, di partecipazione al mercato. I controlli, in particolare, consistono tanto in ispezioni durante lo svolgimento del mercato, quanto in sopralluoghi presso l'azienda agricola e vengono effettuati, congiuntamente, dal soggetto di coordinamento e gestione e da produttori partecipanti al mercato esperti del comparto produttivo interessato.[397]

---

394 *Cfr.* Pt. III, Cap. 3.2, nota 372.

395 Art. 7, lett. *h)* del regolamento del Comune di Bologna sullo svolgimento dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.

396 Art. 8, co. 5 del regolamento del Comune di Bologna sullo svolgimento dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta.

397 Al riguardo, suscita particolare interesse il sistema di controllo implementato nei mercati promossi dall'Associazione Campi Aperti (http://www.campiaperti.org/sistema-garanzia-partecipata/). Tale meccanismo è riconducibile nella categoria dei c.d. Sistemi a Garanzia Partecipativa, ossia pratiche collettive di controllo che risultano sempre più diffuse a livello internazionale e spesso utilizzate quali strategie alternative di certificazione dei prodotti biologici. L'Emilia Romagna, nel 2014, ha pioneristicamente riconosciuto il valore di tali sistemi di controllo, prevedendo all'art. 4, lett. b) della Legge Regionale 19/2014 "Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale" l'adozione "di iniziative e interventi volti a valorizzare, promuovere e sostenere [...] il riconoscimento e l'applicazione dei "Sistemi Locali di Garanzia Partecipata"", definiti dall'art. 3, lett. i) come "i sistemi e i protocolli che garantiscono la sostenibilità ambientale e sociale delle produzioni e delle prestazioni di servizi, nel rispetto della natura e dei suoi cicli, del benessere degli animali, della biodiversità, del territorio e delle sue tradizioni, dei diritti dei lavoratori. I Sistemi Locali di Garanzia Partecipata sono coprogettati e gestiti con il contributo attivo degli stessi produttori, dei consumatori e degli utenti e di tutte le altre parti interessate e sono basati sulla fiducia, sulle reti solidali e sullo scambio di conoscenze". Per

Al fine di rendere più certo il sistema dei controlli, dunque, è auspicabile che il regolamento comunale, prendendo spunto da quanto previsto dai suddetti disciplinari, affronti il tema in modo più analitico, così da fornire delle linee guida uniformi per l'esercizio dell'attività di controllo da parte del soggetto di coordinamento e gestione.

Concludendo, dunque, è possibile trarre alcune considerazioni. Innanzitutto, va riconosciuta l'efficacia del decreto ministeriale 20 novembre 2007 in relazione alla promozione del fenomeno dei mercati contadini. La definizione di un modello organizzativo generale e il riconoscimento esplicito da parte del legislatore nazionale, infatti, hanno generato un forte incremento di tali iniziative. Altrettanto efficace in termini promozionali, inoltre, si è rivelata l'impostazione assunta dal Regolamento Comunale di Bologna, che, affidando all'autonomia dei privati la specificazione di taluni aspetti della strutturazione dei mercati, ha consentito che gli stessi potessero essere adattati alle specifiche esigenze dei singoli contesti.

Va rilevato, tuttavia, come la progressiva diffusione del fenomeno e la crescente attrattiva che lo stesso esercita sui consumatori abbia fatto emergere esigenze di maggiore uniformità nella regolamentazione di aspetti quali, si è detto, quelli della comunicazione e dei controlli. Perché il fenomeno dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta possa progredire, quindi, appaiono opportuni in prospettiva interventi volti ad integrare e armonizzare la disciplina vigente, così da garantire una maggiore omogeneità nella regolamentazione di quegli aspetti che l'esperienza concreta ha rivelato non essere condizionati dal contesto di riferimento.

---

approfondimenti sul tema dei Sistemi di Garanzia Partecipativa v. G. Sacchi, *I Sistemi di Garanzia Partecipativa per i prodotti biologici*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018.

CONCLUSIONI

Nell'indagine condotta sulle origini della filiera corta, si è osservato, innanzitutto, come tale fenomeno sia scaturito dal senso di insoddisfazione di quei soggetti, i produttori primari e i consumatori finali, marginalizzati e distanziati dalle dinamiche evolutive del moderno sistema agroalimentare. Appare immediatamente evidente, dunque, che i sistemi agroalimentari fondati su questi nuovi modelli distributivi si pongono come alternativa, sia dal punto di vista materiale che valoriale, al sistema convenzionale, costruito sulla filiera lunga. Mentre i primi sono fondati sulle nozioni di territorialità, di qualità alimentare e di inclusione sociale, il secondo, generalmente, è imperniato su di un modello produttivo di tipo industriale, che mira alla deterritorializzazione dei processi produttivi, alla standardizzazione dei prodotti e, così, al perseguimento di economie di scala.

In tale contesto, tuttavia, si consideri che i vari circuiti a filiera corta si caratterizzano, rispetto al sistema agroalimentare convenzionale, tra l'altro, anche per i ridotti volumi di prodotti alimentari che vi vengono commerciati. Questa condizione, come emerso dalla disamina di alcune delle più rilevanti estrinsecazioni del fenomeno, da un lato, è il precipitato delle caratteristiche proprie di tali esperienze, che sostengono un tipo di agricoltura non industrializzata e non massificata, dall'altro, dipende dal fatto che sono iniziative relativamente recenti, ancora in fase evolutiva e spesso oggetto di sperimentazione.

Allo stato attuale, allora, nonostante la diffusione sempre più rapida del fenomeno e le già notevoli dimensioni raggiunte dallo stesso, appare difficile poter ritenere che tali circuiti possano garantire il sostentamento alimentare di una popolazione, quella mondiale, in costante crescita, e, così, sostituirsi alla filiera lunga e alle dinamiche proprie del sistema agroalimentare convenzionale. Perciò, pur considerando che le peculiarità dei singoli territori ne possono favorire una maggiore o minore diffusione e rilevanza, pare preferibile valutare la filiera corta in termini di complementarità piuttosto che di sostituibilità rispetto alla filiera lunga.

Questa premessa consente di sviluppare due osservazioni. La prima concerne le dinamiche sottese al moderno sistema agroalimentare affrontate nella prima parte di questo lavoro. Si è visto come il settore primario risulti sempre più integrato, per via contrattuale, nei processi economici guidati dalle imprese alimentari e dalla grande distribuzione. La posizione di crescente debolezza negoziale dei produttori primari nei confronti di tali soggetti, sempre più dominanti dal punto di vista dell'informazione, della conoscenza e del potere decisionale, ha posto gli stessi in una condizione di marginalità e insostenibilità economica. L'impossibilità per i produttori agricoli di valutare e incidere sulle condizioni contenute nei contratti di integrazione verticale, in particolare, comporta il loro totale assoggettamento ai *desiderata* delle controparti industriali, esponendoli, peraltro, a significativi rischi contrattuali. Data la non superabilità, allo stato attuale, di siffatto sistema agroalimentare, emerge l'esigenza di un intervento sulla disciplina dei rapporti contrattuali tra i produttori primari e i settori della trasformazione e della distribuzione, al fine di garantire una maggiore protezione ai soggetti deboli della filiera.

La seconda osservazione, invece, verte sul ruolo della filiera corta nel sistema agroalimentare inteso in senso ampio. Dall'analisi delle caratteristiche di tali nuovi circuiti di produzione e consumo è emerso come gli stessi, nonostante non possano ancora competere per diffusione e dimensioni con le filiere più consolidate, meritino comunque di essere considerati con grande attenzione dalle istituzioni. Questo sia perché, rappresentando un'alternativa ai circuiti convenzionali, possono contribuire a riequilibrare il mercato agroalimentare, sia perché, offrendo beni e servizi non di mercato, favoriscono la tutela di istanze di rilevanza collettiva. Mediante la riduzione o l'esclusione degli intermediari commerciali, infatti, viene favorita l'interazione tra il produttore agricolo e il consumatore e, così, la formazione di una relazione forte, foriera di maggiore consapevolezza nei processi decisionali dei soggetti coinvolti e, quindi, suscettibile di essere declinata in una dimensione ambientale, sociale, economica e anche politica.

Queste considerazioni hanno trovato conferma nell'operato dei regolatori comunitario e statunitense, i quali hanno dimostrato un vivo interesse per il fenomeno in argomento. Dalla comparazione delle due realtà giuridiche è emerso come in entrambe, nel contesto delle rispettive politiche agricole, siano state predisposte apposite misure finanziarie volte a promuovere la diffusione della filiera corta. Le sovvenzioni previste, in particolare, sono finalizzate a consentire il superamento di ostacoli sia materiali, quali la debolezza economica dei produttori agricoli e la mancanza di infrastrutture ed equipaggiamenti adeguati, che immateriali, quali la mancanza di sufficiente preparazione professionale e la ridotta conoscenza dei produttori e dei consumatori riguardo le caratteristiche della filiera corta.

Si è rilevato, poi, come previsioni idonee ad incidere positivamente sulla crescita del fenomeno possano essere rinvenute anche nella legislazione sulla sicurezza alimentare, sia comunitaria che statunitense. Va ricordato che l'applicazione delle norme generali in materia sicurezza può comportare, per i produttori coinvolti nelle varie esperienze di filiera corta, costi notevoli e talvolta insostenibili, ai quali, peraltro, può non corrispondere una altrettanto significativa utilità dell'adempimento imposto. Al riguardo è emerso come la vendita su mercato locale e la stretta relazione tra produttore e consumatore siano stati utilizzati da entrambi i legislatori quali parametri per l'esclusione dell'ambito applicativo di alcune previsioni in materia di sicurezza alimentare.

Quanto all'ordinamento comunitario, ci si riferisce alla possibilità per gli Stati membri di prevedere una disciplina igienico-sanitaria specifica per la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale, mentre si è rivelato di minore utilità quanto previsto in relazione ai prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali. Quanto, invece, alle eccezioni all'integrale applicabilità della normativa sulla sicurezza alimentare previste dalla legislazione federale statunitense, queste, pur presenti, si caratterizzano per il ristretto ambito di applicabilità, in quanto soggette a limiti sia quantitativi che qualitativi.

In relazione, ancora, al tema della promozione ed incentivazione della filiera corta, si è detto della proposta, avanzata dalla Commissione europea, di adottare un regime di etichettatura specifico per i prodotti locali. Al termine dell'analisi delle opzioni prospettate dalla stessa Commissione, tuttavia, è emerso come la previsione di un simile strumento

giuridico, volto a consentire ai produttori di comunicare la provenienza locale dei propri prodotti, seppur auspicabile, risulterebbe efficace solamente in relazione ad un numero ristretto di esperienze di filiera corta. Lo stesso, peraltro, può dirsi in relazione alla possibilità di formulare una definizione legislativa del concetto di locale. Va rilevato, tuttavia, che un simile intervento, attualmente mancante sia nell'ordinamento comunitario che statunitense, consentirebbe di ridurre la confusione ingenerata nei consumatori dalle diverse definizioni adottate da istituzioni locali e soggetti privati, effetto di cui certamente beneficerebbero anche diverse esperienze di filiera corta.

La stessa crescente attenzione dimostrata dal legislatore comunitario per il fenomeno in argomento è stata riscontrata anche a livello nazionale, nell'ordinamento italiano. Procedendo all'analisi dell'evoluzione legislativa in materia di vendita diretta di prodotti agroalimentari si è posto in evidenza come, nonostante tale forma di alienazione sia da sempre oggetto di una disciplina specifica rispetto alla vendita commerciale, negli ultimi anni, le ragioni sottese a tale *favor* siano state oggetto di un processo di ammodernamento. Alla vendita diretta, così come ad altre forme di filiera corta, sono state riconosciute finalità ulteriori rispetto a quelle di mera allocazione dei prodotti agroalimentari, il che ha comportato un ampliamento della portata degli interventi normativi in materia. Basti pensare all'estensione della applicabilità della disciplina sulla vendita diretta anche alle vendite di prodotti propri da parte dell'impresa agrituristica, ovvero alla previsione di strumenti normativi di carattere promozionale, come quelli previsti dalle leggi regionali sui prodotti "a chilometro zero" o la previsione di un regime fiscale di favore per i Gruppi di Acquisto Solidale o, ancora, la legislazione sui mercati contadini a vendita diretta.

In generale, dunque, si può affermare che l'attenzione verso le diverse estrinsecazioni della filiera corta stia crescendo, non soltanto nell'opinione pubblica, ma anche a livello istituzionale. Allo stesso tempo, tuttavia, come suggerito dall'analisi delle esperienze mercatali della Città di Bologna, affinché tali realtà possano consolidarsi e svilupparsi in forme durature, si avverte l'esigenza di un maggiore sforzo normativo, volto a definire più puntualmente alcuni ambiti finora lasciati all'autonomia privata. Senza dimenticare che nel perseguire tale finalità andrà riservata particolare attenzione al bilanciamento delle esigenze di maggiore uniformità e certezza con quelle relative alla necessaria autonomia di cui enti territoriali e soggetti privati devono poter disporre, così da preservare la specificità e il carattere alternativo che contraddistinguono, sin dalle sue origini, il fenomeno della filiera corta.

Bibliografia

AGCOM, *Indagine conoscitiva sul settore della GDO*, IC43, 2013.

Adornato F., *Contratti e mercati di prossimità e di territorio dei prodotti agroalimentari*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

Alabrese M. R., *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in *Rivista di diritto alimentare*, II, 3, 2008.

Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, I, 2002.

Albisinni F., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio,* Giuffrè, Milano, 2000.

Albisinni F., *Commento all'art. 2 della l. 20 febbraio 2006*, n. 96, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2006.

Albisinni F., *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Disc. priv., Sez. civ., IV Agg.*, UTET, Torino, 2009.

Albisinni F., *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in *Trattato di diritto agrario*, diretta da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. 1, Il diritto agrario. Circolazione e tutela dei diritti, UTET, Torino, 2011.

Altili P., Losavio C., *I prodotti agroalimentari tradizionali: frammenti di una disciplina incompleta*, in *Rivista di diritto agrario*, 4/1, 2010.

Anderson P., *Empowering Local and Sustainable Food: Does the Food Safety Modernization Act's Tester Hagan Amendment Remove Enough Barriers?*, in *9 J.L. Econ. & Pol'y 145*, 2012.

Atkins P., Bowler I., *Food in Society. Economy, Culture, Geography*, Oxford University Press Inc., New York, 2001.

Bairoch P., *Agricoltura e rivoluzione industriale*, in *Storia economica d'europa*, diretto da Carlo M. Cipolla, UTET, Torino, 1979.

Bolognini S., *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, in *Digesto Disc. priv., Sez. civ., Agg.*, UTET, Torino, 2009.

Borri I., Borsotto P., *I Gruppi di Acquisto Solidali,* in *Agricoltura urbana e filiere corte. Un quadro della realtà italiana*, a cura di D. Marino, FrancoAngeli, Milano, 2016.

Boys K. A. et al., *The Food Safety Modernization Act: Implications for U.S. Small Scale Farms*, in *41 Am. J. L. and Med.*, 2015.

Braaten D., Coit M., *Legal Issues in Local Food*, in *15 Drake J. Agric. L. 9*, 2010.

Bruno F., *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Walters Kluwer, Milanofiori Assago (MI), 2017.

Canfora I., *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalle vendite in rete ai "Gruppi di acquisto solidale"*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, Giuffrè, Milano, 2011.

Canfora I., *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Cacucci, Bari, 2008.

Canfora I., *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012.

Canfora I., *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2014.

Canfora I., *Is the short food supply chain an efficient solution for sustainability in food market?*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 2016.

Chite R. M., *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side, Congressional Research Service*, 2014.

Ciolos D., *Agricolture locali e filiere corte: rafforzare la dimensione locale della politica agricola comune,* Intervento di apertura alla conferenza sulle agricolture locali e le filiere corte, Bruxelles, 2012.

Cocco G., *Filiera corta e "farmers' markets"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2015.

Commission Staff Working Document on various aspects of short food supply chains, COM(2013) 866 finale.

Costato L., *Compendio di diritto alimentare*, CEDAM, Padova, 2006.

Costato L., *Dalla food security alla food insecurity*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/1, 2011.

Costato L., *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari,* in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2012.

Costato L., *Note alla relazione Giuffrida,* in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

Costato L., *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2017.

Di Iacovo F., Fonte M., Galasso A., *Agricoltura civica e filiera corta. Nuove pratiche, forme d'imprese e relazioni tra produttori e consumatori*, Gruppo 2013, 22, 2014.

EIP-AGRI Focus Group, *Innovative Short Food Supply Chain Management*, Final Report, 2015.

Eurobarometer, *The Common Agricultural Policy*, 2011.

Ferrari M., Izzo U., *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Bologna, il Mulino, 2012.

Ferrari M., *Etichettatura di prossimità e filiere corte: uno sguardo comparato*, in *Rivista di diritto alimentare*, IX, 4, 2015.

Forti A., *I prodotti a km 0: un altro modo di pubblicizzare il prodotto alimentare*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, Giuffrè, Milano, 2011.

Francario L., Paoloni L., *Agriturismo (I agg.)*, in *Digesto Disc. priv., Sez. civ., IV Agg.*, UTET, Torino, 2009.

Gentili A., *La "nullità di protezione"*, in *Europa e diritto privato*, I, 2011.

Germanò A., *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2002.

Germanò A., E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Giappichelli, Torino, 2014.

Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2016.

Giuca S., *Conoscere la filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012.

Giuffrida M., *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare,* in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

D. Grigg, *Storia dell'agricoltura in Occidente*, il Mulino, Bologna, 1994.

Guidi F., *Rassegna delle esperienze di filiera corta*, in *Guida per l'attivazione di forme collettive di vendita diretta*, a cura di A. Rossi, F. Guidi, S. Innocenti, Arsia, 2008.

Imbrenda M., *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.

Jannarelli A., *Disciplina legale e prassi applicativa nei contratti di Integrazione verticale in agricoltura: l'esperienza francese*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 1981.

Jannarelli A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Rivista di diritto agrario*, 4/1, 2010.

Jannarelli A., *Contractual Relationship and Inter-firm Co-operation in the Agri-food Sector*, in *Rivista di diritto alimentare*, V, 4, 2011.

Jannarelli A., *Relazione generale*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità. Atti del convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei*, a cura di Giulio Sgarbanti, Paolo Borghi, Alberto Germanò, Giuffrè, Milano, 2014.

Jannarelli A., *Cibo e diritto. Per un'agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015.

Jannarelli A., *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in *I contratti agrari*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Wolters Kluwer, Assago, 2015.

JRC Scientific and Policy Reports, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, European Union, 2013.

Johnson N. R., Bryan Endres A., *Small Producers, Big Hurdles: Barriers Facing Producers of "Local Foods"*, in *33 Hamline J. Pub. L. & Pol'y 49*, 2011.

Kapla A., *Profili igienico-sanitari della vendita diretta di prodotti alimentari di fronte alle attuali aspettative (profili comparati)*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1-2, 2013.

Kolsky Lewis M., Mitchell A. D., *Food Miles: Environmental Protection or Veiled Protectionism?*, in *35 Mich. J. Int'l L. 579*, 2014.

La Medica D., *La vendita diretta di prodotti agricoli, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 5, 2004.

Losavio C., *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET, Torino 2011.

Losavio C., *I prodotti agricoli "a chilometri zero" nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 3, 2011, p. 95.

Low S.A. et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems*, Ap-068, USDA Economic Research Service, 2015.

Lucifero N., *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET, Torino, 2011.

Lyson T. A., *Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food, and Community*, UPNE, 2004.

Martinez S. et al., *Local Food System. Concept, Impacts and Issues*, Economic Research Service, USDA, 2010.

Martinez S. W., *Policies Supporting Local Food in the United States*, MDPI, Open Access Journal, 2016.

Marsden T., Banks J., Bristow G., *Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development*, in *Sociologia Ruralis*, 40, 2000.

Masini S., *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 5, 2007.

Masini S., *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano, 2015.

Paoloni L., *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, CEDAM, 2000.

Platania G., *L'imprenditore agricolo e la vendita al dettaglio dei suoi prodotti nella disciplina amministrativa del commercio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 10, 2007.

Progress Consulting Srl, *Marketing on local markets*, Bruxelles, 2010.

Renting H., Marsden T., Banks J., *Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development*, in *Environmental and Planning A: Economy and Space*, 35, 2003.

Rescigno G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, I, 2002.

Rossi A., Brunori G., Guidi F., *I mercati contadini: un'esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita*, in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2008.

Rossi A., *La ri-localizzazione dei circuiti di produzione-consumo di alimenti*, in *Guida per l'attivazione di forme collettive di vendita diretta*, a cura di A. Rossi, F. Guidi, S. Innocenti, Arsia, 2008.

Rossi A., *L'innovazione sociale della filiera corta*, in *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, a cura di F. Giarè e S. Giuca, INEA, 2012.

G. Sacchi, *I Sistemi di Garanzia Partecipativa per i prodotti biologici*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018.

Saija R., Tommasini A., *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti,* in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L.Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, UTET, Torino, 2011.

Sciaudone A., *La dimensione europea delle politiche agricole*, in *Federalismi.it*, 7, 2012.

Sepe G., *Il controllo del potere di mercato nella filiera agro-alimentare: profili concorrenziali e ruolo dell'AGCOM*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

Sirsi E., *I contratti del mercato agro-alimentare: l'esperienza USA, in I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

Strambi G., *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti,* in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2008.

Tomasini A., *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2014.

Van Zanden J. L., *The First Green Revolution: The Growth of Production and Productivity in European Agriculture, 1890-1914*, in *Economic History Review*, XLIV, 2, 1991.

Vecchio R., *Forme alternative di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari,* in *Strategie e strumenti per la valorizzazione sostenibile delle produzioni agroalimentari di qualità,* a cura di G. P. Cesaretti, A. Annunziata, Franco Angeli, Milano, 2011.

Ventura F., Schiano lo Moriello M., *Opportunità e minacce per la filiera corta e la vendita diretta in Italia*, Programma Rete Rurale Nazionale, ISMEA, 2017.

Sitografia

www.sustainableagriculture.net

http://www.camera.it

http://www.retegas.org

http://www.comune.bologna.it

http://www.campagnamica.it

https://www.fondazioneslowfood.com

http://mercatoritrovato.it

https://www.campiaperti.org

http://comune.malalbergo.bo.it

http://www.regione.emilia-romagna.it/

Allegato I

Regolamento per lo svolgimento dei mercati di vendita diretta di prodotti agricoli (Comune di Bologna)

TITOLO 1 3
DISPOSIZIONI GENERALI 3
Art.1 3
Oggetto e ambito del regolamento 3
Art. 2 3
Aree di mercato 3
TITOLO 2 3
CREAZIONE DEL MERCATO SU AREA PUBBLICA 3
Art. 3 3
Soggetto di coordinamento e gestione 3
Art. 4 4
Presentazione del progetto 4
Art. 5 4
Durata della concessione 4
Art. 6 4
Partecipazione al mercato 4
Art. 7 5
Obblighi del soggetto di coordinamento e gestione 5
Art. 8 5
Attività di controllo sui singoli operatori agricoli 5
Art.9 6
Garanzia fideiussoria 6
Art. 10 6
Disposizioni igienico sanitarie 6
Art. 11 6
Attività correlate alla vendita diretta di prodotti agricoli 6
Art. 12 6
Revoca della concessione 6

TITOLO 3 7
SVOLGIMENTO DEL MERCATO SU AREA PRIVATA 7
Art. 13 7
Concessione degli spazi 7
Art. 14 7
Adempimenti del soggetto di coordinamento e gestione 7
TITOLO 4 8
DISPOSIZIONI FINALI 8
Art.15 8
Validità del Regolamento 8
Art.16 8
Disposizioni transitorie e finali 8

TITOLO 1

Disposizioni generali

Art. 1

Oggetto e ambito del regolamento

1. Il presente Regolamento disciplina lo svolgimento dei mercati di vendita diretta di prodotti agricoli (mercati filiera corta).

2. L'esercizio delle attività nell'ambito del mercato è disciplinato dal Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228, dall'art. 1, comma 1065 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dal decreto attuativo del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 20 novembre 2007, dal presente Regolamento, e dalle altre norme statali, regionali, comunali vigenti in materia.

3. L'esercizio dell'attività di vendita all'interno dei mercati agricoli di vendita diretta non è assoggettato alla disciplina sul commercio, salvo quanto previsto dall'art. 4, comma 8 del D.Lgs n. 228/2001.

Art. 2

Aree di mercato

1. La vendita diretta può essere esercitata su aree di proprietà privata o su spazi pubblici.

2. Il Comune individua, con delibera di consiglio, le aree e gli spazi pubblici destinati ai mercati per la vendita diretta dei prodotti agricoli, compresi gli spazi ed immobili di cui il Comune ha la disponibilità.

3. Con deliberazione di Giunta comunale, su propria iniziativa o su proposta delle associazioni di categoria dei produttori agricoli o di altre associazioni, è possibile individuare ulteriori aree, da destinare a mercati sperimentali di vendita diretta di prodotti agricoli.

TITOLO 2

Creazione del mercato su area pubblica

Art. 3

Soggetto di coordinamento e gestione

1. Per ciascuna area pubblica mercatale l'organizzazione e la gestione è affidata ad un soggetto, composto da operatori agricoli, anche associati, selezionato dall'Amministrazione.

2. La selezione del soggetto di coordinamento e gestione avviene sulla base del progetto di mercato, valutato secondo gli elementi che seguono:

a) proposta di disciplinare di mercato;

b) il calendario dei giorni e l'orario di mercato;

c) il numero, l'elenco, e i requisiti di tutte le aziende dei produttori agricoli coinvolte;

d) le modalità di controllo e di rilevazione delle presenze;

e) l'indicazione della gamma dei prodotti agricoli posti in vendita;

f) elaborato in cui saranno indicate le soluzioni attraverso le quali il soggetto intende organizzare il mercato e che dovranno anche essere rappresentate graficamente tramite localizzazione (in scala) su planimetrie che tengano in considerazione il minor impatto possibile delle strutture rispetto al contesto territoriale in cui saranno collocate;

3. L'Amministrazione comunale si riserva la facoltà di individuare ulteriori requisiti che il progetto dovrà contenere.

4. Il soggetto agisce nei confronti dell'amministrazione in nome e per conto degli operatori che ad esso conferiscono specifici ed adeguati poteri di rappresentanza.

Art. 4

Presentazione del progetto

1. Il Settore competente definisce ed attiva la procedura di valutazione del progetto di mercato.

2. Il Comune, previa sottoscrizione di apposita convenzione, affida la concessione di ogni area al soggetto di coordinamento e gestione il cui progetto è stato valutato più congruo.

Art. 5

Durata della concessione

1. La concessione di cui all'art.4, comma 2, ha una durata massima di anni tre rinnovabile per ulteriori due.

2. La concessione attinente a mercati sperimentali, ha una durata massima di anni due.

Art. 6

Partecipazione al mercato

1. Il Soggetto di coordinamento e gestione ammette al mercato gli operatori individuati sulla base dei criteri indicati nel disciplinare di mercato.

2. Gli operatori ammessi alla vendita devono avere l'ubicazione dell'azienda agricola (o in caso di società delle aziende agricole dei soci), nonché la sede di produzione e trasformazione dei prodotti, nell'ambito territoriale individuato dalla convenzione con il Soggetto di coordinamento e gestione, con l'intento di valorizzare le produzioni agricole locali, e comunque non oltre l'ambito regionale.

3. L'ammissione degli operatori è comunque subordinata alla comunicazione di inizio attività prevista dall'art. 4 del D.lgs. 18/05/01, n. 228. Decorso il termine di trenta giorni dalla comunicazione può essere effettuata la vendita diretta dei prodotti.

Art. 7

Obblighi del soggetto di coordinamento e gestione

1. Il Soggetto di coordinamento e gestione, quale soggetto responsabile dell'area mercatale,

ha l'obbligo di:

a) garantire l'organizzazione e il funzionamento del mercato (ad es. occupazione costante del posteggio, allestimento e gestione delle strutture di vendita, vendita esclusiva di prodotti agricoli di stagione, esposizione chiara dei prezzi di vendita.) prevedendo anche attività di comunicazione, promozione e valorizzazione;

b) porsi come soggetto referente nei confronti dei consumatori e degli organi preposti allavigilanza;

c) corrispondere il canone di concessione di suolo pubblico;

d) sostenere i costi per il consumo di energia elettrica, acqua, raccolta rifiuti;

e) provvedere alla raccolta dei rifiuti mantenendo in ordine e pulizia l'area del mercato;

f) ripristinare gli eventuali danni alle aree di mercato;

g) evitare scarichi e depositi sull'area pubblica non consentiti dall'Autorità Comunale;

h) esercitare attività di controllo sul rispetto del disciplinare da parte degli operatori, in particolare ogni modifica dell'impresa e dell'attività agricola che possa pregiudicare gli interessi pubblici perseguiti.

i) vigilare e predisporre le misure necessarie affinchè le attività mercatali non arrechino disturbo ai cittadini, alle attività contermini e alla circolazione;

Art. 8

Attività di controllo sui singoli operatori agricoli

1. Gli operatori agricoli ammessi allo svolgimento dei mercati, sono tenuti ad attenersi alle prescrizioni indicate nel disciplinare di mercato oltre a quelle previste in materia dalle leggi e dai regolamenti.

2. Qualora gli operatori agricoli non ottemperino agli obblighi previsti, il soggetto di coordinamento e gestione può sospendere l'impresa dalla partecipazione al mercato per un massimo di sei mesi.

3. Il soggetto di coordinamento e gestione ha l'obbligo di procedere all'esclusione degli operatori nei seguenti casi (dandone comunicazione all'Amministrazione):

a) perdita dei requisiti previsti dalla legge;

b) mancata esecuzione degli adeguamenti prescritti dall'Azienda USL volti ad eliminare la mancanza dei requisiti igienico-sanitari previsti dalle norme igienico- sanitarie di cui al regolamento 852/2004 CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004, di tutte le normative specifiche in vigore e, per quanto compatibili dei vigenti regolamenti comunali di Igiene.

4. Nel caso in cui il soggetto di coordinamento e gestione non provveda all'esclusione di cui al precedente comma 3, l'Amministrazione procederà direttamente all'esclusione

dell'imprenditore agricolo dal mercato, dando comunicazione all'interessato tramite lettera raccomandata o consegnata a mano.

5. Sono fatte salve le funzioni di controllo e vigilanza riservate al Comune dalla legge e dalla vigente normativa comunale.

Art.9

Garanzia fideiussoria

1. La concessione delle aree è subordinata al versamento di una cauzione che potrà essere effettuata sotto forma di deposito cauzionale o fideiussione bancaria o assicurativa, a scelta del soggetto di coordinamento e gestione, a garanzia del regolare pagamento dei canoni e delle tariffe dovute e di eventuali danni alle aree e ai beni di proprietà comunale. In caso di garanzia sotto forma di fidejussione assicurativa, l'impresa di assicurazione dovrà essere tra quelle autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni.

2. La garanzia dovrà essere costituita entro 10 giorni dalla data in cui si è avuta notizia dell'accoglimento dell'istanza di concessione a pena di decadenza di concessione.

3. La restituzione di tutto o parte della garanzia viene disposta al termine della concessione, dopo aver verificato il regolare pagamento dei canoni e delle tariffe dovute, la messa in pristino del suolo comunale in caso di manomissioni e la mancanza di danni alle proprietà comunali.

Art. 10

Disposizioni igienico sanitarie

1. I mercati agricoli di vendita diretta devono essere conformi alle norme igienico-sanitarie di cui al regolamento 852/2004 CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004, di tutte le normative specifiche in vigore e, per quanto compatibili dei vigenti regolamenti comunali di Igiene.

2. Le persone direttamente addette alla vendita dei prodotti alimentari e al contatto con questi, devono essere in possesso dei requisiti di idoneità sanitaria previsti alle disposizioni vigenti.

3. Gli imprenditori agricoli, dovranno altresì provvedere agli adempimenti previsti dal regolamento 852/2004 CE e dagli artt. 18 e 19 del regolamento 178/02 CE relativi alla rintracciabilità.

Art. 11

Attività correlate alla vendita diretta di prodotti agricoli

1. All'interno del mercato possono essere realizzate attività culturali, didattiche e dimostrative legate ai prodotti alimentari, tradizionali ed artigianali del territorio rurale di riferimento secondo quanto previsto dal disciplinare del mercato.

Art. 12

Revoca della concessione

1. È fatta salva la facoltà dell'Amministrazione Comunale di revocare in ogni momento la concessione per inadempienza del soggetto di coordinamento e gestione, rispetto agli impegni assunti, tali da compromettere la gestione e l'organizzazione del mercato ed in particolare in caso di:

a) ammissione al mercato di operatori privi dei requisiti di legge per l'esercizio della vendita diretta dei prodotti agricoli;

b) omessa esclusione di almeno due operatori agricoli rientranti nella disciplina del comma 3 dell'art. 8 del presente regolamento;

c) mancato esercizio dell'attività di vigilanza ed esercizio del mercato al di fuori delle aree individuate;

d) mancato rispetto degli orari fissati nel disciplinare;

e) mancato pagamento di oneri, tariffe e canoni dovuti;

f) mancato ripristino del suolo pubblico dopo il mercato (pulizie, danni);

g) svolgimento dell'attività di vendita non conforme al contenuto del progetto presentato;

h) vendita all'interno del mercato di bevande alcoliche non sigillate;

i) esercizio dell'attività di somministrazione all'interno del mercato;

j) attività di disturbo alla quiete pubblica imputabile all'attività svolta dagli operatori.

TITOLO 3

Svolgimento del mercato su area privata

Art. 13

Concessione degli spazi

1. Il mercato di vendita diretta può essere esercitato anche su aree di proprietà privata.

2. Il soggetto con la disponibilità dell'area, in qualità di soggetto di coordinamento e gestione, comunica al Comune l'intenzione di effettuare il mercato allegando i medesimi elementi di cui all'art.3 comma 2 lettere a, b, c, d, e.

3. I singoli operatori dovranno presentare la comunicazione di cui all'art. 6 comma 3 e sono tenuti al rispetto dei requisiti igienici di cui all'art. 10, e delle disposizioni di cui al Decreto Min. 20/11/2007 e a quanto previsto dal disciplinare.

4. Per quanto non previsto si rimanda alle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228 e nel Decreto Min. 20/11/2007.

Art. 14

Adempimenti del soggetto di coordinamento e gestione

1. Il soggetto di coordinamento e gestione deve comunicare all'Amministrazione Comunale:

a) la proposta di disciplinare di mercato;

b) il calendario dei giorni e l'orario di mercato;

c) il numero, l'elenco, e i requisiti di tutte le aziende dei produttori agricoli coinvolte;

d) le modalità di controllo e di rilevazione delle presenze;

e) l'indicazione della gamma dei prodotti agricoli posti in vendita;

2. Il soggetto di coordinamento e gestione ha inoltre l'obbligo di:

a) garantire l'organizzazione e il funzionamento del mercato (occupazione costante del posteggio, allestimento e gestione delle strutture);

b) provvedere alla raccolta dei rifiuti mantenendo in ordine e pulizia l'area del mercato;

c) evitare scarichi e depositi sull'area pubblica non consentiti dall'Autorità Comunale;

d) attività di controllo sul rispetto del disciplinare da parte degli operatori ed, in particolare, su ogni modifica dell'impresa e dell'attività agricola che possa pregiudicare gli interessi pubblici perseguiti;

e) vigilare e predisporre le misure necessarie affinchè le attività mercatali non arrechino disturbo ai cittadini, alle attività contermini e alla circolazione.

TITOLO 4

Disposizioni finali

Art.15

Validità del Regolamento

1. Il Regolamento comunale del mercato di vendita diretta di prodotti agricoli entra in vigore il quindicesimo giorno dalla data di pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune.

Art.16

Disposizioni transitorie e finali

1. Le disposizioni del presente Regolamento sono connesse a quelle contenute negli altri regolamenti dell'ente.

The Student Paper Series of the Trento LawTech Research Group is published since 2010

http://www.lawtech.jus.unitn.it/index.php/student-paper-series?start=1

Freely downloadable papers already published:

STUDENT PAPER N. 42

Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale

PULEJO, CARLO ALBERTO (2018), Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 42. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-810-2

STUDENT PAPER N. 41

Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata

GIORDANI, LORENZA (2018), Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 41. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-809-6

STUDENT PAPER N. 40

Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per esercizio di attività pericolosa

MAESTRINI, MATTIA (2018), Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per esercizio di attività pericolosa, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 40. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-784-6

STUDENT PAPER N. 39

"Attorno al cibo". Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare
BORDETTO, MATTEO (2018), "Attorno al cibo". Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare, Trento Law and Technology Research Group.

Student Paper Series; 39. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-795-2

STUDENT PAPER N. 38

Kitesurf e responsabilità civile

RUGGIERO, MARIA (2018), Kitesurf e responsabilità civile, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 38. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-793-8

STUDENT PAPER N. 37

Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisprudenza in Italia, Israele e Spagna.

MENEGHETTI HISKENS, SARA (2017), Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisprudenza in Italia, Israele e Spagna. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 37. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-778-5

STUDENT PAPER N. 36

Il diritto in immersione. Regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea.

CAPUZZO, MARTINA (2017), Il diritto in immersione. Regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 36. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-775-4

STUDENT PAPER N. 35

La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale

BIANCOLETTO GIORGIA (2017), La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 35. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-733-4

STUDENT PAPER N. 34

La dimensione giuridica del Terroir

BERTINATO MATTEO (2017), La dimensione giuridica del Terroir, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 34. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-728-0

STUDENT PAPER N. 33

La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito

MARISELLI DAVIDE (2017), La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 33. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-727-3

STUDENT PAPER N. 32

«Edible Insects»: L'entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods

TASINI FEDERICO (2016), «Edible Insects»: L'entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 32. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-709-9

STUDENT PAPER N. 31

L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per i danni ad allievi e terzi

TAUFER FRANCESCO (2016) L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per i danni ad allievi e terzi, Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 31. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-697-9

STUDENT PAPER N. 30

Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo

MAGGIOLO ANNA (2016), Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 30. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-696-2

STUDENT PAPER N. 29

La neutralità della rete

BIASIN ELISABETTA (2016) La neutralità della rete, Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 29. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-693-1

STUDENT PAPER N. 28

Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law

ACERBI GIOVANNI (2016) Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 28. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-563-7

STUDENT PAPER N. 27

Privacy and Health Data: A Comparative analysis

FOGLIA CAROLINA (2016) Privacy and Health Data: A Comparative analysis. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 27. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-546-0

STUDENT PAPER N. 26

Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective

SARTORE FEDERICO (2016) Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 26. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-534-7

STUDENT PAPER N. 25

Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgements dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course.

REMO ANDREOLLI, DALILA MACCIONI, ALBERTO MANTOVANI, CHIARA MARCHETTO, MARIASOLE MASCHIO, GIULIA MASSIMO, ALICE MATTEOTTI, MICHELE MAZZETTI, PIERA MIGNEMI, CHIARA MILANESE, GIACOMO MINGARDO, ANNA LAURA MOGETTA, AMEDEO MONTI, SARA MORANDI, BENEDETTA MUNARI, EDOARDO NADALINI, SERENA NANNI, VANIA ODORIZZI, ANTONIA PALOMBELLA, EMANUELE PASTORINO, JULIA PAU, TOMMASO PEDRAZZANI, PATRIZIA PEDRETTI, VERA PERRICONE, BEATRICE PEVARELLO, LARA PIASERE, MARTA PILOTTO, MARCO POLI, ANNA POLITO, CARLO ALBERTO PULEJO, SILVIA RICCAMBONI, ROBERTA RICCHIUTI, LORENZO RICCO, ELEONORA RIGHI, FRANCESCA RIGO, CHIARA ROMANO, ANTONIO ROSSI, ELEONORA ROTOLA, ALESSANDRO RUFFINI, DENISE SACCO, GIULIA SAKEZI, CHIARA SALATI, MATTEO SANTOMAURO, SILVIA SARTORI, ANGELA SETTE, BIANCA STELZER, GIORGIA TRENTINI, SILVIA TROVATO, GIULIA URBANIS, MARIA CRISTINA URBANO, NICOL VECCARO, VERONICA VILLOTTI, GIULIA VISENTINI, LETIZIA ZAVATTI, ELENA ZUCCHI (2016) Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgements dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 25. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-664-1

STUDENT PAPER N. 24

La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile= The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability

CAERAN, MIRCO (2016) La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile= The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 24. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-663-4

STUDENT PAPER N. 23

La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities

CHIARUTTINI, MARIA OTTAVIA (2015) La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 23. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9

STUDENT PAPER N. 22

Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio = Technology Transfer and Regional Context: Old Problems and New Perspectives for a Sustainable Co-operation among University, Enterpreunership and Local Economy

CALGARO, GIOVANNI (2014) Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 22. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-525-5

STUDENT PAPER N. 21

La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata = Internet Service Provider liability and copyright infringment: a comparative analysis.

IMPERADORI, ROSSELLA (2014) La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 21. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-572-9

STUDENT PAPER N. 20

Open innovation e patent: un'analisi comparata = Open innovation and patent: a comparative analysis

PONTI, STEFANIA (2014) Open innovation e patent: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 20. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-573-6

STUDENT PAPER N. 19

La responsabilità civile nell'attività sciistica = Ski Accidents and Civil Liability

CAPPA, MARISA (2014) La responsabilità civile nell'attività sciistica = Ski Accidents and Civil Liability. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 19. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-548-4

STUDENT PAPER N. 18

Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM = Agricultural Biodiversity and the Protection of Farmers from Patent Hold-Up: The Case of GMOs

TEBANO, GIANLUIGI (2014) Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 18. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-527-9

STUDENT PAPER N. 17

Produrre e nutrirsi "bio": analisi comparata del diritto degli alimenti biologici = Producing and Eating "Bio": A Comparative Analisys of the Law of Organic Food

MAFFEI, STEPHANIE (2013) Produrre e nutrirsi "bio" : analisi comparata del diritto degli alimenti biologici. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 17. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-516-3

STUDENT PAPER N. 16

La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata = The Protection of Geographical Indications in the Wine Sector: A Comparative Analisys

SIMONI, CHIARA (2013) La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 16. Trento: Università degli Studi di Trento

---

STUDENT PAPER N. 15

Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano

SALVADORI, IVAN (2013) Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 15. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 14

Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare

VIZZIELLO, VIVIANA (2013) Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 14. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.13

The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material

CARVALHO, ALEXANDRA (2013) The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 13. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.12

Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930)

TRESTINI, SILVIA (2012) Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930) = For an Archeology of Food Law: 54 Years of Case Law Collections Concerning the Safety and Quality of Food (1876-1930). The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 12.

STUDENT PAPER N.11
Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo

PICCIN, CHIARA (2012) Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo = From the Alps to the Pyrenees: Comparative Analysis of Civil Liability for Mountain Sport Activities in Italian and Spanish Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 11

STUDENT PAPER N.10

Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore

PERRI, THOMAS (2012) Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore = Copynorms: Social Norms and Copyright. Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series, 10

STUDENT PAPER N. 9

L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco

ALESSANDRA ZUCCATO (2012), L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco = Exporting Wines to the United States: Rules and Contractual Practices with Specific Reference to the Case of ProseccoTrento: Università degli Studi di Trento (Trento
Law and Technology Research Group. Students Paper Series 9)

STUDENT PAPER N.8

Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis.

RUGGERO, BROGI (2011) Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis. Trento: Università degli Studi di Trento (TrentoLawand Technology Research Group. Student Papers Series, 8)

STUDENT PAPER N.7

Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica

TREVISA, ANDREA (2012) Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica = Technological evolution and change of the notion of plagiarism in music Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 7)

STUDENT PAPER N.6

Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici

SIRAGNA, SARA (2011) Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici = University-Enterprises Technological Transfer: Legal and Economic issues

Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 6)

STUDENT PAPER N.5

Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese

GUERRINI, SUSANNA (2011) Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese = Mediation & Medical Liability: The Italian "General Approach" Compared to the Specialized Model Applied in FranceTrento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 5)

STUDENT PAPER N.4

"Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia

PODETTI, MASSIMILIANO (2011) "Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia = Gun Control and Tort Liability: A Comparison between the U.S. and Italy Trento: Università degli Studi di Trento. (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 4)

STUDENT PAPER N.3

Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti

TOGNI, ENRICO (2011) Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti = Smart Foods and Dietary Supplements: Regulatory and Civil Liability Issues in a Comparison between Europe and United States Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 3)

STUDENT PAPER N.2

Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia

SARTOR, MARTA (2010) Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia = The Role of Tort Law within the Family: A Comparison between Italy

and France Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 2)

STUDENT PAPER N.1

Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito

RIZZETTO, FEDERICO (2010) Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito = War Technologies and Home Soldiers Injuries: The Role of Tort Law in a Comparison between the American "Agent Orange" and the Italian "Depleted Uranium" Litigations Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 1)