

Il Reg. (UE) 2024/1143 ed il consolidamento dei gruppi di produttori: evoluzione normativa o rivoluzione mancata?

Alessandra Tommasini

1.- Le strutture associative nella filiera agroalimentare: un percorso di tipizzazione tra governance e mercato

Nel contesto di intrinseca fragilità che caratterizza il comparto agricolo europeo, segnato da un assetto produttivo frammentato, da squilibri di potere contrattuale lungo la filiera e dalla crescente pressione dei mercati globali, si sono progressivamente affermati modelli di cooperazione quali strumenti di riequilibrio e di regolazione delle dinamiche nel sistema agroalimentare. Tali forme di aggregazione collettiva, pur differenziandosi per configurazione giuridica e per ambito operativo in base ai settori di riferimento, hanno rappresentato una risposta istituzionale alla dispersione e alla debolezza del tessuto agricolo europeo nonché al disequilibrio strutturale nei rapporti tra agricol-

tori e componenti a valle del comparto industriale e di quello commerciale/distributivo.

In questa prospettiva, la PAC per il periodo 2023-2027 si colloca nel solco di una *governance* multilivello che mira a rafforzare la posizione degli agricoltori e a stabilizzare i mercati mediante strumenti di intervento coordinati a livello unionale, nazionale e territoriale. Una funzione cruciale in questa architettura è attribuita alla OCM, il cui quadro normativo contenuto nel Regolamento (UE) 2013/1308, come modificato dal Regolamento (UE) 2021/2117¹, riconosce alle organizzazioni di produttori² un ruolo determinante nei processi di pianificazione della produzione, concentrazione e gestione dell'offerta³, al fine di limitare la vulnerabilità dei singoli operatori rispetto alle fluttuazioni dei prezzi e alle pressioni concorrenziali della grande distribuzione.

In siffatto scenario, il diritto dell'Unione ha attribuito un'importanza rilevante anche ai gruppi di produttori di prodotti a indicazione geografica, riconoscendo loro la responsabilità condivisa di tutelare e promuovere collettivamente le DOP e le IGP, nonché di garantire il rispetto dei disciplinari di produzione, in coordinamento con le autorità pubbliche competenti.

Da un'analisi comparata dei regolamenti europei in materia di regimi di qualità⁴ emerge una chiara evoluzione funzionale ed istituzionale della figura collettiva

(¹) Reg. (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in G.U.U.E L 435/262 del 6.12.2021.

(²) A. Jannarelli, *Le organizzazioni dei produttori e le organizzazioni interprofessionali*, in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 67, afferma che le organizzazioni di produttori, pur avendo natura privatistica, operano nel mercato e per il mercato, svolgendo funzioni sia normative (definizione al loro interno di regole di comportamento vincolanti per gli associati), sia operative (commercializzazione dei prodotti degli associati, ove prevista, tramite l'organizzazione). V. anche, I. Canfora, *Organizzazioni dei produttori agricoli*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civ., Agg., XI, Milano, 2018, p. 355 ss.

(³) Per potenziare ed estendere l'efficacia di tale strumento di cooperazione, il Reg. (UE) 2017/2393 (c.d. Regolamento Omnibus) ha introdotto la deroga alla concorrenza (art. 101 del TFUE) per le OP di tutti i settori, purché riconosciute dallo Stato membro, che svolgano per i propri aderenti la funzione economica di concentrare l'offerta e immetterla sul mercato (art. 152, par. 1 bis, del Reg. (UE) n. 1308/2013). Sull'argomento, v. A. Jannarelli, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroalim.*, n. 1-2018, p. 110.

(⁴) Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dei segni di qualità, V. Rubino, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007; L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea*, Milano, 2012; I. Trapè, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012; M. Giuffrida, *Voce Segni degli alimenti: Dop, Igp e Stg*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. civ., Torino, 2018, p. 435 ss; EAD., *Prodotti a qualità certificata: DOP, IGP e STG*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente* diretto da L. Costato e F. Albisinni, t. II, IV ed., Milano, 2023, p. 977; A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni Dop e IGP*, in *Dir. agroalim.*, n. 2-2017, p. 289; A. Germanò, V. Rubino (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015; A. Di Lauro, *Le denominazioni protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 605; I. Canfora, *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE*, *ivi*, p. 599.

incaricata della gestione delle IG. Nel Regolamento (CE) 2081/1992 (abrogato dal Reg. (CE) 510/1996), l'associazione di produttori e/o di trasformatori, a prescindere dalla sua forma giuridica o dalla sua composizione, era concepita come un soggetto di natura essenzialmente procedurale⁵, privo di riconoscimento formale e deputato principalmente alla presentazione della domanda di registrazione e alla definizione della specifica di prodotto. In questa fase embrionale, la partecipazione collettiva dei produttori costituiva un mero requisito formale per l'accesso al regime di tutela, senza un effettivo ruolo di coordinamento e rappresentanza.

Con il Regolamento (UE) n. 1151/2012⁶, il legislatore europeo ha conferito al gruppo una maggiore consistenza giuridico-funzionale⁷, attribuendogli compiti di tutela, promozione e vigilanza sulla qualità⁸. Il gruppo è così diventato il perno della *governance* delle indicazioni geografiche, incaricato non solo di difendere la denominazione da usi impropri ma anche di garantire la coerenza del prodotto rispetto al disciplinare e di favorirne la valorizzazione economica collettiva. La nozione di "gruppo", utilizzata -per la prima volta- da detto regolamento, era, tuttavia, connotata da una formulazione ampia e non tipizzata che, sul piano applicativo, si traduceva in un assetto organizzativo caratterizzato da strumenti di *governance* interna non pienamente formalizzati⁹, nonché da una rappresentazione -talvolta, disomogenea- degli interessi collettivi riconducibili alla compagine di appartenenza. L'approdo più maturo di tale percorso evolutivo è rap-

presentato dal più recente Regolamento (UE) 2024/1143¹⁰ che ha determinato un mutamento di paradigma nella disciplina dei gruppi di produttori, con il passaggio dal previgente modello fondato su un'impostazione atipica e flessibile ad una configurazione giuridicamente tipizzata, attraverso l'introduzione di una definizione regolatoria più strutturata. Contestualmente, ha attribuito agli Stati membri la facoltà di istituire un sistema volontario di riconoscimento ufficiale di tali soggetti collettivi; con ciò, conferendo loro una più solida legittimazione nella gestione delle indicazioni geografiche¹¹ oltre che nell'instaurazione di relazioni istituzionali e giuridiche anche al di fuori del contesto nazionale. Nell'ipotesi in cui uno Stato decida di avvalersi di tale possibilità, l'accesso al riconoscimento ufficiale è subordinato all'osservanza di requisiti previamente determinati, inerenti alla conformazione dell'impianto organizzativo, al grado di rappresentatività economica, nonché alle modalità di funzionamento interno dei gruppi, secondo quanto stabilito dal quadro normativo di riferimento. Si delinea, pertanto, una forma di tipizzazione giuridica condizionata, la cui operatività non è imposta uniformemente a livello unionale, ma si esplica in modo cogente negli ordinamenti nazionali che optino per l'istituzione del relativo sistema di riconoscimento. Conseguentemente la configurazione giuridica dei gruppi di produttori si inserisce in un modello normativo a geometrie variabili, in cui l'autonomia decisionale degli Stati membri si armonizza con un quadro di regole comuni, funzionali a garantire coerenza sistemica, trasparenza

(⁵) I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali* a cura di G. Resta, Torino, 2010, p. 371.

(⁶) Innovando rispetto alle precedenti discipline, il Regolamento (UE) n. 1151/2012 ha -poi- previsto per le DOP e IGP di prodotti agricoli e alimentari una tutela su iniziativa delle Autorità competenti dei diversi Stati membri (art. 13). Sull'argomento, V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione Europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2013, p. 4; G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 207. La protezione *ex officio* è stata estesa dal recente Regolamento (UE) 2024/1143 anche alle IG del vino e delle bevande spiritose, oltre ad essere esercitabile nel sistema dei domini Internet (art. 35).

(⁷) I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2015, p. 4 ss.

(⁸) G. Ambrosio, L. Carrara, R. Saija, *Prodotti alimentari di qualità*, Padova, 2022.

(⁹) S. Bolognini, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni Geografiche*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2022, p. 10-11.

(¹⁰) Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, in GUUE L del 23.4.2024.

(¹¹) Il Regolamento (UE) 2024/1143 ha -inoltre- rafforzato la capacità operativa dei gruppi, senza appesantirne la struttura, attribuendo loro nuove responsabilità nel settore delle Indicazioni Geografiche e introducendo obblighi di trasparenza, strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attività svolta. In tal senso, C. Gernone, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, Torino, 2025, *passim*.

procedurale e certezza del diritto nell'ambito delle politiche di aggregazione e organizzazione collettiva della produzione agricola.

La progressiva tipizzazione dei gruppi si delinea quale strumento di istituzionalizzazione della *governance*: attraverso la formalizzazione di ruoli, responsabilità e procedure, tali organismi si trasformano in attori regolativi capaci di orientare le strategie produttive e commerciali dei loro membri. Detta tipizzazione opera come un meccanismo di legittimazione giuridica e funzionale che, da un lato, conferisce riconoscibilità istituzionale ai soggetti aggregati; dall'altro, consente loro di fungere da interfaccia tra la sfera della *governance* e quella del mercato, mediando tra gli obiettivi di politica agricola comune, le logiche economiche della competitività e le istanze locali di identità territoriale e qualità produttiva¹².

Pur essendo il processo di istituzionalizzazione dei gruppi di produttori delle IG un passo significativo verso la formalizzazione della rappresentanza collettiva, essi non sono assimilabili sul piano strutturale e funzionale alle organizzazioni di produttori disciplinate dalla OCM. Descrivono, infatti, ambedue, un'espressione qualificata del pluralismo funzionale realizzato dal diritto dell'Unione europea, nell'ambito del quale l'associazionismo produttivo si articola in due modelli distinti, ma complementari: quello economico¹³, incarnato dalle OP; quello qualitativo, riconducibile ai gruppi di produttori. Entrambi risultano indispensabili alla costruzione di un sistema agroalimentare integrato, nel quale la cooperazione e il coordinamento tra produttori consentono di armonizzare le dinamiche di mercato con le esigenze di qualità e identità territoriale, in una prospettiva di reciproco rafforzamento tra competitività economica e valore collettivo delle pro-

duzioni¹⁴.

Le organizzazioni e i gruppi di produttori sono, pertanto, figure complementari ma non sovrapponibili che si collocano all'interno del modello integrato di sussidiarietà orizzontale, attraverso il quale la PAC realizza un assetto di *governance* partecipata¹⁵, fondato sulla complementarità tra autonomia privata e funzione pubblica, nel quale i soggetti collettivi del settore agricolo concorrono, in posizione di corresponsabilità, al perseguimento degli interessi generali dell'Unione, quali la stabilità dei mercati, la tutela della qualità e della reputazione dei prodotti, la sostenibilità delle filiere e la coesione economica delle aree rurali.

2.- *Struttura, competenze e riconoscimento dei gruppi di produttori nel nuovo regolamento IG*

L'incremento del numero di denominazioni protette riconosciute a livello europeo e internazionale, unitamente all'attuazione delle disposizioni della nuova PAC per il periodo 2023-2027 ed agli ambiziosi obiettivi delineati dal *Green Deal*, hanno determinato l'emersione di complesse sfide per l'intero sistema agroalimentare¹⁶, chiamato a coniugare capacità concorrenziale, tutela ambientale e coesione territoriale. In questo scenario, il legislatore europeo ha ritenuto di dover consolidare le strutture aggregative di primo e di secondo livello, ritenute decisive nell'elaborazione e attuazione di strategie comuni per accrescere la reputazione delle IG, anche in una prospettiva di competizione globale¹⁷.

Il Regolamento (UE) 2024/1143 definisce, all'art. 32, il ruolo e le funzioni dei gruppi¹⁸ costituiti volontariamente da produttori dello stesso o degli stessi prodotti,

(¹²) La tipizzazione dei gruppi risponde -oltre tutto- all'esigenza di consolidare -sia all'interno dell'Unione europea sia nel più ampio scenario internazionale- l'efficacia, la coerenza e la credibilità del sistema delle IG, riconosciuto quale patrimonio gastronomico dinamico ed identitario con un'importanza strategica nell'ambito dell'ordinamento europeo sotto il profilo economico, culturale e di sviluppo territoriale.

(¹³) F. Albisinni, *Le organizzazioni di produttori nella OCM unica*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, p. 45 e ss., osserva che la OP non è un semplice soggetto associativo, ma un organo funzionale di governo del mercato, collocato nel perimetro dell'intervento pubblico europeo.

(¹⁴) S. Vaccari, *Le IG come patrimonio culturale dell'UE: prime riflessioni sul nuovo Regolamento UE*, in *Consortium*, n. 23-2024, p. 9 ss.

(¹⁵) G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1-2002, p. 19

(¹⁶) I. Canfora, *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE*, in *Trattato di diritto alimentare e dell'Unione Europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 599.

(¹⁷) I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti di qualità sul mercato globale: i produttori agricoli di fronte alle sfide della politica commerciale*, in *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary Challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, a cura di R. Budzinowski, Poznan, 2018, p. 423.

(¹⁸) N. Lucifero, *I gruppi di produttori nel sistema europeo dei regimi dei prodotti agricoli di qualità*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, n. 2-2025, p. 328 ss.

indipendentemente dalla forma giuridica adottata; organizzati democraticamente sotto il controllo dei propri membri e operanti in maniera trasparente e non discriminatoria. Dalla disposizione in questione emerge -poi- una significativa ridefinizione delle relazioni tra attori economici e istituzionali¹⁹ al punto che -per la prima volta- agli Stati membri è riconosciuta la possibilità di influire sulla configurazione della struttura organizzativa che tali compagini aggregative possono assumere²⁰. Ai sensi del par. 1, infatti, gli Stati possono limitare l'adesione a talune categorie di produttori, tenendo conto della natura del prodotto; ma, possono -per altro verso- consentire l'inclusione di operatori e rappresentanti di attività economiche connesse a una delle fasi della filiera dei prodotti designati da un'indicazione geografica, nonché di portatori di interessi specifici di cui all'articolo 157 del Regolamento (UE) 2013/1308, purché questi membri aggiuntivi non esercitino alcun controllo sul gruppo stesso²¹ (par. 2). L'ingerenza statale, con il rispetto dei criteri di ammissione ed esclusione, potrebbe contribuire ad evitare pratiche anticoncorrenziali e discriminatorie²²; aumentare la capacità competitiva dei piccoli produttori; assicurare la trasparenza nella gestione finanziaria e decisionale, oltre che la democraticità dei processi deliberativi. Tra l'altro, nell'ottica della flessibilità, ogni Stato membro potrebbe adattare la struttura dei gruppi alle

specificità del proprio contesto agricolo, tenendo conto delle dimensioni aziendali, delle caratteristiche territoriali²³, nonché delle tradizioni associative locali. Sotto altra prospettiva, il rischio è che una regolamentazione troppo invasiva possa frenare la libertà di concorrenza; comportare procedure che rallentino l'operatività delle imprese associate; generare sprechi di risorse in favore di alcuni gruppi rispetto ad altri e, dunque, assecondare favoritismi che creino disparità di trattamento. È auspicabile che i singoli Stati membri adottino un approccio volto a bilanciare le esigenze economiche, sociali ed ambientali, con interventi equilibrati, proporzionati e trasparenti che promuovano la cooperazione tra produttori senza compromettere la concorrenza, evitando di creare distorsioni o eccessivi vincoli burocratici. Solo nel medio-lungo periodo sarà, comunque, possibile valutare se l'intervento degli Stati²⁴ sulla struttura -anche organizzativa, dei gruppi- possa essere considerato positivamente in termini di efficienza e adeguatezza sistemica. L'art. 32 ribadisce -inoltre- i compiti tradizionalmente assegnati ai gruppi di produttori: dalla procedura di registrazione e/o di eventuale cancellazione delle Indicazioni geografiche alle richieste di modifica dei disciplinari²⁵; alla legittimazione ad agire in sede giudiziale e amministrativa a tutela delle denominazioni²⁶; all'attività di informazione e promozione. I gruppi hanno, inoltre, se necessario,

(¹⁹) F. Albisinni, *Il nuovo Regolamento europeo sulle indicazioni geografiche, tra regole ed istituzioni*, in *Le nuove civili commentate*, n. 2-2025, p. 311 ss.

(²⁰) F. Albisinni, *Il diritto alimentare: dalle regole alle istituzioni*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2024, p. 3, osserva come la disciplina europea, «da un modello *top-down*, che fissava gli obiettivi, stabiliva le regole di merito, e lasciava alla dimensione nazionale la scelta sulla conformazione delle istituzioni operanti per il raggiungimento di tali obiettivi ed il rispetto di tali regole, si passa ad un modello *down-up*, nel quale vengono disegnate - anche in dettaglio - istituzioni pubbliche e private destinate ad operare nel diritto interno, definendone le strutture oltre che le competenze, ed a esse assegnando il compito di individuare e realizzare le finalità dichiarate in sede unionale».

(²¹) L'esclusione del controllo da parte di operatori di attività economiche connesse (trasformatori, distributori o altri soggetti della filiera) è una misura finalizzata a tutelare la trasparenza, l'indipendenza e gli interessi collettivi dei produttori. È facile intuire, infatti, come detti membri aggiuntivi potrebbero voler privilegiare la riduzione dei prezzi di acquisto o condizioni contrattuali più favorevoli per la loro attività, a svantaggio degli obiettivi economici degli stessi produttori.

(²²) Se la selezione degli operatori fosse rimessa esclusivamente all'autonomia del gruppo, si rischierebbe di escludere imprese concorrenti sulla base di criteri non trasparenti e/o non oggettivi. L'intervento dello Stato, viceversa, può garantire che i criteri di accesso siano chiari, non discriminatori e fondati su parametri oggettivi, quali, ad esempio, la capacità produttiva, il settore merceologico o i requisiti tecnici.

(²³) F. Albisinni, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, p. 39, sottolinea come il prodotto finale esprima un legame profondo con il territorio che non rappresenta una semplice sede occasionale della produzione agricola, bensì uno dei suoi tratti distintivi.

(²⁴) Gli Stati membri possono -altresi- prevedere norme supplementari, con particolare riferimento all'organizzazione, allo statuto, al funzionamento e alla natura dell'adesione e dei contributi finanziari ai gruppi di produttori (art. 32, par. 3, Reg. (UE) 2024/1143).

(²⁵) M. Mauro, *L'opposizione alle richieste di registrazione di una DOP e IGP o modifica del disciplinare*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2022, p. 58 ss.

(²⁶) S. Carmignani, *La nuova disciplina delle indicazioni geografiche. Profili di qualificazione e tutela*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2025, p. 36, osserva che ai produttori e loro Consorzi è riconosciuta una legittimazione alla tutela, senza riserva di esclusività

la possibilità di adottare misure per contrastare pratiche commerciali svalORIZZANTI e l'abbassamento dei prezzi²⁷ (par. 4, lett. g), al fine di garantire un'equa remunerazione ai produttori di IG certificate. Tra le novità più significative si segnala la possibilità per i gruppi di concordare pratiche sostenibili²⁸ oltre che di intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica, in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica²⁹, tra cui lo sviluppo di servizi turistici nella pertinente zona geografica.

Secondo la previsione dell'art. 33 del Regolamento (UE) 2024/1143, gli Stati membri possono decidere -altresì- di istituire procedure per il riconoscimento formale dei gruppi che, dotati di personalità giuridica, agiranno per conto di tutti i produttori di prodotti designati dalla medesima IG, pur se non aderenti. Con particolare riferimento a quest'ultima novità, il 42° considerando del regolamento in questione premette chiaramente che le disposizioni in materia si conformano ai sistemi di alcuni Stati Membri, con implicito riferimento al consolidato modello organizzativo dei Consorzi di tutela italiani³⁰ o a quello degli *Organismes de défense et de gestion* (ODG) francesi, oppure, ancora, dei *Consejos Reguladores* spagnoli e degli *Agrupamentos de Produtores* portoghesi cui, per l'appunto, si potranno ispirare quei Paesi che intendano

introdurre nel loro ordinamento gruppi di produttori riconosciuti. La riforma è significativa perché istituzionalizza a livello europeo una figura giuridica che, pur esistendo già in alcuni Stati, mancava di una regolamentazione uniforme in tutta l'UE, con l'obiettivo di rafforzare la governance delle IG e di armonizzarne la gestione collettiva.

Ai fini del riconoscimento, il gruppo deve -tuttavia- rispondere ai requisiti fissati dall'art. 33 e, più precisamente, rivestire una determinata forma giuridica oltre che rappresentare almeno il 50% dei produttori del prodotto designato dall'IG o il 50% del volume o del valore della produzione commerciabile³¹. Anche nel caso dei gruppi dotati di riconoscimento, gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere criteri supplementari, quali l'introduzione di meccanismi di contribuzione *erga omnes*, la redazione di uno statuto scritto, previsioni relative all'ammissione e alla cessazione dei membri, nonché le conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi di adesione.

Ai sensi dell'art. 33, se esiste un gruppo riconosciuto per un prodotto a indicazione geografica, gli Stati -per ragioni normative e di carattere pratico- hanno la facoltà di riservare ad esso lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 32³². Esso diventa l'unico organismo deputato a rappresentare ufficialmente tutti i produttori

del potere di azione, esteso, nella logica della protezione dei beni comuni, a chiunque ne abbia interesse. L'Autrice ritiene -pertanto- che i gruppi di produttori siano custodi e non proprietari, né possessori delle indicazioni geografiche.

(²⁷) Da una comparazione tra l'art. 45 del Reg. (UE) 1151/2012 e l'art. 32 del Reg. (UE) 2024/1143, emerge come il contrasto di pratiche volte all'abbassamento dei prezzi sia una novità del recente Pacchetto Qualità che, nel precedente regolamento, poteva dedursi solo dal considerando 3, nel quale si chiariva che gli sforzi dei produttori dovevano essere "equamente ricompensati". Sul punto, v. L. Carrara, *Il mercato ed il nuovo ruolo dei Gruppi di produttori*, Relazione al convegno sul tema "Il nuovo pacchetto qualità: Innovazioni normative tra criticità e opportunità", organizzato congiuntamente da Accademia dei Georgofili, AIDA, AICDA, CEDISA, ed UGIVI, tenuto l'11 febbraio 2025 a Firenze, presso l'Accademia dei Georgofili. L'Autrice evidenzia non soltanto l'assenza di un criterio per la definizione di eventuali prezzi "svalutativi", ma, anche, la mancanza di chiarezza sui mezzi coercitivi e sui poteri di cui i consorzi dispongono nei confronti di soggetti esterni ad essi.

(²⁸) L. Costantino, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, 2024; M. C. Rizzuto, *Indicazioni geografiche e pratiche sostenibili: prime considerazioni alla luce del regolamento (UE) 2024/1143*, in *Persona e Mercato*, n. 2-2024, p. 615 ss.

(²⁹) Come emerge sia dal considerando 19, sia dall'art. 4 del Regolamento (UE) 2024/1143, sono stati riconosciuti maggiori poteri ai produttori che agiscono collettivamente e che si assumono la responsabilità di gestire in comune le IG, anche rispondendo alle esigenze della società rivolte a prodotti che sono il risultato di una produzione sostenibile, nelle sue tre dimensioni di valore economico, ambientale e sociale.

(³⁰) V. Rubino, *Il ruolo dei Consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in *Trattato di dir. alim. it. e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 671 ss.

(³¹) Qualora un gruppo di produttori dovesse cessare di soddisfare i criteri indicati dall'art. 33 Reg. (UE) 2024/1143, il riconoscimento sarebbe sospeso o revocato (par. 2).

(³²) Più precisamente, i gruppi di produttori riconosciuti potranno svolgere i compiti di cui all'art. 32, paragrafo 4, lettere a) (elaborare il disciplinare, chiedere la registrazione, la modifica e la cancellazione, etc.); e d) (concordare le pratiche sostenibili di cui all'articolo 7), se l'effetto di tali compiti riguarda tutti i produttori del prodotto designato dall'indicazione geografica in questione; ed, ancora, i compiti di cui all'articolo 32, paragrafo 4, lettere, b) (intraprendere azioni appropriate intese a garantire la protezione dell'indicazione geografica), e) (intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica, in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica); ed f) (lottare contro le violazioni e i sospetti usi fraudolenti sui mercati di prodotti designati da indicazioni geografiche non conformi

di un determinato prodotto in una specifica area geografica; a svolgere un ruolo attivo e di primo piano nel dialogo con le pubbliche autorità; ad avere l'accesso a finanziamenti pubblici e/o europei per la promozione delle IG. L'attribuzione di tali azioni al solo gruppo dotato di riconoscimento giuridico è, evidentemente, utile ad assicurare coerenza in merito alla qualità e una più intensa protezione collettiva, evitando -per l'effetto- i rischi della frammentazione e della disomogeneità nella produzione. E ciò, fermo restando che l'affidamento di funzioni e prerogative così rilevanti ad un unico organismo non è esente dal rischio di eccessiva centralizzazione decisionale e dall'insorgenza di dinamiche conflittuali interne in ordine alla legittimazione e alla rappresentatività del soggetto designato. Da non sottovalutare è, infine, l'eventualità che la previsione di *standard* uniformi e vincolanti da parte del gruppo riconosciuto, sebbene finalizzata a garantire coerenza produttiva, potrebbe limitare la sperimentazione di pratiche innovative e rallentare la capacità del sistema produttivo di adattarsi alle dinamiche evolutive del mercato.

Il riconoscimento formale costituisce -poi- condizione necessaria per promuovere la registrazione internazionale delle IG, ai sensi dell'Accordo di Lisbona del 1958 e del relativo Atto di Ginevra del 2015³³, con conseguenti vantaggi giuridici, economici e strategici per il gruppo di produttori che vedrà rafforzata la propria immagine come garante di autenticità e tradizione del prodotto certificato, nonché la propria competitività sul mercato globale oltre che la redditività economica.

Il riconoscimento comporta, infine, la funzione di vigilare sull'impiego di una indicazione geografica come ingrediente caratterizzante di un prodotto trasformato³⁴, in conformità alle disposizioni normative applicabili, in quanto un uso improprio potrebbe arrecare pregiudizio alla reputazione ed al valore commerciale della stessa denominazione. Più precisamente, ai

sensi dell'art. 27 del Regolamento (UE) 2024/1143, il trasformatore ha l'obbligo di notificare un avviso scritto al gruppo riconosciuto e, solo dopo l'autorizzazione da parte di quest'ultimo, potrà indicare in etichetta la presenza dell'IG nel prodotto trasformato. Il raggruppamento autorizzato è deputato a stabilire le condizioni d'uso dell'IG come ingrediente, garantendo il rispetto di determinate percentuali minime di utilizzo del prodotto certificato, oltre a poter vietare l'impiego di altri prodotti comparabili alla indicazione geografica protetta. Il controllo mira ad impedire, in concreto, che operatori terzi sfruttino indebitamente la notorietà dell'IG senza rispettare i criteri di produzione indicati dal disciplinare o senza utilizzare quantità adeguate di prodotto certificato, prevenendo, in tal modo, il rischio di pratiche ingannevoli o fraudolente, per un verso, e, preservando la fiducia dei consumatori, per altro. Secondo quanto disciplinato dallo stesso art. 27, gli Stati membri hanno la facoltà di rafforzare ulteriormente questo sistema autorizzativo, prevedendo norme procedurali supplementari per i produttori di alimenti preimballati stabiliti sul loro territorio³⁵. La possibilità per gli Stati di adottare misure più restrittive potrebbe giustificarsi in virtù di svariate ragioni di interesse pubblico, quali, ad esempio, il voler evitare rischi potenziali per la salute umana o per l'ambiente legati a determinati ingredienti o imballaggi, in virtù del principio di precauzione; il mantenimento di standard preesistenti più stringenti a livello nazionale con riguardo a determinati profili di sicurezza alimentare; la preservazione di tradizioni alimentari locali, sempre -comunque- purché si tratti di limitazioni giustificate, proporzionate e nel rispetto dei principi del mercato unico dell'UE.

In sintesi, il riconoscimento istituzionale dei gruppi non solo conferisce una legittimazione formale, ma rappresenta anche un valore aggiunto sostanziale per il loro operato, rafforzandone il ruolo nella tutela della qua-

al disciplinare), se tali compiti sono svolti a livello internazionale, nazionale o regionale, fatta salva la possibilità, per i produttori del prodotto designato dall'indicazione geografica in questione, di svolgere tali compiti a livello locale.

⁽³³⁾ F. Albisinni, *Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari fra condivisione e contaminazione*, in *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari* a cura di N. Lucifero, Milano, 2023, p. 125; I. Canfora, *Il regime di tutela delle indicazioni geografiche a livello europeo ed internazionale*, *ivi*, p. 19 ss; N. Lucifero, *Il modello europeo sulle indicazioni geografiche a seguito dell'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine*, *ivi*, p. 157.

⁽³⁴⁾ J. Nicolini, D. Mondin, *IG come ingredienti di prodotti trasformati: per fama o per qualità?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 1-2025, p. 1 ss.

⁽³⁵⁾ Questa previsione si ispira al collaudato modello italiano di autorizzazione da parte dei Consorzi di tutela; tuttavia, è -comunque- necessaria l'adozione di un decreto legislativo che definisca uno specifico sistema di autorizzazione per l'uso del nome della IG, stabilendo i relativi requisiti previsti dal nuovo regolamento e aggiornando il sistema sanzionatorio, attualmente disciplinato dal D.lgs. 297/2004.

lità³⁶, nella rappresentanza collettiva, nonché nella promozione dell'innovazione e della sostenibilità.

3.- Segue: Nuove prospettive di sostenibilità e di promozione del territorio

Il Regolamento (UE) n. 2024/1143, in coerenza con gli obiettivi della nuova PAC e della Strategia *From Farm to Fork*³⁷, introduce novità significative in funzione di un'agricoltura più sostenibile³⁸ e resiliente, individuando nei gruppi di produttori i soggetti più idonei per svolgere un ruolo chiave nella transizione ecologica, nella valorizzazione del territorio e delle produzioni locali. In ragione dell'importanza di pratiche agricole responsabili e innovative, è riconosciuta ai gruppi o a un solo gruppo riconosciuto, qualora esista, la facoltà di adottare impegni di sostenibilità³⁹ più rigorosi di quelli previsti dal diritto dall'Unione o da quello nazio-

nale⁴⁰ che, se inseriti -secondo la procedura di registrazione o di modifica- all'interno dei disciplinari⁴¹, acquistano maggiore forza cogente e un valore vincolante *erga omnes* (art. 7). Trattasi di previsione, questa, che attesta come le IG, concepite inizialmente per tutelare le produzioni agroalimentari legate al territorio d'origine, si siano evolute per rispondere a criteri di sostenibilità⁴² e per fronteggiare le emergenze ambientali ed ecosistemiche che -negli ultimi anni- sono state -peraltro- causa di crisi per molti prodotti di qualità⁴³. Tale disposizione rappresenta una novità nel panorama legislativo europeo anche sotto il profilo della logica di mercato, poiché l'adesione agli standard di sostenibilità si configura come uno strumento strategico, se non addirittura imprescindibile, per potenziare la capacità attrattiva del prodotto, oltre che per orientare l'attenzione e le scelte dei consumatori⁴⁴. Le pratiche sostenibili, cui fa riferimento il paragrafo 2 dell'art. 7, risultano enunciate in termini piuttosto

⁽³⁶⁾ C. Gernone, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, cit., *passim*.

⁽³⁷⁾ P. Lattanzi, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 29 ss.; *Ead*, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, ivi, Milano, 2021, p. 705 ss.

⁽³⁸⁾ A. Jannarelli, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Bari, 2024, p. 321 ss.; Id, *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, p. 249; Id, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 23; S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021.

⁽³⁹⁾ Il primo riconoscimento formale del legame fra DOP, IGP e sostenibilità è avvenuto nel 2018, con il documento stilato dalla FAO con la collaborazione della *European Bank for Reconstruction and Development*, dal titolo <<Strengthening sustainable food systems through geographical indications: an analysis of economic impacts>>. Il documento è reperibile al link: <https://www.fao.org/3/l8737EN/l8737en.pdf>. Lo studio, dopo aver analizzato nove prodotti IG, ha riconosciuto come il maggiore impatto economico che questi abbiano realizzato sul mercato sia stato dovuto alla differenza di prezzo rispetto ai prodotti privi del segno di qualità: i consumatori, infatti, si sono manifestati disposti a pagare prezzi più elevati a seguito della dimostrazione del legame del prodotto con il luogo d'origine.

⁽⁴⁰⁾ C. Gernone, *DOP, IGP e sostenibilità: le prospettive della Commissione Europea*, in <https://www.food-hub.it/media/2022/08/12/dop-igp-sostenibilita>, 31 gennaio 2024.

⁽⁴¹⁾ G. Pisciotto Tosini, *Il difficile innesto della sostenibilità nei disciplinari DOP e IGP secondo le regole del nuovo regolamento 1143 del 2024: l'esperienza nell'ambito del progetto Prin Pnrr INWINE*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2025, p. 14 ss.

⁽⁴²⁾ A. Di Lauro, *Le denominazioni geografiche protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 382; EAD, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, ivi, 2019, fasc. 2., p. 243. V., anche, F. Arfini, V. Bellassen, *Sustainability of European food quality schemes. Multiperformance, structure, and governance of PDO, PGI, and organic agri-food systems*, Springer, 2019.

⁽⁴³⁾ A. Di Lauro, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2022, p. 22; S. Carmignani, *Cambiamenti climatici e conciliazione tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità*, ivi, n. 3-2024, p. 5 ss.

⁽⁴⁴⁾ La Commissione, nella Comunicazione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza (C/2024/1645) in GUUE -Serie C- del 22.02.2024, al punto 50, ha affermato che, nel valutare le ragioni che spingono i clienti a sostituire o meno un prodotto con un altro, oltre al suo prezzo, bisogna prendere in considerazione altri parametri che possono orientare le scelte dei clienti, quali il livello di innovazione del prodotto o la sua qualità sotto diversi aspetti, come, ad esempio, il tener conto del fatto che esso sia fabbricato utilizzando una tecnologia più o meno sostenibile.

⁽⁴⁵⁾ L'art. 7 Reg. (UE) 2024/1143 individua, tra gli impegni di sostenibilità, la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; la transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; la prevenzione e riduzione dell'inquinamento; la protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; la produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; il benessere degli animali; un reddito equo per i produttori, diversificazione delle attività, promozione della produzione agricola locale e valorizzazione del tessuto rurale e dello sviluppo locale; il mantenimento dell'occupazione nel settore

generici⁴⁵, senza una puntuale e chiara definizione del contenuto concreto di dette iniziative⁴⁶. Elemento, questo, che conferma l'assenza di una compiuta sistematizzazione del rapporto tra indicazioni geografiche e sostenibilità, ancora in fase di elaborazione sotto il profilo normativo e applicativo⁴⁷. Particolarmente significativa risulta la circostanza che, nella versione consolidata del Regolamento (UE) 2024/1143, sia stata espunta la delega conferita alla Commissione per l'adozione di atti volti a stabilire le norme contenenti gli impegni in materia di sostenibilità⁴⁸. Tale scelta, probabilmente, appare motivata dalla necessità di evitare una standardizzazione eterodiretta che avrebbe potuto pregiudicare la tutela delle specificità delle singole filiere, comprimendo l'autonomia regolativa dei gruppi di produttori.

La questione in esame evidenzia -poi- aspetti critici di particolare rilevanza, tra cui il rischio di considerare sostenibile una pratica che contribuisca al raggiungimento anche solo di uno o più obiettivi sociali⁴⁹, ambientali o economici, come se i pilastri della sostenibilità potessero essere realizzati in modo isolato, anziché in maniera integrata e sinergica. Questa visione frammentata potrebbe compromettere l'approccio olistico che la tematica richiede, vanificando gli obiettivi di uno sviluppo davvero sostenibile nel lungo termine.

Altra problematica di non minore rilievo è che non tutte le IG possono essere considerate sostenibili, potendo -alcune di esse- derivare da processi produttivi caratterizzati da una intensa industrializzazione e/o meccanizzazione, non in linea soprattutto con i principi di tutela ambientale.

L'art. 8 del Regolamento (UE) 2024/1143, introducendo una novità sostanziale nel regime delle indicazioni geografiche, prevede -inoltre- che i gruppi di produttori, riconosciuti e non, possono redigere e aggiornare regolarmente una relazione, basata su informazioni verificabili, avente ad oggetto la descrizione delle pratiche sostenibili utilizzate nella produzione ed il relativo impatto in termini di impegni ambientali, sociali, economici o di benessere degli animali⁵⁰. Relazione, resa pubblica dalla Commissione, che configura uno strumento di indubbia importanza per i prodotti agroalimentari tutelati come IG, i quali godranno inevitabilmente di maggiore visibilità e diffusione nel mercato europeo. Per costruire la fiducia dei consumatori⁵¹ e garantire la credibilità di tali prodotti, la trasparenza nelle pratiche produttive e nella comunicazione svolge una funzione essenziale, al punto che sarebbe auspicabile integrare strutturalmente la sostenibilità all'interno del sistema IG⁵², anche superando la logica volontaristica, al fine di assicurare la tracciabilità delle

agricolo attirando e sostenendo i giovani produttori e i nuovi produttori di prodotti che beneficiano di un'indicazione geografica protetta; il miglioramento delle condizioni di lavoro e di sicurezza delle attività agricole e di trasformazione.

(⁴⁶) Tra le misure in cui si sostanziano gli impegni di sostenibilità si possono considerare: l'adozione di tecniche agricole a basso impatto ambientale (agricoltura di precisione e coltivazioni rigenerative); l'obbligo di riduzione dell'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici; una gestione efficiente delle risorse idriche ed energetiche; il potenziamento dell'economia circolare, anche attraverso il recupero e la valorizzazione degli scarti agricoli. Un ruolo centrale è -altresi- assunto dall'innovazione tecnologica, stante che il regolamento promuove l'uso di strumenti digitali per il monitoraggio ambientale e l'ottimizzazione della produzione.

(⁴⁷) A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 361.

(⁴⁸) Cfr. art. 12, Proposta di modifica Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli del 2 maggio 2022, [COM (2022) 134 final 2] « [...] Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, in conformità dell'articolo 84, che definiscono le norme di sostenibilità in diversi settori e i criteri per il riconoscimento delle norme di sostenibilità esistenti a cui i produttori di prodotti designati da indicazioni geografiche possono aderire. 5. La Commissione può adottare atti di esecuzione che definiscono una presentazione armonizzata degli impegni di sostenibilità. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 53, paragrafo 2».

(⁴⁹) I. Canfora, V.S. Leccese, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, p. 110; L. Paoloni, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2020, p. 5.

(⁵⁰) La possibilità di redigere una relazione sulla sostenibilità, invece, non era stata prevista nell'ambito della proposta di modifica del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli del 2 maggio 2022, [COM(2022) 134 final 2].

(⁵¹) S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 620.

(⁵²) La sostenibilità non può essere considerata solo in chiave ambientale, bensì, in una prospettiva integrata che comprenda anche quella sociale (condizioni di lavoro, inclusione, equità nella distribuzione del valore lungo la filiera) ed economica (resilienza dei produttori, accesso ai mercati, competitività internazionale). In questa direzione, la certificazione può diventare non solo uno strumento di marketing, ma un pilastro strategico per il futuro delle IG, soprattutto in ottica extraeuropea. Sull'argomento, G. Brunori, G. Branca, L. Cembalo, M. D'Haese, L. Dries, *Agricultural and Food Economics: the challenge of sustainability*, in *AgricEcon*, vol. n. 8-2020.

pratiche adottate attraverso apposita certificazione⁵³. In questa prospettiva, sarà cruciale il ruolo dei gruppi di produttori, capaci di definire *standard* comuni di sostenibilità, compatibili con le specificità territoriali e produttive delle IG, oltre che di proporre modelli collettivi di certificazione tramite la collaborazione con enti accreditati. Nonostante i progressi normativi, le prospettive future dipenderanno dalle modalità con cui gli impegni di sostenibilità⁵⁴ verranno implementati all'interno dei singoli ordinamenti nazionali⁵⁵ e dall'impatto che avranno sulla tutela e valorizzazione delle IG.

Ai gruppi di produttori sono -altresì- affidate ulteriori responsabilità connesse alla promozione del territorio ed allo sviluppo della filiera corta in integrazione con le attività di turismo rurale, con l'obiettivo di favorire sinergie tra agricoltura, tradizione, cultura e sostenibilità.

Con l'approvazione del nuovo Regolamento (UE) 2024/1143, i gruppi di produttori hanno -invero- il compito di sviluppare specifici servizi turistici legati al prodotto a IG ed al territorio di riferimento (turismo c.d. DOP, segmento qualificato di quello enogastronomico). In questa direzione, devono incoraggiare percorsi

di visita, esperienze immersive, iniziative di educazione alimentare anche con finalità didattiche e di diffusione delle informazioni sulle caratteristiche dei prodotti DOP e IGP⁵⁶, favorendo sia la crescita delle produzioni, sia l'economia territoriale nel suo complesso. La dimensione turistica, potenziata all'interno delle aziende agricole e nell'ambito di eventi tradizionali (sagre e manifestazioni locali), assume il valore di etichetta viva dei prodotti a IG al punto che il consumatore, attraverso l'esperienza diretta e l'interazione con le diverse figure professionali della filiera, potrà acquisire informazioni autentiche sul prodotto, sul processo produttivo e sul legame identitario con il territorio. Tale modalità esperienziale non può che rafforzare la percezione della qualità, dell'origine e della sostenibilità delle produzioni IG, promuovendo un modello di consumo consapevole e favorendo la fidelizzazione verso il prodotto stesso.

Non da ultimo, ai gruppi spetta il ruolo di coordinamento tra gli attori presenti sul territorio e nei diversi ambiti di intervento, in considerazione del fatto che, nella gestione delle attività turistiche connesse al nome del prodotto a IG, essi dovranno interfacciarsi

⁽⁵³⁾ M. C. Rizzuto, *Le certificazioni di sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2025, p. 124 ss.; A. Di Lauro, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 733 ss.; G. Torre, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer*, in Riv. dir. agr., I, 2023, p. 573 ss.

⁽⁵⁴⁾ L'adeguato assolvimento di tali impegni, probabilmente, sarà collegato ad una semplificazione delle procedure di accesso -da parte dei gruppi o del gruppo riconosciuto- ai finanziamenti europei; agli investimenti ed alla formazione necessari per adattarsi agli standard ambientali; all'individuazione di strategie di mercato più efficaci anche al fine di poter competere con la grande distribuzione.

⁽⁵⁵⁾ L'Italia, considerata modello da seguire, ormai da tempo, si contraddistingue non solo per il numero di IG registrate, ma anche per la progressiva implementazione di pratiche di sostenibilità nella relativa filiera di produzione. Il Consorzio del Prosciutto di Parma DOP, già dal 2021, ha avviato un progetto di filiera virtuosa denominato PARSUTT (*PARma ham high Sustainability sTandard*), con l'obiettivo di delineare un modello di filiera suinicola caratterizzato da *standard* di benessere animale e biosicurezza più elevati rispetto a quelli imposti dalla normativa nazionale vigente. Il progetto è divenuto un protocollo operativo, messo a disposizione di tutti gli anelli della filiera produttiva, affinché possano applicarne, su base volontaria, i parametri. Sull'argomento, v. O. Bianchi, *Consorzio Prosciutto di Parma verso la transizione ecologica*, in <https://suinicolturaedagricole.it>, dell'11 dicembre 2024; M. Iotti, G. Bonazzi, *Financial Sustainability in Agri-Food Companies: The Case of Members of the PDO Parma Ham Consortium. Sustainability*, 15-2023. Il Consorzio di tutela del Prosecco DOC si è impegnato ad adottare, con cadenza annuale, il cosiddetto "Vademecum viticolo", il quale indica agli operatori del settore le strategie migliori per ottenere una produzione più sostenibile (tra queste, il minimo utilizzo delle sostanze chimiche di sintesi, minimizzazione dell'uso di prodotti fitosanitari di sintesi). Inoltre, il Consorzio ha avviato la collaborazione con la società Equalitas per ottenere la certificazione di "Denominazione sostenibile". Infine, il Consorzio di tutela del Grana Padano DOP ha aderito al progetto europeo "The Tough Get Going - I duri cominciano a giocare", il quale intende promuovere l'utilizzo della metodologia *Product Environmental Footprint (PEF)* sviluppata dalla Commissione europea nei formaggi a pasta semi dura e ha, tra gli obiettivi, quello di creare uno strumento efficace e rapido di valutazione dell'impatto ambientale generato dai formaggi DOP.

⁽⁵⁶⁾ Per formulare una strategia di settore volta a promuovere uno sviluppo territoriale sostenibile, i gruppi di produttori potranno realizzare un Osservatorio Turismo Dop che consentirà una visione completa del fenomeno turistico enogastronomico legato ai prodotti Dop attraverso la raccolta di informazioni e dati circa le esperienze al riguardo realizzate dai consorzi (eventi, modelli organizzativi, formazione e promozione, infrastrutture materiali e immateriali, valorizzazioni come riconoscimenti territoriali quali Unesco e parchi nazionali, certificazioni). L'osservatorio dovrebbe supportare la conoscenza, rafforzare la governance dei Consorzi e promuovere una strategia di settore attraverso la condivisione e l'uso di dati e informazioni da parte degli attori del sistema DOP e IGP. Sull'argomento, v. M. Rosati, *Dal nuovo Regolamento europeo sulle IG un passo avanti per lo sviluppo del "Turismo DOP"*, in *Consortium*, n. 23-2024, p. 17.

non solo con gli altri componenti della filiera, ma anche con la pluralità di soggetti istituzionali, economici e sociali, operanti ai vari livelli e deputati alla promozione territoriale. In questo contesto, i gruppi sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano, garantendo l'integrazione delle azioni e la coerenza dell'offerta turistica con i valori identitari e la strategia di valorizzazione del prodotto IG.

I gruppi cessano, dunque, di essere meri strumenti di tutela degli interessi privati dei produttori e di promozione del segno distintivo di qualità, per assumere una funzione più ampia e sistemica nell'ambito della nuova architettura della PAC⁵⁷, contribuendo attivamente al raggiungimento dei suoi obiettivi generici e specifici e, così, alla competitività del settore agricolo, alla sostenibilità ambientale, nonché al rafforzamento della coesione economica e sociale delle aree rurali.

4.- *Regolazione dell'offerta e ripartizione del valore: profili di compatibilità con le regole di concorrenza*

Con l'eliminazione dei meccanismi di contingentamento

e il ridimensionamento delle misure di sostegno al reddito, il Reg. (UE) 2017/239358, integrando l'art. 152 del Reg. (UE) 2013/1308 con il paragrafo 1 *bis*, aveva già affidato alle organizzazioni di produttori riconosciute funzioni di regolazione del mercato⁵⁹ legate alla commercializzazione dei prodotti⁶⁰, come la pianificazione delle produzioni⁶¹, l'ottimizzazione dei costi, la negoziazione di contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli, a nome degli aderenti, per la totalità o parte della loro produzione complessiva.

Il Regolamento (UE) 2024/1143, nel consolidare procedure già in essere, ha riservato ai gruppi di produttori riconosciuti un ruolo centrale nel governo delle denominazioni sul mercato, conferendo loro la facoltà di proporre l'adozione di norme vincolanti relative alla regolazione dell'offerta a norma dell'articolo 166-*bis*, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2013/1308, nonché di stabilire clausole *standard* di ripartizione del valore ai sensi dell'articolo 172-*bis* del medesimo regolamento (entrambi introdotti dal Reg. (UE) 2021/2117).

L'affidamento ai privati della funzione di regolazione dell'offerta di prodotti certificati a IG⁶² risponde a preci-

⁽⁵⁷⁾ La Pac del resto, come più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (14 novembre 2017 in causa C-671/15 *President de l'Autorité de la Concurrence*) e dal nostro giudice amministrativo (Consiglio di Stato, 2 novembre 2020, n. 6745/2020, *Cons. tutela DOC Sicilia e Ass. viticoltori IGT Terre Siciliane*) ha acquisito un primato sulle regole della concorrenza nel senso che la concorrenza del mercato non è più l'obiettivo primario della PAC se non come effetto della tutela della qualità dei prodotti e dell'informazione adeguata e trasparente del consumatore. In proposito, v. A. Jannarelli, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 39 ss.; Id., *Il mercato agro-alimentare europeo*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Romatre-press 2020, p. 251 ss.

⁽⁵⁸⁾ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, in G.U.U.E. L 350/15 del 29 dicembre 2017.

⁽⁵⁹⁾ L. Russo, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2024, p. 56 ss.

⁽⁶⁰⁾ Sull'argomento, v. I. Canfora, *Cessione dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 240-241.

⁽⁶¹⁾ Il Regolamento (UE) 1308/2013, ponendo fine ai regimi di contingentamento obbligatorio di alcune produzioni (quote produttive, diritti di reimpianto, di impianto), aveva reso possibile, anche se su basi volontarie, l'introduzione di sistemi di controllo quantitativo di produzioni certificate DOP e IGP al fine di garantire il valore aggiunto di formaggi (art. 150) e prosciutti (art. 172). Sull'argomento, F. Prete, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggi Dop o Igp e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in Riv. dir. agr., 2015, I, p. 322 ss. Successivamente, il Reg. (UE) 2021/2117, con l'introduzione dell'art. 166 bis, ha esteso i piani di regolazione dell'offerta a tutti i prodotti agricoli che beneficiano di una DOP o di una IGP. E ciò, sulla scorta delle motivazioni emerse nel considerando 54 del Regolamento secondo cui: "Tenuto conto dell'importanza delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette nella produzione agricola dell'Unione e visto il successo ottenuto con l'introduzione di norme di gestione dell'offerta per i formaggi e i prosciutti stagionati a indicazione geografica nel garantire il valore aggiunto e mantenere la reputazione dei prodotti e nello stabilizzarne i prezzi, è opportuno estendere la possibilità di applicare norme di gestione dell'offerta ai prodotti agricoli a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta a norma del Regolamento (UE) n. 1308/2013 o del Regolamento (UE) n. 1151/2012". C. Gernone, *La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente*, in Riv. dir. agr., n. 4-2022, p. 35 ss., ha verificato come il giudice amministrativo si sia occupato del rapporto tra Piani di regolazione e concorrenza.

⁽⁶²⁾ L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura

se logiche economiche, qualitative e di tutela del prodotto. Sul piano economico, consente di migliorare l'efficienza del mercato, evitando fenomeni di sovrapproduzione e sostenendo il valore dei prodotti a IG attraverso un più equilibrato rapporto tra domanda e offerta. Sotto il profilo della qualità, i gruppi riconosciuti, avendo una conoscenza diretta di questo segmento di mercato e delle specifiche dinamiche legate alle peculiari caratteristiche ed alle origini dei prodotti, favoriscono forme di autoregolamentazione più agili e mirate rispetto a modelli di intervento centralizzati⁶³. L'azione dei gruppi di produttori può, inoltre, acquisire una rilevanza strategica anche in ambito internazionale, considerato che il sistema europeo di tutela delle IG può svolgere la propria capacità regolativa nei soli ambiti territoriali soggetti alla propria giurisdizione, a meno che non sussistano accordi bilaterali o multilaterali con Paesi terzi. Con un'organizzazione adeguata e coordinata pure con le istituzioni pubbliche, i gruppi, attraverso strumenti di regolazione privata (disciplinari, contratti, accordi di filiera, etc.), possono incidere su ambiti territoriali più ampi rispetto alla sfera giuridica coperta dall'ordinamento UE, contribuendo in maniera determinante alla difesa, promozione e valorizzazione delle IG anche su scala globale⁶⁴.

Il Reg. (UE) 2024/1143 ha introdotto una nuova visione della regolazione dell'offerta, andando oltre la tradizionale funzione emergenziale legata alla gestione delle crisi di mercato⁶⁵. I piani concertati, infatti, assumono una natura strutturale con un duplice obiettivo: garantire la stabilità del mercato tramite una gestione

programmata, evitando situazioni di squilibrio quantitativo⁶⁶; nonché, promuovere i prodotti attraverso una limitazione dell'offerta che favorisca, comunque, la remunerazione del valore aggiunto legato alla qualità e alla provenienza, eludendo delocalizzazioni o imitazioni. Trattasi di strumento di politica economica di particolare rilevanza, tanto che il legislatore, con il citato Regolamento, ha ritenuto di doverne estendere l'ambito di applicazione temporale da tre a sei anni, sul presupposto che una più lunga programmazione permetta di assorbire eventuali distorsioni di mercato, consentendo -oltre tutto- interventi più mirati e duraturi, capaci di incidere realmente sull'andamento dei mercati.

L'attribuzione ai gruppi riconosciuti della funzione pubblica di regolazione del mercato ha imposto una revisione dei rapporti con Stati membri e Commissione, comportando il superamento di un ruolo meramente consultivo in favore di un modello relazionale improntato alla partecipazione attiva ed al coordinamento istituzionale. Il Piano di regolazione dell'offerta, elaborato dal gruppo di produttori riconosciuto, verrà comunicato all'autorità competente nazionale che, a sua volta, provvederà a notificarlo alla Commissione⁶⁷. Per quanto non sia prevista un'approvazione preventiva, le Istituzioni possono effettuare i necessari controlli ed intervenire successivamente se il Piano dovesse violare le regole della concorrenza o ledere il funzionamento del mercato interno.

Un eventuale intervento a modifica o annullamento del Piano può essere giustificato se le misure adottate

di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 259 ss.

⁽⁶³⁾ N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 1 ss.

⁽⁶⁴⁾ Gli strumenti di regolazione privata accompagnano il prodotto IG ovunque esso venga commercializzato, mantenendo vincoli qualitativi e d'uso indipendentemente dal territorio di vendita; vincolano gli operatori che aderiscono ai sistemi IG anche nelle transazioni internazionali.

⁽⁶⁵⁾ In periodi di emergenza economica o calo della domanda, la regolazione dell'offerta aiuta a evitare fluttuazione estreme dei prezzi ed a mantenere un livello di redditività sostenibile; in caso di eventi climatici estremi e/o di problemi di approvvigionamento, può prevedere riserve strategiche o incentivi per aumentare temporaneamente la produzione; nell'ipotesi di crisi ambientali o sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, limitare la produzione può aiutare a mantenere l'equilibrio ecologico e la sostenibilità del settore.

⁽⁶⁶⁾ Il Piano di regolazione dell'offerta è perfettamente compatibile con la disciplina della concorrenza perché la finalità è quella di tutelare un prodotto DOP e di assicurare il corretto esplicarsi del gioco della concorrenza, regolando l'offerta in condizioni di equilibrio rispetto alla capacità di assorbimento della domanda nazionale ed estera (Consiglio di Stato, 15 febbraio 2021, n. 1299, in <http://www.osservatorioagromafie.it>).

⁽⁶⁷⁾ Significativa è la previsione di cui all'art. 209, paragrafo 2, Regolamento (UE) 1308/2013, come modificato dal Regolamento (UE) c.d. Omnibus, secondo cui è possibile chiedere un parere preventivo alla Commissione sulla compatibilità degli accordi (riguardanti la stabilizzazione dei mercati, il miglioramento della competitività della produzione, la garanzia di una giusta remunerazione ai produttori) che potrebbero configurare pratiche vietate dal diritto della concorrenza rispetto agli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE. Questo meccanismo riduce il margine di incertezza per le organizzazioni di produttori anche agli occhi degli aderenti, sul cui operato viene ad essere espresso un parere favorevole o meno sulla compatibilità con le regole della concorrenza, evitando il rischio di azioni correttive e/o sanzioni.

non rispettano i criteri di proporzionalità; se impongono restrizioni eccessive e/o ingiustificate; se risultano essere discriminatorie, creando favoritismi o penalizzazioni.

Le norme di regolazione dell'offerta, una volta concordate, diventano vincolanti per tutti i produttori, pur se non appartenenti al gruppo riconosciuto proponente, anche se l'efficacia *erga omnes* è bilanciata da una serie di condizioni per evitare eventuali abusi e per garantire la compatibilità con le regole del mercato interno. Tra i correttivi, il Regolamento (UE) 2024/1143 prevede che l'accordo sia stato adottato da almeno il 50% dei produttori che rappresentano almeno il 50% della produzione nella zona geografica interessata dalla certificazione, a garanzia della circostanza che la misura sia condivisa dalla maggioranza degli operatori; una efficacia limitata a sei anni per evitare che diventi uno strumento permanente di controllo dell'offerta. Come per tutte le misure con rilevanza economica, la regolazione dell'offerta -pur essendo uno strumento utile, se non indispensabile per garantire la sostenibilità delle IG- comporta una complessa gestione del consenso interno che, spesso, mette a dura prova la coesione dei gruppi stessi. Il problema è quello di riuscire a bilanciare esigenze differenti, a costruire consenso in maniera trasparente e partecipativa, nonché a rafforzare la propria capacità di rappresentare interessi diversificati, senza che la funzione del gruppo rischi di perdere efficacia.

Altro strumento contrattuale o regolamentare di cui possono avvalersi i gruppi riconosciuti per favorire equità, qualità e stabilità nella filiera delle IG, è la definizione della clausola di ripartizione del valore⁶⁸, attraverso cui possono essere negoziate condizioni economiche più favorevoli per i produttori agricoli, attenuando gli effetti negativi derivanti dalla volatilità dei prezzi e da uno squilibrio del potere contrattuale nei confronti

degli anelli più forti della filiera (trasformatori e/o distributori). Facoltà, questa, già riconosciuta dal Reg. (UE) 2017/2393 alle associazioni di produttori (art. 172 *bis*⁶⁹, rivisitato dall'art. 1, n. 52, Regolamento (UE) 2021/2117) e, poi, conferita dal Reg. (UE) 2024/1143 ai gruppi riconosciuti che, rappresentando gli interessi di una pluralità di soggetti del settore, servono a garantire l'efficacia attuativa della disposizione. Detta clausola, più precisamente, mira a stabilire le modalità con cui ripartire tra le parti le eventuali evoluzioni dei prezzi di mercato del prodotto finale, tenendo conto degli utili, dei costi e delle perdite sostenuti dalle imprese agricole, con la finalità di assicurare loro l'effettiva remuneratività della controprestazione.

Nella versione consolidata del Regolamento (UE) 2024/1143 ha prevalso la posizione del Consiglio volta a non introdurre alcuna clausola vincolante di ripartizione del valore, essendo presente -nel testo finale- solo un generico obiettivo di creare valore aggiunto, di contribuire a una corretta concorrenza lungo la filiera oltre che ad un equo ritorno economico per i produttori.

Come è facile intuire, per quanto la disposizione non sia vincolante, la previsione della clausola di ripartizione del valore⁷⁰ assume un'importanza fondamentale nei rapporti contrattuali⁷¹ per garantire un'adeguata redditività a tutti gli operatori economici, in mancanza della quale non si potrebbe -peraltro- configurare una crescita sostenibile. Inoltre, l'equa distribuzione del valore è un incentivo indispensabile per indurre i produttori ad investire nelle produzioni di qualità e, per l'effetto, a sopportare costi ed oneri aggiuntivi.

Solo un uso bilanciato e rigoroso di tali strumenti⁷², che contemperino la tutela della libertà di concorrenza con la salvaguardia degli obiettivi del regime di qualità, può consentire di realizzare in modo pieno ed efficace le finalità economiche, sociali e culturali sottese alla regolazione dell'offerta e all'adozione di clausole

⁽⁶⁸⁾ Sull'argomento, v. A. Jannarelli, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 560; L. Costantino, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 783.

⁽⁶⁹⁾ L'art. 172 *bis* Reg. (UE) 2017/2393, come modificato, prevede che "fatte salve clausole specifiche per lo zucchero, ... gli agricoltori, comprese le associazioni di produttori, possono convenire con gli operatori posti a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando così la ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi di mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime".

⁽⁷⁰⁾ I. Canfora, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2022, p. 5 ss.

⁽⁷¹⁾ Sulla rilevanza dei prezzi nella contrattazione, v. S. Masini, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 2-2019, p. 259 ss.

⁽⁷²⁾ I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata* a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, vol. I, Roma, 2020, p. 243.

di ripartizione del valore.

5.- *Riflessioni conclusive*

Sebbene il Regolamento (UE) 2024/1143 non costituisca una novità sostanziale per il sistema delle Indicazioni Geografiche certificate in Italia che ha rappresentato un modello ispiratore per la recente normativa europea, si rende -tuttavia- necessario intraprendere un percorso legislativo e amministrativo volto a conformare la disciplina nazionale alle nuove disposizioni unionali. In particolare, occorre intervenire con misure di adeguamento normativo per armonizzare le fonti già esistenti e consolidate con le innovazioni introdotte, nonché predisporre strumenti operativi e amministrativi che facilitino l'applicazione concreta delle disposizioni, coinvolgendo i soggetti istituzionali competenti e gli operatori del settore. La recente riforma può -oltre tutto- rappresentare una importante occasione di riflessione sulla capacità attuale dei Consorzi di tutela⁷³ di rispondere in maniera efficace ai nuovi compiti e responsabilità loro conferiti dalla normativa unitaria.

L'attribuzione ai Consorzi⁷⁴ di un ruolo sempre più centrale non solo nella promozione e nella vigilanza, ma anche nella regolazione del mercato e nella tutela dell'interesse generale, impone una valutazione critica

della loro struttura, delle risorse e modalità con cui esercitano le proprie funzioni⁷⁵. I Consorzi⁷⁶, infatti, pur se potenzialmente deputati a rafforzare la posizione contrattuale dei produttori, si trovano frequentemente ad affrontare criticità che ne compromettono l'efficacia (operativa e funzionale) riconducibili a fattori sia endogeni (attinenti alla struttura e alla *governance* interna), sia esogeni (derivanti dal contesto normativo, economico e di mercato in cui essi operano). Nel settore agroalimentare è piuttosto ricorrente e diffusa la riluttanza ad aderire a forme associative o consortili, sia per timore dei singoli operatori economici di perdere il controllo diretto della propria clientela e di dover sottostare a condizioni contrattuali percepite come pregiudizievoli; sia per sfiducia nei confronti delle modalità di gestione dei soggetti collettivi, ritenuti potenzialmente carenti sotto il profilo della trasparenza e della competenza. Un rilevante elemento ostativo alla costituzione e al consolidamento di forme di cooperazione è costituito, inoltre, dalla presenza di marcate disomogeneità sotto il profilo dimensionale nonché delle tecniche produttive adottate da cui discendono, quali conseguenze fisiologiche, strategie operative e finalità economiche divergenti. Accanto alle piccole e medie imprese a carattere artigianale, infatti, operano -soventerealtà imprenditoriali di maggiori dimensioni, strutturate secondo modelli industriali⁷⁷ e orientate all'accesso ai mercati internazionali. Tale eterogeneità, lungi dal

(⁷³) L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2012, p. 1 ss.; V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, cit., p. 671 ss.

(⁷⁴) In Italia, la disciplina dei gruppi di produttori a tutela di DOP e IGP ha ricevuto una regolamentazione autonoma ed uniforme per tutti i settori produttivi a partire dal 1998. L'art. 53, L. 24 aprile 1998, n. 128 (c.d. "Legge comunitaria 1995-1997"), successivamente modificato dall'art. 14, L. 21 dicembre 1999, n. 526, nel recare disposizioni attuative delle regole fissate dal legislatore europeo in materia di controlli ufficiali sulle produzioni di qualità, individua, al comma 15, nei consorzi -ai sensi dell'art. 2602 c.c.- la forma giuridica idonea alla formazione dei gruppi.

(⁷⁵) Sulla natura dei consorzi, quali enti di diritto privato con potestà pubblicistiche, v. D. Viti, *I consorzi volontari di tutela dei prodotti agroalimentari*, in M. D'Addezio-A. Germanò (a cura di), *La regolazione del mercato alimentare nell'Unione Europea: esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno, Udine, 24-25 novembre 2006, p. 307 ss.

(⁷⁶) Sui ruoli dei consorzi, v. A. Genovese, *I consorzi tra produttori agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. Costato, F. Albinetti, Milano, 2023, p. 991; V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, cit., p. 671 ss.; L. Paoloni, *Voce Consorzi tra produttori agricoli*, in *Dig. priv. -Sez. civ.- Agg.*, I, 2000, p. 215; segnatamente alla disciplina del vino v. A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2023, p. 213.

(⁷⁷) Se i regimi di qualità potessero essere resi più flessibili e adattati a tecniche di produzione industrializzate, l'abbattimento dei costi potrebbe causare un processo di marginalizzazione dei prodotti fabbricati con metodi tradizionali senza il ricorso a tecnologie o all'automatizzazione, potendo causare conflitti tra le varie categorie di produttori. Il Tribunale UE, con sentenza del 23 aprile 2018, in causa T-43/15 CRM Srl, aveva ritenuto legittima la modifica del disciplinare in senso favorevole alla produzione industrializzata della piadina romagnola in quanto l'immagine di cui tale prodotto gode presso i consumatori sarebbe associata alla sua origine geografica, indipendentemente dalla sua fabbricazione secondo metodi artigianali o industriali. Si pensi, ancora, alla filiera del Culatello di Zibello DOP, caratterizzata storicamente dalla contrapposizione tra produttori artigianali (che prediligevano stagionatura più lunga e metodi di fabbricazione DOP tradizionali) e produttori industriali. La disputa si è conclusa con l'ingresso dei produttori industriali nel consorzio e con l'adozione da parte di quest'ultimo di un marchio collettivo di cui possono fregiarsi unicamente i produttori che rispettino le tecniche tradizionali. Sulla filiera del Culatello di Zibello DOP, v. A. Tregear e a., *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, in *Journal of Rural Studies*, n. 23-2007, p. 12 ss.

favorire processi di integrazione e coesione, rende particolarmente complessa la definizione di intese in ordine alle modalità di produzione proporzionalmente al grado di difformità delle imprese coinvolte nel processo deliberativo⁷⁸.

Ulteriore elemento ostativo al pieno ed efficace svolgimento delle funzioni istituzionalmente attribuite ai Consorzi di tutela è costituito dalla carenza di risorse economiche disponibili per far fronte alle attività ordinarie e straordinarie ad essi demandate. Insufficienza finanziaria che, ovviamente, incide negativamente sulla capacità operativa dei Consorzi⁷⁹, ostacolando l'attuazione di programmi funzionali alla protezione giuridica, alla promozione e alla valorizzazione delle IG riconosciute.

Per quanto i Consorzi di tutela costituiscano il modello organizzativo di riferimento accolto dal legislatore europeo⁸⁰, il Regolamento (UE) n. 2024/1143 riconosce agli Stati membri la facoltà di istituire o mantenere forme giuridiche diverse, purché conformi ai requisiti sostanziali dallo stesso stabiliti (rappresentatività, trasparenza e efficienza gestionale). Impostazione, questa, che si colloca nel solco delle politiche europee di flessibilità organizzativa, volte a consentire l'adattamento dei modelli di *governance* collettiva alle diverse tradizioni giuridiche e ai differenti assetti produttivi dei singoli ordinamenti nazionali. Le forme giuridiche equivalenti ai Consorzi di tutela⁸¹, pur non essendo state espressamente tipizzate dal legislatore unionale, devono, comunque, dimostrare un'effettiva capacità operativa, intesa quale concreta idoneità di coordinare le attività dei propri membri, di promuovere e realizza-

re iniziative comuni e di assicurare una rappresentanza equilibrata degli interessi produttivi all'interno della compagine associativa⁸². Tale requisito assume natura sostanziale, in quanto costituisce presupposto funzionale per garantire che i gruppi di produttori, indipendentemente dalla veste giuridica prescelta, possano effettivamente contribuire al perseguimento degli obiettivi economici e strategici della Politica agricola comune.

A prescindere dalla forma organizzativa che sarà adottata a livello nazionale, il Regolamento (UE) 2024/1143 può essere considerato, sotto il profilo sistematico e sostanziale, un punto di svolta nel processo di rafforzamento della cooperazione lungo la filiera agroalimentare⁸³, in quanto mira ad introdurre un impianto normativo volto a superare la frammentazione ed a promuovere una governance partecipata e integrata delle produzioni a IG, anche ai fini della promozione di buone pratiche. Esso prospetta un modello economico più equilibrato e sostenibile, in linea con il pensiero Keynesiano che criticava "l'incubo del contabile", ovvero l'ossessione per la redditività immediata a scapito del benessere pubblico e dello sviluppo a lungo termine. Sulla scorta della visione di Keynes, la riforma sottolinea il ruolo cruciale delle iniziative collettive e dell'importanza della collaborazione dello Stato con i gruppi di produttori in funzione del bene comune. Tanto è vero che il Reg. (UE) 2024/1143 fornisce un quadro normativo che consente agli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi territori, di supportare attivamente i produttori nella formazione di gruppi organizzati, riconosciuti, nonché adeguati alla protezione e

⁽⁷⁸⁾ Sull'argomento, v. F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Roma, 2010, p. 134 ss.

⁽⁷⁹⁾ La situazione economica dei Consorzi, specialmente quelli meno strutturati, risente delle scarse ed incerte risorse finanziarie concesse dal MASAF. Gli stessi, infatti, sono tenuti a oneri rilevanti connessi al funzionamento amministrativo necessario per l'assolvimento degli adempimenti imposti dalla normativa ministeriale e all'esercizio delle funzioni essenziali previste per la gestione delle IG; nonché, ai costi relativi all'attuazione delle politiche di filiera, comprese le iniziative di promozione e valorizzazione del prodotto. Probabilmente, sarebbe indispensabile programmare una dotazione finanziaria pluriennale, rivolta ai Consorzi di tutela riconosciuti, in relazione all'erogazione dei servizi di base e che preveda criteri di accompagnamento specifici per i nuovi Consorzi nella loro fase di *start up* e avviamento.

⁽⁸⁰⁾ Sull'argomento, v. C. Gernone, *I consorzi di tutela: autonomia privata e compatibilità con le regole della concorrenza alla luce della nuova PAC*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2-2023, p. 44 ss.

⁽⁸¹⁾ Sul ruolo dei Consorzi di tutela in materia di sostenibilità, v. A. Genovese, *Il ruolo dei consorzi di tutela delle produzioni di qualità nel prisma della sostenibilità. Quale futuro per la tradizione?*, in *Riv. dir. agr.*, 4-2022, p. 687 ss.

⁽⁸²⁾ In mancanza di una rappresentanza istituzionalizzata, detti modelli organizzativi alternativi potrebbero solo configurare strumenti complementari e funzionali alla promozione, alla cooperazione fra produttori e allo sviluppo della filiera ma necessiterebbero -comunque- di un collegamento operativo e giuridico con il Consorzio di tutela e/o con un altro organismo dotato di riconoscimento legale, in grado di esercitare un ruolo ufficiale di rappresentanza e di vigilare sull'applicazione dei disciplinari, di garantire il rispetto degli standard di qualità lungo l'intera filiera e di tutelare legalmente il marchio da contraffazioni o usi impropri.

⁽⁸³⁾ F. Albisinni, *Analisi del Regolamento (UE) 2024/1143*, in *Consortium*, n. 23-2024, p. 6 ss.

gestione delle IG all'interno dell'Unione (art. 32, par. 5). In mancanza di gruppi organizzati, ai sensi del par. 6, saranno gli stessi Stati membri a poter intervenire, temporaneamente o sussidiariamente, per promuovere la costituzione, oltre che per svolgere funzioni tecniche o amministrative (proporre modifiche al disciplinare, coordinare attività promozionali, collaborare con autorità di controllo e vigilanza). Facoltà, questa, che evita vuoti di gestione delle IG esistenti e che, anche in assenza di strutture organizzate, tutela la reputazione e il valore dei prodotti di qualità. Il regolamento riconfigura -pertanto- il modello di organizzazione della filiera, fondato sul principio di leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati, secondo una logica di responsabilizzazione collettiva e di co-gestione degli interessi comuni⁸⁴.

Il nodo interpretativo centrale risiede nel comprendere se il rafforzamento del ruolo attribuito ai gruppi di produttori ad opera del Reg. (UE) 2024/1143 si configuri come un'evoluzione meramente formale ovvero se assuma una portata sostanziale, idonea ad influire concretamente sugli assetti organizzativi e funzionali delle filiere agroalimentari⁸⁵.

Sebbene l'intento perseguito dal legislatore e dagli strumenti regolatori sia quello di promuovere un modello di *governance* delle IG maggiormente partecipativo e rispondente agli interessi dei produttori aderenti, il processo di devoluzione di funzioni e competenze agli organi collettivi sembra presentare elementi di disallineamento sistemico.

In particolare, il mantenimento di un ruolo centrale da parte delle Autorità nazionali nei procedimenti di riconoscimento, controllo e vigilanza sui gruppi di produttori, rischia di compromettere l'effettività del principio di sussidiarietà orizzontale e la tenuta dell'assetto di *governance* multilivello. Il dubbio è che si possa configurare una dinamica di "fiducia delegata" nella quale

l'attribuzione di funzioni ai gruppi avvenga senza un correlato ed effettivo trasferimento di poteri decisionali e gestionali autonomi. In questo scenario, i gruppi di produttori si collocherebbero in una posizione giuridicamente ibrida: se, da un lato, infatti, risulterebbero formalmente rafforzati in termini di prerogative e visibilità istituzionale; dall'altro, potrebbero permanere in una condizione di vulnerabilità operativa, aggravata da vincoli procedurali, adempimenti burocratici e obblighi regolamentari che -spesso- si rivelano sproporzionati rispetto alle risorse economiche, professionali e organizzative effettivamente disponibili. Ne discenderebbe un potenziale effetto disincentivante, in particolare nei confronti delle realtà produttive di piccola e media dimensione, con ricadute negative sulla rappresentatività e sulla capacità sistemica di tutela delle IG.

In questo contesto, risulta urgente avviare un processo di chiarificazione normativa e di razionalizzazione amministrativa volto a ridefinire in modo puntuale la ripartizione delle competenze tra autorità pubbliche e soggetti collettivi; garantire una proporzionalità effettiva tra obblighi imposti e risorse disponibili; introdurre meccanismi di responsabilizzazione chiari e verificabili, anche attraverso strumenti di valutazione delle *performance* istituzionali e operative dei gruppi riconosciuti. Solo in tal modo sarà possibile consolidare un modello di *governance* che sia non solo formalmente inclusivo, ma anche sostanzialmente efficace e sostenibile nel lungo periodo, coerente con gli obiettivi di tutela della qualità, valorizzazione del territorio⁸⁶ e salvaguardia del tessuto produttivo locale che le IG intendono perseguire. In assenza di tali condizioni, il rischio è che la riforma normativa resti confinata sul piano della mera enunciazione formale, senza produrre quel salto di qualità nella cooperazione di filiera auspicato dal legislatore europeo.

⁽⁸⁴⁾ S. Carmignani, *Pacchetto qualità e diritti: una diversa prospettiva*, in *Persona e Mercato*, n. 2/2025, p. 521, specifica che «attribuendo "compiti" al gruppo dei produttori, il legislatore costruisce un sistema di disciplina delle indicazioni geografiche fondato su un nuovo paradigma, che non vede proprietà degli uni e potere disciplinare degli altri, in una relazione di conflittualità e gerarchia di poteri, bensì un sistema pluralista, paritario e relazionale, nel quale l'azione privata è sinergica con l'azione pubblica in vista della tutela del patrimonio comune europeo».

⁽⁸⁵⁾ M. Giuffrida, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 3; A. Albanese, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in A. D'Angelo – V. Roppo (a cura di), *Annuario del contratto 2015*, Torino, 2016, p. 3-33, dopo aver evidenziato che le debolezze strutturali del mercato si sono amplificate con il passaggio ad un'agricoltura industrializzata, osserva che la disparità negoziale dipende dalla struttura stessa dei mercati agricoli, caratterizzati da una gran massa di produttori che si confronta con un numero più esiguo di acquirenti; F. Girinelli, *La regolazione negoziale all'interno della filiera agroalimentare*, in <http://www.rivistadga.it>, n. 1-2020, p. 1 ss.

⁽⁸⁶⁾ S. Masini, *La qualità alimentare come canone di pianificazione territoriale*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi, Napoli, 2011, p. 354.