

**Antonio Jannarelli** è ordinario di diritto agrario nell'Università di Bari dal 1986. Già Preside della Facoltà giuridica e Direttore del Seminario Giuridico ha insegnato per decenni anche Istituzioni di diritto privato, Diritto civile e Diritto privato comparato, con molte pubblicazioni anche in queste discipline. Nell'ambito dell'indagine agraristica, sviluppata in numerose monografie, ha privilegiato le problematiche legate all'avvento della società industriale e alle relazioni nei mercati agro-alimentari nonché alla globalizzazione dell'economia ed ai suoi riflessi sulla sicurezza alimentare.

ISBN 978-88-6611-763-6



9 788866 117636

€ 35,00



Antonio Jannarelli - Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale

Antonio Jannarelli

# Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale

Soggetti e concorrenza

Seconda edizione



CACUCCI  EDITORE  
BARI

L'agricoltura produttiva è una componente fondamentale e strategica del sistema agro-alimentare e agro-industriale: fornisce alla filiera alimentare i prodotti destinati alla trasformazione in alimenti finali e alla loro distribuzione, al tempo stesso acquista moderni e sofisticati fattori della produzione dalle imprese industriali e di servizi.

Il presente volume analizza la "parte agricola" della filiera agro-alimentare (imprenditori agricoli e organizzazione di produttori) nonché il trattamento ad essa riservato dalla disciplina sulla concorrenza nel quadro della politica agricola europea e dell'esperienza giuridica anche nazionale.

L'obiettivo è quello di illustrare il trattamento differenziato spettante agli imprenditori agricoli e all'associazionismo economico agricolo alla base della PAC, a fronte delle tendenze emerse nella stagione della globalizzazione volte ad assegnare il primato alla disciplina della concorrenza, sì da mortificare, se non negare del tutto, il c.d. "eccezionalismo agricolo". Tale tendenza si è accentuata negli ultimi tempi sino a dar vita a forti tensioni tra la Commissione europea ed il Parlamento europeo in ordine al rapporto tra PAC e concorrenza, come emerge tanto dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso *indivia* del novembre 2017, quanto dal reg. c.d. "omnibus" n. 2393 del successivo mese di dicembre.

In copertina:  
Vincent van Gogh, *Campo di grano con volo di corvi*, 1890.





Corso di diritto agro-alimentare  
Anno Accademico 2018/2019

Antonio Jannarelli

Profili giuridici  
del sistema agro-alimentare e agro-industriale  
Soggetti e concorrenza

Seconda Edizione

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# INDICE

Introduzione alla seconda edizione	11
------------------------------------	----

## *I soggetti della filiera agro-alimentare e agro-industriale: introduzione*

1. Introduzione: l'eccezionalismo agricolo e le filiere agro-alimentari e agro-industriali	13
--	----

### PARTE I

## *La "parte agricola" nei rapporti di filiera*

### CAPITOLO 1

#### *Gli imprenditori agricoli individuali e collettivi*

1. Introduzione	27
2. L'attività agricola nella codificazione ottocentesca e nel codice del 1942	29
3. L'originario art. 2135c.c. e la legislazione speciale prima della riforma del 2001	33
4. La nuova stesura dell'art. 2135 e la centralità del ciclo biologico nella individuazione dell'agrarietà	39
5. Le attività agricole per connessione e l'agricoltura multifunzionale	50
6. L'esercizio collettivo dell'impresa agricola	58
7. Lo statuto dell'impresa agricola: luci ed ombre	77
8. La piccola impresa agricola e le qualifiche soggettive	81

### CAPITOLO 2

#### *Le Organizzazione dei produttori e le organizzazioni interprofessionali*

1. Introduzione. Le strutture collettive che operano <u>per</u> il mercato e <u>nel</u> mercato	85
2. L'evoluzione dell'associazionismo dei produttori nell'esperienza europea: uno sguardo di insieme	89

3. La disciplina generale in materia di organizzazioni di produttori e di associazioni tra le organizzazioni nel reg. n. 1308 del 2013	93
4. La funzione normativa delle organizzazioni dei produttori e l'estensione applicativa delle regole	108
5. Le organizzazioni dei produttori ex art. 159 del reg. 1308 del 2013 con particolare riguardo a quelle ortofrutticole	112
6. Le organizzazioni interprofessionali	119
7. La disciplina nazionale in materia di organizzazioni di produttori: considerazioni introduttive	123
8. Il decreto lgs n. 102 del 2005 e l'applicazione in Italia della disciplina europea sulle organizzazioni dei produttori	127
9. Le associazioni di organizzazioni di produttori nella disciplina nazionale	133
10. Le organizzazioni ortofrutticole e le loro associazioni nel diritto nazionale	134
11. Le organizzazioni interprofessionali nel diritto nazionale	137

## PARTE II

### *La disciplina della concorrenza e l'associazionismo economico dei produttori agricoli*

1. La normativa antitrust e l'associazionismo economico dei produttori agricoli: l'esperienza nord-americana	141
2. Le determinazioni in ordine al prezzo e all'output produttivo da parte delle cooperative agricole ai sensi del Capper Volstead Act	152
3. La disciplina della concorrenza nella PAC e la tutela dell'associazionismo nelle filiere agro-alimentari: introduzione	157
3.a L'applicazione della disciplina antitrust dell'Unione tra Commissione europea e autorità nazionali	166
4. La disciplina antitrust e l'eccezionalismo agricolo: considerazioni generali	169
5. Le deroghe all'applicazione dell'art. 101 presenti nel reg. n. 1308 del 2013	179
6. Il contenuto del capo I della parte IV del reg. n. 1308 del 2013. Gli accordi oggetto di deroga: a) accordi necessari per il conseguimento degli obiettivi della PAC	183
7. Segue: gli accordi tra produttori agricoli. Considerazioni introduttive	185

## INDICE

8. Il contenuto degli accordi tra i produttori agricoli in deroga all'art. 101	194
9. Accordi tra produttori sul controllo della produzione alla luce dell'art. 209	199
10. Accordi tra produttori e il divieto di fissare prezzi identici	205
11. Le organizzazioni dei produttori e la concentrazione dell'offerta	223
12. La funzione operativa delle organizzazioni dei produttori: considerazioni conclusive	233
13. L'effettivo ambito operativo del divieto del price fixing di cui all'art. 209 §1 subpar.3 reg.1308/2013	238
14. La disciplina della politica agricola nel reg. 1308 fuori dal capo sulla concorrenza: gli artt.149, 169,170 e 171: considerazioni introduttive	246
15. Dal reg. n. 261 del 2011 all'art. 149 del reg. n. 1308 del 2013	250
16. Le ipotesi di cui agli artt.169,170 e 171 del reg. n. 1308 del 2013	260
17. Le condizioni per le trattative richieste degli artt.169, 170 e 171	266
18. Segue, Analisi critica degli artt.169,170 e 171	272

## PARTE III

### *Il caso indivia e dintorni: la PAC tra “normalizzazione” e riforma*

#### *Atto primo*

#### **Il caso “indivia” alla Corte di Giustizia. Le conclusioni dell'Avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune**

1. Introduzione: il rapporto tra la PAC e la concorrenza e la vertenza del caso indivia	285
2. Le conclusioni dell'Avv. Generale: la critica all'impostazione della Commissione circa la distinzione tra deroghe generali e deroghe speciali alla disciplina della concorrenza nel settore agricolo	289
3. Segue: Il diverso trattamento tra gli accordi interni alle OP e alle AOP e accordi esterni tra soggetti collettivi ivi compresi le OP	291
4. Segue: La valutazione del contenuto degli accordi: prezzi minimi, contenimento della produzione, scambio di informazioni	295
5. Considerazioni critiche finali	301

*Atto secondo*

**Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?**

1. Introduzione. Le istituzioni europee nel conflitto tra PAC e concorrenza tra modifiche legislative ed indirizzi ermeneutici della Corte di giustizia 307
2. La tipologia dell'associazionismo tra produttori agricoli e la commercializzazione dei prodotti: *bargaining cooperatives* e *marketing cooperatives* 310
3. L'evoluzione della esperienza europea circa il rapporto tra disciplina della concorrenza e organizzazioni di produttori agricoli, dal reg. n. 26 del 1962 sino all'art. 209 del reg. n. 1308 del 2013: l'esplicito tabù del prezzo per le *bargaining cooperatives* e l'implicito, ma non dichiarato, *favor* per le *marketing cooperatives* a partire dal comparto ortofrutticolo 314
4. Il caso «indivia» C-671/15 alla luce del reg. n. 1234 del 2007: dalla pronuncia della *Cour de Cassation* alle conclusioni dell'avv. generale Wahl 322
5. La sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2017: un più sofferto bilanciamento tra le «aperture» dell'avv. generale e l'indirizzo della Commissione a tutela rigida della concorrenza 328
6. Considerazioni critiche sulla sentenza e sulle conclusioni dell'avv. generale nel caso C-671/15. Deroghe generali alla disciplina della concorrenza e norme della PAC nel reg. n. 1308 del 2013: una possibile lettura sistematica 332
7. La riformulazione della disciplina generale sulle organizzazioni dei produttori nel reg. n. 1308 del 2013. Le prime evidenti incertezze e carenze nella qualità del linguaggio e nella chiarezza delle disposizioni 338
8. L'introduzione in via di eccezione della negoziazione collettiva del prezzo dal latte ad altri specifici prodotti (olio di oliva, carne bovina, sementi), all'insegna dell'ambigua confusione tra *bargaining cooperatives* e *marketing cooperatives*: dal possibile eccezionale *favor* per le prime alla oggettiva contrazione della libera sfera operativa delle *marketing cooperatives*. L'inoperatività degli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308 del 2013 circa

## INDICE

- la deroga al divieto di negoziazione collettiva del prezzo a causa delle incerte condizioni prescritte in tali disposizioni 340
9. Il mutamento intervenuto nel reg. n. 2393 del 2017 sulla spinta del Parlamento europeo. La riscrittura dell'art. 152 del reg. n. 1308 sulle organizzazioni riconosciute. Dal rilievo degli obiettivi da perseguire a quello per specifiche attività operative intraprese 346
10. La negoziazione collettiva del prezzo, la pianificazione della produzione e la concentrazione dell'offerta ammesse per tutte le organizzazioni dei produttori riconosciute che esercitano specifiche attività, pur nella continuità della confusione tra *bargaining cooperatives* e *marketing cooperatives* e delle conseguenze negative che ne derivano 350
11. Il precipitato sostanziale del diverso peso del riconoscimento delle organizzazioni: l'intervento della Commissione e delle autorità nazionali della concorrenza può avere effetti solo per il futuro, ma non inficiare l'attività svolta dalle organizzazioni prima della notifica della decisione 354
12. La novella dell'art. 209 del reg. n. 1308 del 2013. Tutte le strutture composte da produttori agricoli, riconosciute e non, possono chiedere alla Commissione un parere preventivo su accordi intese e pratiche 356
13. La dichiarazione della Commissione allegata al reg. n. 2393 in esplicito dissenso con le determinazioni legislative circa il rapporto tra PAC e concorrenza. Considerazioni finali 359

### *Appendice*

- La pianificazione della produzione lattiera da parte dei produttori agricoli associati nei reg. n. 558 e 559/ 2016 della Commissione Europea** 371



## *Introduzione alla seconda edizione*

Nel licenziare la seconda edizione della ricerca, maturata nel corso degli ultimi anni alla luce degli sviluppi intervenuti nel diritto europeo, si è preferito mantenere sostanzialmente inalterata la struttura del libro, salvo alcuni necessari aggiornamenti.

Con la soluzione adottata si è inteso far emergere con maggiore chiarezza l'indubbia frattura che, a proposito del tema relativo al rapporto tra PAC e concorrenza, è intervenuta a livello europeo in sede di riforma del reg. 1308 del 2013. Tale riforma ha preso il via in una singolare congiuntura storica in cui la Commissione europea tende ad allineare anche il settore agricolo agli altri, in funzione di un primato che si vorrebbe assegnare alla tutela della concorrenza; a sua volta, il Parlamento europeo, con sempre maggiore consapevolezza, muove nella direzione volta ad inverare effettivamente il primato che il Trattato europeo assegna alla agricoltura e alla politica agricola sulla concorrenza. È in questo specifico contesto, d'altro canto, che è andata a cadere la vicenda giudiziaria relativa al c. d. caso *indivia*, sorta in Francia e portata all'attenzione della corte di Giustizia e da questa risolta con una pronuncia del novembre 2017. Il dibattito intervenuto a proposito di questa controversia nonché della soluzione accolta dalla Corte di Giustizia non solo ha inciso in misura significativa sul processo legislativo avviatosi a livello europeo in vista della riforma del reg. 1308 del 2013, ma è destinato a pesare sui successivi sviluppi in itinere.

Per questa ragione, come si è già detto, si è preferito, anche al costo di qualche ripetizione, tenere distinta l'originaria illustrazione della situazione legislativa preesistente a questi ultimi avvenimenti, dall'analisi puntuale, in prospettiva diacronica, sia della vertenza relativa alla *indivia*, oggetto di specifiche nostre riflessioni elaborate lungo il tragitto conclusosi con la sentenza della Corte di Giustizia sul caso *indivia*, sia delle recentissime innovazioni introdotte nel reg. 1308 del 2013. Tali riflessioni, in linea con l'indagine critica presente nella prima parte del testo, sono state peraltro sinteticamente trasfuse e riprese in un recentissimo rapporto da noi elaborato insieme alla collega Catherine Del Cont dell'Università di Nantes su richiesta della Commissione agricoltura e sviluppo rurale della Parlamento europeo: rapporto qui non riproducibile, ma rinvenibile al sito ufficiale dell'Unione europea [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/617497/IPOL\\_STU\(2018\)617497\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/617497/IPOL_STU(2018)617497_FR.pdf).

*Antonio Jannarelli*



## *I soggetti della filiera agro-alimentare e agro-industriale: introduzione*

### 1. Introduzione: l'eccezionalismo agricolo e le filiere agro-alimentari e agro-industriali

Nel dibattito economico giuridico degli ultimi anni è dato riscontrare una diffusa attenzione sul c. d. "eccezionalismo agricolo". È bene chiarire che la declinazione del fenomeno è contenutisticamente diversa nelle esperienze di molti paesi ad economia di mercato e nei vari contesti istituzionali in cui esso si registra<sup>1</sup>. Pur con questa avvertenza e a prescindere dalle varie motivazioni che ne sono alla base, si può correttamente sostenere che con esso, in definitiva, si segnala la presenza diffusa di una singolare devianza di trattamento giuridico per cui l'agricoltura (più precisamente l'esercizio dell'attività agricola) è destinataria, meglio beneficiaria, di normative più favorevoli nell'ambito tanto del diritto privato comune, quanto del diritto pubblico rispetto a quelle dettate per gli altri settori economici. È sufficiente qui limitarsi, a titolo esemplificativo, a richiamare quelli più diffusi che riguardano, sul versante privatistico, la disciplina dell'impresa, la normativa antitrust, il diritto del lavoro, e, sul versante pubblicistico, il trattamento fiscale, quello relativo ai rifiuti e alla disciplina ambientale, quello relativo alle modificazioni in chiave edificatoria del territorio e, in particolare, il complesso degli interventi di agevolazione e di protezione negli scambi di prodotti agricoli tanto interni al territorio nazionale, quanto internazionali, di importazione e di esportazione<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sul tema, si v. tra i più recenti contributi R. LEE, *European food governance The contrary influences of market liberalization and agricultural exceptionalism*, in T. MARSDEN e A. MORLEY, *Sustainable Food Systems Building a New Paradigm*, Routledge 2014, 62 ss.; nonché C. DAUGBIER e A. SWINBANK, *Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford. 2009. Quanto all'esperienza nord-americana si v. S. A. SCHNEIDER, *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*, in 34 *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.* 2010, 935 ss.; J. FOSCOLO e M. ZIMMERMAN, *Alternative Growth: Forsaking the False Economies of Industrial Agriculture*, in 25 *Fordham Envtl. L. Rev.* 2013-2014, 316 ss.; P. J. WALL, *Land Use and Agricultural Exceptionalism*, in 16 *San Joaquin Agric. L. Rev.* 2006-2007, 219 ss. Per i riflessi legati alla globalizzazione dell'economia si v. M. TREBILCOCK, e K. PUE, *The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*, in 18 *Journal of International Economic Law*, 2015, 233 ss.

<sup>2</sup> Sebbene i dati segnalino una contrazione negli ultimi anni, il settore agricolo continua ad essere beneficiario di notevoli sostegni finanziari, sia pure attuati in diverse forme: sul punto,

Si tratta, a ben vedere, di un complesso di devianze dalla disciplina ordinaria accumulatesi progressivamente nel corso del tempo e che registrano, al loro interno, l'alternarsi di stagioni di più intensa presenza ad altre di stagnazione, se non di regressione. La novità della recente riflessione è che essa, più che analizzare la presenza e le manifestazioni del fenomeno, si interroga sulle ragioni della sua stessa emersione e conservazione e, al riguardo, vede contrapposte due rigide posizioni: l'una, più radicale, tendente a porre fine all'eccezionalismo agricolo, l'altra, viceversa, orientata a difenderne e ribadirne la necessaria persistenza.

Sullo sfondo di questa alternativa ed in termini schematici si può ben cogliere il diverso approccio alla globalizzazione dell'economia, tuttora egemone, nonostante la crisi degli ultimi anni: di qui, la presenza di contrapposte valutazioni secondo che si intenda assecondarne la compiuta affermazione a livello planetario, eliminando le ultime sacche di resistenza alla stessa, ovvero correggerne, più che contrastarne, i paradigmi fondativi, evidenziando gli esiti negativi cui può portare la sua attuazione esasperata. In termini culturali e ideologici, è bene chiarirlo, la contrapposizione che ha dominato ampia parte del Novecento tra liberismo economico e pianificazione statale, tra liberismo e socialismo, appare alle nostre spalle.

Nell'attuale stagione sono tornati all'attenzione, ma liberati dalle sovrastrutture ideologiche, tanto il contrasto nella teoria economica tra la visione di Keynes<sup>3</sup>, alla base del più maturo costituzionalismo del Novecento, e quella di Hayek<sup>4</sup>, ispiratrice della *Reaganomics* e del *Thatcherismo* e del c. d. *Washington Consensus*<sup>5</sup> nonché dell'attuale globalizzazione,

---

si v. il recente rapporto a cura dell'OECD, *Politiques agricoles: suivis et évaluation 2014 Pays de l'OCDE: Pays de l'OCDE*, 74 ss.

<sup>3</sup> Ci si riferisce non solo al famoso saggio su *La fine del laissez faire*, ma anche al più ampio e famoso lavoro su *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino 2013. Sul grande economista di Cambridge esiste una letteratura immensa. Per una recente rilettura della sua lezione si v. G. LA MALFA, *Jhon Maynard Keynes*, Milano 2015. Sull'attualità del pensiero di Keynes alla luce delle recenti crisi finanziarie, si v. P. MINSKY HYMANM, *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Milano 2009.

<sup>4</sup> Nel quadro della vasta produzione di Hayek si v. fondamentalmente lo stimolante ampio lavoro su *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, Milano 2010. Per una sintesi, pur descrittiva, del contrasto tra Hayek e Keynes e, sostanzialmente, tra le due linee teoriche e di politica economica che hanno segnato la storia economica del secolo scorso, si veda il recente saggio di N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Milano, 2012.

<sup>5</sup> Si tratta della formula coniata da J. WILLIAMSON, *The Washington Consensus as a Policy Prescription for Development*, nel 2004, su cui v. ID, *A Short History of the Washington Consensus* Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcellona 24-25 settembre 2004, volta a riassumere le parole d'ordine circa lo sviluppo da sostenersi nei paesi sud-americani ed im-

quanto la riflessione di Polanyi per molti decenni trascurata<sup>6</sup>. Tutta questa letteratura, a ben vedere, è accomunata nell'indiscutibile rilievo da assegnarsi alla libertà economica e alla necessità di avvalersi della moderna istituzione costituita dal mercato, salvo a dividersi, in misura significativa, quanto alla sussistenza di limiti operativi del mercato stesso, alle presunte sue capacità autocorrettive e al suo presunto autonomo affermarsi e persistere, in termini di ordine naturale spontaneo, anche a prescindere dalla diversità dei contesti sociali ed istituzionali di riferimento, nonché all'identificazione, in definitiva, dell'economia stessa con il solo mercato autoregolantesi.

In termini sintetici, l'eccezionalismo agricolo è riconducibile a due sostanziali caratteristiche che l'agricoltura presenta: l'una, per certi versi irriducibile, si riferisce alla funzione che essa svolge nel fornire agli esseri umani la maggior parte dei prodotti necessari per la sua alimentazione<sup>7</sup>. L'altra, di ordine strutturale, ma che negli ultimi secoli il processo tecnologico e sociale hanno incisivamente ridimensionato ed in parte rimosso, si collega appunto alla singolarità dei processi produttivi agricoli, alla rigidità tanto del fondamentale fattore produttivo impiegato (la terra) quanto dei cicli colturali di natura biologica coinvolti, alla (quasi inevitabile) frantumazione della produzione per via della molteplicità delle unità aziendali agricole coinvolte, alla complessità dei rischi che accompagna l'esercizio di questa attività produttiva, nonché alle difficoltà di contenerne o ridurne i costi di produzione, all'incidenza, in definitiva, di tutte queste caratteristiche sul corretto funzionamento dei moderni mercati delle *commodities* agricole.

---

prontate al nuovo liberismo: per una sintetica disamina si v. di recente J. D. SYMONIAK, *The Washington Consensus*, in *New Voices in Public Policy*, Vol. V Winter 2010/2011. Per ampi riferimenti bibliografici si rinvia A. JANNARELLI, *Cibo e diritti Per un'agricoltura sostenibile*, Bari 2015, 38 nt. 48. Per una valutazione critica di tale dottrina, a partire dalla crisi finanziaria degli anni recenti, si v. per tutti C. LOPES, *Economic Growth and Inequality: The New Post-Washington Consensus*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais* 2011, 94 ss.

<sup>6</sup> Per il richiamo congiunto a Keynes e a Polanyi, si v. K. POLANYI-LEVITT, *Why Keynes and Polanyi? Why now?*, in *Revue du MAUSS* 2007, 411 ss; sull'attualità del pensiero di Polanyi, si v. per tutti T. W. HARRISON, *The Pyrrhic Triumph of Finance Capital and the Return of Polanyi*, in *1 Athens Journal of Social Sciences* 2014, 184 ss.

<sup>7</sup> Sul punto esiste un'ampia tradizione nella letteratura economica: si v. per tutti, A. CLÉMENT, *La spécificité du fait alimentaire dans la théorie économique. Les fondements historiques et les enjeux*, in *Ruralia* 2000, 2 ss. È il caso di osservare, peraltro, che la natura organica e biologica del cibo non solo influisce sulla strutturazione dell'intero sistema alimentare in termini di qualità, di valore e di rischi, ma tende a differenziarlo nel tempo e nei luoghi per ragioni culturali, nonostante le spinte all'uniformizzazione anche dei consumi e delle pratiche alimentari propria della globalizzazione.

A ben vedere, quella ora segnalata è una sola faccia della medaglia. Infatti, l'eccezionalismo agricolo è volto a rispondere anche agli effetti legati al diverso combinarsi delle caratteristiche ora evidenziate nel corso della storia economica e sociale o, più esattamente, alla diversità dei modi con cui nel corso della storia economica e sociale il profilo funzionale che da secoli lega agricoltura e alimentazione è stato coordinato con quello strutturale riguardanti i processi produttivi, volta a volta condizionati dai modelli sociali, dallo sviluppo delle tecnologie, nonché dalle ideologie e dalle precomprensioni affermatesi come egemoni nei diversi contesti sociali e tempi storici.

In questa prospettiva, la lettura dell'attuale modo di porgersi della questione relativa all'eccezionalismo agricolo, con particolare riguardo all'esperienza dei paesi europei (coinvolti, ieri, nella Comunità economica europea, oggi, nell'Unione europea), esige una sintetica lettura storica della vicenda.

Infatti, l'acquisizione stessa, a livello della politica economica e del diritto, circa la c. d. eccezionalità agricola ha cominciato ad emergere, nei termini giuridici sopra evidenziati, proprio a partire dalle soglie della modernità, sia pure all'interno di una risalente *Weltanschauung*, quanto al legame indissolubile tra agricoltura ed alimentazione umana.

Senza qui richiamare la vicenda secolare che ha conosciuto l'agricoltura è sufficiente ai fini della presente indagine rimarcare che la visione moderna dell'agricoltura come settore economico ha inizio quando, a partire dalla metà del Settecento, nel leggere per la prima volta tutti i fenomeni produttivi in termini di sistema, i fisiocratici hanno evidenziato che il modello sino ad allora praticato mortificava, innanzitutto, la propensione all'aumento della produzione da parte dei produttori agricoli. In tale modello, infatti, i produttori agricoli non erano incentivati ad aumentare le produzioni posto che ciò avrebbe determinato per loro la fruizione di prezzi ancora più bassi<sup>8</sup>. L'agricoltura, in altre parole, era tutt'altro che un settore sviluppato in maniera compiuta; le terre agricole erano utilizzate in maniera inefficiente, laddove la produzione avrebbero potuto espandersi ampiamente sol che si fosse determinata l'eliminazio-

---

<sup>8</sup> Il complessivo sistema premoderno favoriva, in definitiva, semplicemente la "production for subsistence", sì da configurare un'indubbia barriera anche verso la specializzazione delle produzioni agricole, la loro trasformazione e l'espansione stessa della produzione: sul punto si v. R. BRENNER, *The Agrarian Roots of European Capitalism*, in *97 Past & Present* 1982, 16 ss., in part. 36. Peraltro, in presenza del divieto per i produttori agricoli di poter liberamente vendere le loro produzioni, veniva mortificata la stessa opportunità di produrre in maniera competitiva per il mercato: sul punto si v. G. KENNEDY, *Diggers, Levellers and Agrarian Capitalism* Lexington books 2008, 65.

ne delle gabbie dei prezzi tra locale e non locale, tale da permettere il formarsi di un prezzo medio più alto rispetto a quello basso “imposto” ai soli produttori agricoli. In definitiva, bisognava, secondo i fisiocratici, favorire la proprietà privata delle terre e permettere agli agricoltori di intervenire liberamente sul mercato quanto alla vendita dei loro prodotti, sì da favorire, in tal modo, la libertà di commercio a partire da quella interna ai territori “statali” con l’eliminazione dei privilegi corporativi di cui fruivano i commercianti.

La soluzione fisiocratica a favore del libero commercio e della libera iniziativa economica, a partire da quella dei produttori agricoli, nonché dell’instaurazione di mercati aperti anche a livello internazionale, quale ricetta fondamentale per risolvere definitivamente il problema della carenza di alimenti, si è dunque affermata nella modernità in una con l’altro paradigma basato sull’espansione della proprietà privata dei terreni agricoli e dei fondi rustici, nell’ottica della caduta del sistema feudale e dell’ascesa della borghesia<sup>9</sup>. Di qui il passaggio da un sistema sociale rigido e gerarchico, come quello premoderno, orientato a disciplinare direttamente l’accesso agli alimenti, ad un sistema di libera circolazione delle terra e di libertà di iniziativa produttiva, quali presupposti sufficienti per l’espansione delle produzioni agricole e la strutturazione moderna del rapporto tra agricoltura ed alimentazione, tra diritto agrario e diritto alimentare. Come dire, dunque, che veniva capovolto il paradigma preesistente. Era proprio la configurazione dei prodotti agricoli come *merci*, di conveniente produzione, ad assicurarne la maggiore realizzazione e l’utilizzazione come *alimenti* sempre più adeguata alla domanda di una popolazione in crescita<sup>10</sup>.

Infatti, da quel momento, ossia dal momento in cui il settore agricolo è stato posto al centro di una precisa politica promozionale del diritto, racchiusa in definitiva nel nascente moderno diritto agrario, si è affermato un nuovo preciso paradigma fondamentale secondo il quale, a voler utilizzare formule sintetiche, il “diritto alimentare” non può fare a meno

---

<sup>9</sup> Per una recente ampia riflessione sulla crisi del feudalesimo nell’avvento della società moderna, a partire al settore primario, si v. M. A. ŽMOLEK, *Rethinking the Industrial Revolution: Five Centuries of Transition from Agrarian to Industrial Capitalism in England*, Brill 2013.

<sup>10</sup> Nel corso dell’Ottocento si evidenziò, peraltro, che era da rovesciarsi l’impostazione avanzata da Malthus che considerava la popolazione una variabile dipendente dalla produzione alimentare, laddove viceversa era proprio la pressione della complessiva domanda a partire da quella del cibo a favorire il complessivo sviluppo economico, in particolare anche del settore agricolo: sul punto si v. per tutti il saggio famoso della E. BOSERUP, *The Condition of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, Londra 1965.

del “diritto agrario”. Le politiche finalizzate ad assicurare produzioni agricole pienamente adeguate a soddisfare la domanda alimentare in termini di *Farm Policies* assumono rilievo prioritario sulla *Food Policy* in quanto è dall’esatta impostazione ed attuazione delle prime che dipende la formulazione corretta della seconda ovvero la soluzione del problema relativo al soddisfacimento ottimale delle esigenze alimentari della società. In altri termini, per quanto siano distinte, l’agricoltura e l’alimentazione sono sempre interconnesse, *embedded* nella prospettiva teorica di Polanyi, con l’implicito coinvolgimento dell’intero assetto dell’ambiente naturale<sup>11</sup>.

Il precipitato sistemico del solo legame virtuoso così individuato tra agricoltura e alimentazione è l’acquisita consapevolezza secondo la quale, venuti definitivamente meno i vincoli formali premoderni alla mobilità sociale, la remunerazione dei produttori agricoli avrebbe dovuto essere pur sempre ragionevole ed in grado di soddisfare le giuste attese degli addetti al settore primario: si è così delineata la condizione fondamentale perché una parte della popolazione continui a restare attiva nel settore primario ed assicuri l’approvvigionamento della materia prima alimentare nell’interesse dell’intera società, sì da favorire lo sviluppo complessivo dell’economia<sup>12</sup>.

In effetti, l’esigenza di una politica economica e del diritto *ad hoc* per il settore agricolo, al di là della semplice ricetta dei fisiocratici basata sulla sola assoluta libertà dei traffici e sull’eliminazione di ogni barriera alle esportazioni e alle importazioni dei prodotti agricoli, si è andata rafforzando dal momento in cui l’esperienza delle società in via di industrializzazione ha evidenziato le singolari peculiarità che il settore agricolo presentava una volta inserito nella economia di mercato. Invero, con l’avvento della libertà economica moderna, i mercati agricoli hanno rivelato la loro strutturale instabilità a causa del combinarsi di una molteplicità di circostanze: da un lato, l’inelasticità della offerta e della stessa domanda dei prodotti agricoli, dall’altro la strutturale debolezza sul mercato dei

<sup>11</sup> Su questa linea si v. il recente contributo di M. FAKHRI, *Food as a Matter of Global Governance* in 11 *Journal of International Law and International Relations* 2015, 68 ss., in part. 81; si v. anche A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, cit. e F. COLLART DUTILLEUL, *The law pertaining to food issues and natural resources exploitation and trade*, in <http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/6>.

<sup>12</sup> Per i paesi in via di sviluppo, come si è osservato (P. STREETEN, *Transitional Measures and Political Support for Food Price Policy Reform*, in J. PRICE GITTINGER, J. LESLIE, C. HOISINGTON (a cura di), *Food Policy. Integrating Supply, Distribution and Consumption*, Baltimore e London, 1987, 277) i *Policymakers* si sono trovati di fronte ad un fondamentale dilemma tra scelte di breve e di lungo periodo: “On the one hand, they want high prices for food to encourage agricultural production. On the other hand, they want low prices to protect poor buyers of food”.

singoli produttori agricoli chiamati, peraltro, a fare i conti con la tendenziale riduzione storica dei prezzi dei prodotti agricoli, a causa all'espansione delle produzioni di base legata alla progressiva industrializzazione del settore primario. Tale riduzione, di conseguenza, avrebbe colpito gli stessi redditi degli agricoltori, erosi, a loro volta, dall'aumento dei costi di produzione dovuti all'utilizzo di nuovi fattori produttivi acquistati dal settore agroindustriale tendenzialmente operante in maniera oligopolistica, se non monopolistica<sup>13</sup>.

Per altro verso, l'accentuata divisione del lavoro propria dell'economia industriale ha progressivamente ridimensionato i rapporti diretti tra gli agricoltori ed i consumatori finali. Infatti, la produzione agricola destinata alla alimentazione è stata in larghissima parte inserita nell'ambito di un sistema di relazioni economiche di filiera, il c. d. *Agribusiness*<sup>14</sup>, nel quale il settore primario tende a trasformarsi in un settore manifatturiero, in quanto è presente da un lato come acquirente di fattori produttivi di origine industriale, dall'altro come fornitore della materia prima all'industria alimentare e alla grande distribuzione.

Nel sistema agro-alimentare, il settore agricolo è stato progressivamente marginalizzato posto che, prima di giungere al consumatore, le *commodities* agricole di base subiscono processi di trasformazione e di lavorazione da parte dell'industria alimentare e della grande distribuzione il cui valore aggiunto, come alimenti, risulta progressivamente superiore a quello della materia prima impiegata.

L'eccezionalismo dell'agricoltura si è dunque manifestato nell'esperienza dei paesi europei fondamentalmente attraverso il governo dei mercati agricoli e la tendenziale differenziazione del trattamento giuridico

---

<sup>13</sup> Un'efficace sintesi delle peculiarità strutturali del settore primario cui deve corrispondere una specifica risposta in termini di politica economica e del diritto si rinviene nel *final report* dell'ottobre 2015 curato dal Group AGÈCO, *Is government intervention in Agriculture still relevant in the 21st Century?* Quanto all'approccio protezionistico emerso nelle economie dei paesi industrializzati lungo il Novecento per il settore agricolo, v. il lucido saggio di A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State in 11 J. Intl L & Intl Rel.* 2015, 1 ss. nonché J. F. M. SWINNEN, *The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries*, in 32 *The World Economy* 2009, 1499 ss.

<sup>14</sup> Il concetto di *Agribusiness* (avanzato per la prima volta da J. H. DAVIS e R. A. GOLDBERG autori del saggio omonimo *The Concept of Agribusiness*, London 1957) è di estrema importanza in quanto prospetta la necessità di un approccio sistemico per cogliere in concreto l'effettiva situazione del settore primario nonché le dinamiche che guidano le relazioni intersettoriali. Su questa linea si colloca, sia pure in termini diversi, la successiva riflessione di L. MALASSIS, *Economie agro-alimentaire, l'Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Parigi 1973.

previsto per gli operatori del settore primario da quello dettato per gli operatori presenti negli altri settori economici.

In ordine al governo dei mercati, accanto al tradizionale ricorso a dazi doganali, quanto ad importazioni ed esportazioni o ad altre misure di effetto equivalente, il regime di favore per l'agricoltura si è in molti paesi ad economia di mercato attuato, innanzitutto, attraverso puntuali deroghe in ordine all'applicazione della disciplina della concorrenza, ossia della disciplina che fa da cornice fondamentale al corretto funzionamento del libero mercato. A titolo esemplificativo, come emerge nell'esperienza sia degli Stati Uniti, sia della Comunità europea del 1957, oggi Unione Europea, a dispetto della contrarietà in linea di principio della normativa antitrust ad intese orizzontali tra i produttori in ragione della loro diretta incidenza anticompetitiva, l'associazionismo tra i produttori agricoli è stato non solo permesso, ma anche favorito al fine di assicurare il miglior funzionamento dei mercati agricoli. Paradossalmente, proprio il modello della libera concorrenza, di fatto operante tra i produttori agricoli in virtù della irriducibile frantumazione dell'offerta agricola ed assunto dalla teoria classica economica quale modello economico "naturale" da privilegiare, è stato ritenuto non adeguato alla luce delle caratteristiche dei mercati agricoli. Di qui, la previsione di deroghe significative tanto nella legislazione nord-americana quanto in quella europea.

In questa ultima, a ben vedere, il precipitato più significativo dell'approccio accolto sin dall'originaria configurazione della PAC, e, dunque, dell'eccezionalismo agricolo, quale delineato nell'art. 39 del trattato, ben può identificarsi nell'accentuato protezionismo attuato per molti decenni attraverso un diretto intervento sui prezzi dei prodotti agricoli con riferimento anche alla loro circolazione fuori dal territorio europeo<sup>15</sup>. Il cuore del sostegno all'agricoltura, affinché essa potesse in primo luogo assicurare il soddisfacimento della domanda alimentare delle popolazioni europee, è stato per molti decenni rappresentato dalla sostituzione dei prezzi di mercato con prezzi amministrati e, in definitiva, con l'attuazione di un complesso sistema di interventi sui mercati al fine di orientare le stesse produzioni agricole di base verso gli obiettivi di politica economica individuati a livello europeo.

---

<sup>15</sup> In realtà, l'intervento sui prezzi dei prodotti ha caratterizzato, sia pure con meccanismi diversi, tutti i paesi ad economia di mercato, costituendo un capitolo, per certi versi ineludibile, delle politiche agricole: per una recentissima ricognizione sull'attualità del tema si v. PER PINSTRUP-ANDERSEN, *Food Price Policy in an Era of Market Instability: A Political Economy Analysis*, Oxford 2014.

La disciplina pur sempre di favore in ordine alla concorrenza, in definitiva, è rimasta sullo sfondo, in quanto l'attuazione di un mercato agricolo unico, all'interno di tutto territorio europeo, è stata affidata innanzitutto alla politica dei prezzi dei prodotti agricoli da realizzarsi mediante un massiccio trasferimento di risorse finanziarie dai consumatori europei al sistema agro-alimentare, a partire dagli operatori agricoli di base, e filtrato attraverso le istituzioni sovranazionali. In particolare, l'aiuto al reddito dei produttori agricoli è stato realizzato attraverso la fissazione di prezzi dei prodotti agricoli più alti di quelli che si sarebbero determinati sul mercato libero e presenti nei mercati internazionali delle *commodities* agricole, sì da incentivare, nel contempo, l'aumento dell'offerta agricola europea, ben al di là della sola domanda interna al vecchio continente.

Nella esperienza europea, l'eccezionalismo assicurato dalla disciplina antitrust si è manifestato permettendo non solo l'associazionismo tra i produttori agricoli, ma, più in generale, nella prospettiva della filiera agro-alimentare presente nell'art. 39 del TFUE, anche gli accordi tra tali soggetti aventi ad oggetto i prodotti agricoli sempre che, però, essi fossero in linea e non in contrasto con la politica agricola fissata nel Trattato medesimo. A questo proposito, per le associazioni dei produttori, a differenza di quanto previsto negli *States*, si è sempre escluso che gli accordi possano avere ad oggetto la fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, proprio in quanto tale pratica è stata ritenuta, come tale, potenzialmente confliggente con la politica dei prezzi dei prodotti spettante alle istituzioni europee, e come si è già osservato, assunta per decenni come lo strumento fondamentale per l'attuazione del mercato unico interno al territorio comprensivo dei territori dei paesi aderenti alla Comunità europea, oggi all'Unione<sup>16</sup>.

In questa nuova congiuntura storica è risultato chiaro che, al fine di perseguire pur sempre la stabilità dei mercati, risulta necessario modificare i contenuti dell'eccezionalismo agricolo e non certo eliminarlo radicalmente. Una volta abbandonato il tradizionale ricorso alla politica economica per il governo dei mercati agricoli, mediante interventi pubblici che assicurino agli operatori agricoli prezzi amministrati più remunerativi, è

<sup>16</sup> Sul punto v. *infra* nel testo. Per una ampia disamina della disciplina antitrust applicabile all'agricoltura prima dell'ultima stagione della politica agricola comunitaria si v. A. JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione "speciale"*, in *Riv. dir. agr.* I, 2009, 515 ss.; sui successivi sviluppi si v. ID, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr.* 2012, 179 ss.

apparso indispensabile puntare quanto meno sulla *regulation* di siffatti mercati; più precisamente, su una politica del diritto volta: a) da un lato a rafforzare il *bargainig power* dei produttori agricoli nella contrattazione lungo la catena agro-alimentare da attuarsi mediante le organizzazioni dei produttori, ed in parte già previsto nella disciplina antitrust, proprio al fine di porre concreti rimedi alla frantumazione dell'offerta agricola<sup>17</sup>; b) dall'altro ad evitare che le relazioni contrattuali, siano esse collettive o individuali, intercorrenti tra operatori agricoli e le imprese di trasformazione e di distribuzione di prodotti alimentari a base agricola siano soggette a pratiche scorrette, in conseguenza della tendenziale situazione di dipendenza economica e di inferiorità in cui si trovano le imprese agricole nei confronti delle controparti negoziali, molto spesso operanti in condizioni di vero e proprio monopsonio.

È indubbio, però, che l'attuazione di questa fondamentale svolta nella politica agricola europea non poteva far dimenticare le pur indiscusse costanti caratteristiche dei mercati agricoli, ossia l'instabilità degli stessi, in presenza, sia del complessivo gap informativo che continua pur sempre a penalizzare i produttori agricoli nei confronti delle imprese industriali e commerciali, loro controparti nella catena alimentare, sia della debolezza contrattuale di cui soffrono i singoli produttori nelle trattative e nei rapporti negoziali con tali operatori economici. Del resto, a partire dal 2008, le oscillazioni significative dei prezzi delle derrate agricole, la carenza negli anni recenti di molte *commodities* agricole, la denuncia a livello internazionale della necessità di incrementare in maniera significativa le produzioni alimentari per far fronte nei prossimi anni all'aumento della

---

<sup>17</sup> La conferma della scelta attuata negli Stati Uniti con il Capper Volstead Act del 1922, diretta a favorire l'attività delle organizzazioni dei produttori agricoli, corrisponde, a ben vedere, alla lucidissima analisi avanzata da GALBRAITH, *Il capitalismo americano* Milano 1955, 192-193, trad. di *American Capitalism* 1952) più di mezzo secolo fa. Nel valutare la legislazione nord-americana di favore per le organizzazioni dei produttori in materia di antitrust, egli osservava che "Lungi dall'essere anormale, dato il potere di mercato delle industrie fra cui l'agricoltore americano viene a trovarsi, e data la probabilità di una domanda fluttuante, essa è organica. Ci sarebbero molti vantaggi se si riconoscesse questo. Non considerando normale l'appoggio governativo al potere di contrattazione dell'agricoltore e di altri gruppi, noi trascureremmo quasi certamente di andare alla ricerca dei principi che devono presiedere agli aiuti dei gruppi privati da parte del potere pubblico. Sarà pure meno probabile correggere la notevole quantità di abusi che hanno accompagnato l'aiuto governativo al potere di mercato, abusi che sono stati particolarmente numerosi e seri nella legislazione agricola. Molti che avrebbero potuto occuparsi di questi difetti hanno continuato ad immaginare che il rimedio consistesse nell'abolizione dell'intera attività. Come i carnefici durante la rivoluzione francese essi hanno offerto la ghigliottina come cura per il mal di testa. Questa non è la condizione di spirito più adatta per cercare di migliorare quanto continuerà certamente".

popolazione mondiale, hanno più che confermato la singolarità del trattamento giuridico che va riconosciuto ai mercati agricoli<sup>18</sup>.

In definitiva, è nell'ambito della disciplina avente ad oggetto la catena alimentare che è dato oggi rinvenire il cuore dell'eccezionalismo agricolo. Esso, a ben vedere, si concentra sui principali profili strutturali di debolezza che presentano i mercati agricoli e che impediscono loro di funzionare in maniera ottimale: profili strutturali rappresentati fondamentalmente a) dalla fisiologica dispersione dell'offerta agricola tra moltissimi produttori indipendenti, privi di potere di negoziazione nei confronti dei loro interlocutori e condannati ad una innegabile asimmetria informativa nelle relazioni economiche lungo la filiera; b) dall'obiettiva posizione di dipendenza economica in cui si trovano gli agricoltori costretti a subire modalità di negoziazione e clausole contrattuali sostanzialmente squilibrate a vantaggio dalle controparti e da queste imposte. Ciò vale, attualmente, soprattutto per la categoria dei c. d. *forward contracts*, oggi alla base del sistema agro-alimentare<sup>19</sup>. Si tratta dei contratti ad esecuzione differita con i quali operatori agricoli, da un lato, e operatori industriali e commerciali, dall'altro, programmano rispettivamente la vendita e l'acquisto dei futuri raccolti dei prodotti agricoli da immettere nella catena della trasformazione alimentare o nel circuito della grande distribuzione. Tale categoria di contratti, è bene rammentarlo, comprende anche ma va ben al di là della più ristretta area dei contratti di integrazione verticale, ossia dei contratti in cui l'agricoltore non solo si impegna a provvedere alla fornitura di prodotti agricoli, ma, nel fare questo, cede parte della sua autonomia decisionale quanto alla conduzione e gestione della propria

---

<sup>18</sup> Il venir meno del sistema di aiuti sui prezzi e la liberalizzazione dei mercati hanno indotto gli agricoltori anche ad orientare parte crescente delle loro produzioni verso il settore dell'energia: sicché la riduzione dell'offerta di prodotti da destinare alla alimentazione ha accresciuto l'instabilità dei prezzi, acuendo anche i problemi della *food security* soprattutto, ma non solo, nei paesi in via di sviluppo: sulla questione si v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritti Per un'agricoltura sostenibile*, cit., 1 ss. ivi ampi riferimenti.

<sup>19</sup> Sul tendenziale primato che questa modalità organizzativa delle relazioni di filiera sta registrando nel sistema agro-alimentare, sia negli Stati Uniti sia in Europa, si v. la sintesi offerta da H. S. JAMES, JR., P. G. KLEIN, M. E. SYKUTA, *The adoption, diffusion, and evolution of organizational form: insights from the agrifood sector* in 32 *Managerial and Decision Economics* 2011, 243 ss. Nell'ambito di questa categoria, d'altra parte, tende ad accrescersi anche lo spazio operativo delle ipotesi in cui nel contratto l'agricoltore fornisce soltanto un servizio senza trasferire la proprietà dei prodotti in quanto l'attività di coltivazione e di allevamento si riferisce a beni che sono già di proprietà del terzo. Sul fenomeno si v. per tutti T. LANG, *Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance*, in 21 *Development Policy Review* 2003, 55 ss.

attività di coltivazione e di all'allevamento a vantaggio dell'altro contraente<sup>20</sup>.

Ciò detto, non può però dimenticarsi che gli interventi giuridici aventi ad oggetto lo strumentario contrattuale destinato a regolare i rapporti lungo le filiere agroalimentari tra gli operatori agricoli e gli altri operatori possono incidere solo in limitata parte sull'effettiva disparità di potere economico tra tali soggetti storici: disparità che nelle filiere agro-alimentari gravano sugli operatori agricoli e sui consumatori finali a vantaggio delle industrie alimentari e della grande distribuzione, ivi compresa, in misura crescente, quella che opera on-line.

Ciò significa che per i produttori agricoli assume valenza strategica ineludibile la possibilità di organizzarsi collettivamente per rafforzare il loro potere contrattuale nei confronti delle controparti. Sotto questo profilo, mentre negli *States* nord-americani in presenza di uno strumentario adeguato in termini di eccezionale trattamento in materia di disciplina antitrust, la frontiera degli interventi legislativi più recenti è rappresentata da una rinnovata lotta contro i monopoli e la concentrazione che continua ad emergere nella catena alimentare, nell'Unione europea i recenti sviluppi della politica agricola evidenziano lo sviluppo di un aspro conflitto tra coloro che mirano a "normalizzare" il settore agricolo nel senso di negare la sua specificità e, dunque, ad assegnare il primato alla disciplina della concorrenza – ed è questa la posizione assunta da tempo dalla Commissione europea – e coloro – tra cui in prima linea, sia pure tra tante difficoltà e oscillazioni, il Parlamento europeo – che, viceversa, intendono rilanciare il primato della Politica agricola comune, la PAC, sulla concorrenza. A ben vedere, è proprio intorno a questo conflitto che ruota, in definitiva, il futuro dell'esperienza giuridica relativa al sistema agro-alimentare e agro-industriale oggetto della presente indagine.

---

<sup>20</sup> Su questa ultima figura contrattuale, da tempo utilizzata anche nelle relazioni contrattuali internazionali, si v. la significativa iniziativa dell'Unidroit che ha portato alla pubblicazione del volume a cura dell'UNIDROIT, FAO e IFAD, *Legal Guide to Contract Farming*, Roma 2015. Per più ampi riferimenti si rinvia al nostro *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari 2018