

Antonio Iannarelli

*Il mercato agro-alimentare europeo*

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive: diritto agrario e comparazione – 2. *Food law, food safety, food systems* e tutela del consumatore – 3. Dal Reg. n. 178/2002 alla odierna *food law* europea: il complesso rapporto tra prodotto agricolo e alimento – 4. La disciplina dei mercati agro-alimentari e l'eccezionalismo agricolo: considerazioni conclusive.

1. *Riflessioni introduttive: diritto agrario e comparazione*

Prima di affrontare, sia pure in termini oltremodo sintetici, il tema centrale di questo contributo, finalizzato ad offrire una visione panoramica delle questioni relative al mercato o, meglio, ai mercati agro-alimentari europei, mi sembra opportuno valorizzare compiutamente questo primo confronto con i colleghi comparatistici. In particolare, mi appare utile avanzare alcune considerazioni introduttive di ordine generale che si riferiscono da un lato al ruolo fondamentale che la comparazione ha assunto negli ultimi decenni, quale modalità analitica di ricerca che, con caratteri strutturali, si sta diffondendo ormai in tutte le c.d. materie accademiche<sup>1</sup>, dall'altro alla singolare tempestività con cui ciò è avvenuto per il diritto agrario, quale diritto speciale, sin dal suo sorgere a partire dei primi decenni del Novecento<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Di qui, come è noto, il rinnovo del dibattito in ordine alla stessa presenza del diritto comparato quale specifica distinta *academic discipline*: sul punto si v. SMITH, *Comparative Legal Scholarship as Ordinary Legal Scholarship* in *Journal of Comparative Law*, 5, 2011, p. 331 ss; sul tema si v. anche GLENN, *Against Method?*, in ADAMS, HEIRBAUT (eds.), *The Method and the Culture of Comparative Law. Essays in Honor of Mark van Hoecke*, Oxford, 2014, p. 191ss.

<sup>2</sup> Sul punto mi permetto il rinvio al recentissimo sintetico scritto *Comparazione e diritto agrario* in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2019, p. 443ss. Quanto al ruolo strutturale assunto dalla comparazione nella riflessione degli agraristi e reso tanto più ineludibile nell'attuale stagione storica, mi permetto di rinviare sia ad un risalente studio pionieristico sull'esperienza nord-americana *Il diritto agrario e le trasformazioni della società industriale: l'esperienza nord-americana*, in *Rivista di diritto civile*, 1985, p. 705 ss. sia, alla luce dell'intervenuta globalizzazione dei mercati agricoli, alla relazione *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2002, p. 729

E' a tutti noto, peraltro, la considerazione di Popper<sup>3</sup>, da riferirsi non solo alle scienze dure ma anche a quelle sociali, secondo la quale le c.d. le discipline di insegnamento accademico non rispecchiano oggettive distinte realtà, bensì rispondono a pure esigenze convenzionali nell'amministrazione, a partire innanzitutto dall'organizzazione dell'insegnamento e degli impieghi storicamente circoscritti<sup>4</sup>. Nella realtà concreta, infatti, come ribadisce ancora Popper, "Noi non siamo studiosi di certe materie, bensì di problemi. E i problemi possono passare attraverso i confini di qualsiasi materia o disciplina": di qui la necessità di ampliare costantemente gli orizzonti all'interno dei quali collocare, prima, l'impostazione corretta dei problemi e, dopo, la ricerca di adeguate soluzioni.

Ebbene, la ricerca comparatistica moderna, nata come reazione culturale alle chiusure delle esperienze giuridiche dei singoli paesi, per via del nazionalismo emerso tra la fine dell'Ottocento e la prima parte del Novecento, ha assunto negli ultimi decenni un'assoluta rilevanza e centralità nell'ermeneutica giuridica, in ragione, ancora una volta, del mutare sia della condizioni storiche in cui si colloca e si orienta la stessa ricerca giuridica, sia dei problemi alla cui soluzione il giurista è chiamato, insieme ad altri scienziati sociali, a fornire un contributo.

Infatti, l'apertura dei mercati ormai a livello globale, dovuta anche al rilievo strutturale che ha assunto la collocazione di parte della produzione nazionale sui mercati esteri, lo sviluppo della libera circolazione delle persone, grazie ai nuovi mezzi di trasporto, la diffusione delle comunicazioni di massa e l'avvento dei mercati digitali hanno indubbiamente reso strutturali i rapporti giuridici trasfrontalieri, favorito le contaminazione delle esperienze giuridiche, sia pure con esiti tra loro diversi, e portato alla nascita di strutture istituzionali diverse dagli stessi Stati nazionali.

In questo quadro, la ricerca giuridica comparatistica ha assunto un ruolo fondamentale, pratico, ma al tempo stesso di alto rilievo teorico.

---

ss. e in *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003.

<sup>3</sup> Si v. POPPER, *La natura dei problemi filosofici e le loro radici nella scienza* in ID, *Congetture e confutazione*, ed. it., Bologna, 1972, p. 118.

<sup>4</sup> Su questo specifico punto si v. le lucide parole di SPADA, *Storicità, controversia e insegnamento: tre parole per qualche divagazione sul metodo del diritto commerciale*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2, 2019, secondo il quale "Quanto alla «storicità», ricordo a me stesso che le materie (o discipline) nelle quali si articolano la ricerca, l'insegnamento e il reclutamento dei docenti sono campi tematici dell'esperienza giuridica perimetrati dalla storia: talora il perimetro è tracciato da una innovazione delle regole aventi vigore in un prescelto contesto storico; talaltra sono gli studiosi a disegnarlo per rispondere ad esigenze di specializzazione della conoscenza e dell'insegnamento (come è a dirsi per il diritto industriale, il diritto del lavoro ecc.)".

Infatti, l'esigenza stessa di studiare le esperienze giuridiche di altri paesi non solo è indispensabile al fine comprendere correttamente modelli che sempre più spesso egemonicamente si affermano e trasmigrano, talvolta in maniera superficiale e meccanica da un ordinamento all'altro, ma anche per la corretta lettura delle stesse esperienze giuridiche municipali, in quanto, grazie proprio al metodo comparatistico, nel processo ermeneutico si può avere consapevole contezza delle c.d. precomprensioni destinate, altrimenti, a produrre effetti distorsivi nell'analisi.

Quanto al diritto agrario, la vicenda stessa relativa alla sua emersione quale diritto speciale destinato ad emanciparsi dal diritto privato classico e chiamato a dialogare con il diritto pubblico e quello amministrativo, per via del suo contenuto al tempo stesso regolativo e promozionale, ha inevitabilmente favorito, con largo anticipo rispetto ad altre discipline di diritto positivo, lo sviluppo nei suoi cultori, a partire da quelli accademici, di una sensibilità comparatistica in senso diacronico e sincronico.

Ciò è avvenuto, a ben vedere, in ragione proprio delle problematiche economiche e sociali al centro della sua indagine. In particolare, se per molti decenni del Novecento il confronto comparatistico da parte degli agraristi è servito per modernizzare la disciplina nazionale, al fine di promuovere lo sviluppo del settore primario e favorire l'avvento di una matura società industriale, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, siffatta attenzione si è rafforzata sul piano strutturale proprio a causa della nascita del mercato comune europeo e, dunque, dell'apertura dei mercati intervenuta nel vecchio continente in cui si è registrata una prima circolazione di modelli giuridici mediata dagli interventi normativi di fonte europea.

In questa prospettiva, l'attuale stagione ha visto sensibilmente rafforzato il trend avviatosi in Europa alla metà del secolo scorso, posto che, come è noto, la globalizzazione dei mercati a livello planetario costituisce un ulteriore passo in avanti nel processo strutturale di ampliamento degli scambi economici e culturali e dunque di contaminazione dell'esperienze giuridiche, per cui la disciplina dei mercati, a partire da quelli agricoli e agro-alimentari, registra la convergente operatività multilivello di fonti diverse nazionali, sovranazionali ed internazionali che sempre di più si intrecciano in un vero e proprio "labirinto normativo"<sup>5</sup>.

Il che non toglie, peraltro, che negli ultimi tempi si stia assistendo ad una tendenziale mortificazione del funzionamento della WTO, autentico

<sup>5</sup> In questi termini, a proposito delle norme sui residui dei pesticidi sui prodotti agricoli, SNYDER, NI, *Chinese Apples and the Emerging World Food Trade Order: Food Safety, International Trade, and Regulatory Collaboration between China and the European Union*, in *The Chinese Journal of Comparative Law*, 5, 2017, p. 253 ss., in part. p. 262.

motore della globalizzazione, sia in ragione della paralisi dell'*Appellate Body* che costituisce in definitiva una specie di corte suprema nell'organizzazione mondiale del commercio – paralisi dovuta agli Stati Uniti - sia a causa della nuova aggressiva emersione di dazi doganali e di contingentamenti da parte degli Stati Uniti di Trump, sia del passaggio, più in generale, da accordi economici multilaterali ad accordi bilaterali che si allontanano dalle regole adottate in sede di WTO<sup>6</sup>.

Pur con questa ultima precisazione, l'incontro tra studiosi del diritto comparato e studiosi del diritto agrario, più che essere l'avvio di un dialogo, costituisce, a mio avviso, il maturo punto di arrivo di un lungo processo che viene da lontano e che, alla luce delle circostanze storico-economiche sopra sinteticamente richiamate, è destinato a proseguire nel futuro ed a trovare ulteriori feconde occasioni di sviluppo.

## 2. Food law, food safety, food systems e tutela del consumatore

Il rilievo che la contingenza storica presenta nei processi evolutivi, tanto delle esperienze giuridiche municipali quanto sulla riflessione ed analisi che sulle stesse vengono svolte dalla dottrina, è oltremodo prezioso per mettere a fuoco lo stesso tema generale del *food law*, al quale si lega la più specifica problematica relativa appunto ai mercati agricoli.

In termini sintetici, l'espressione *food law* riassume i complessi disciplinari diretti a regolare nella fondamentale prospettiva della *food safety*<sup>7</sup> i prodotti alimentari, a partire fundamentalmente da quelli a base

---

<sup>6</sup> Si consideri, al riguardo, il recentissimo accordo anche in materia di *trade of food and agricultural products* intervenuto tra gli Usa e la Cina il 15 gennaio 2020 mentre si allestiva il testo finale della presente relazione.

<sup>7</sup> A ben vedere, lo stretto legame che intercorre tra il diritto alimentare (*food law*) e la sicurezza alimentare dei consumatori (*food safety*) è oltremodo evidente nella versione in lingua inglese del reg. n. 178 del 2002. In particolare, a fronte dell'inadeguata ed ambigua espressione della nostra lingua che parla genericamente di sicurezza alimentare, la lingua inglese opportunamente distingue tra la *food security* che riguarda l'adeguatezza quantitativa dell'offerta di alimenti rispetto alla domanda e la *food safety* che si riferisce all'adeguatezza degli alimenti rispetto alla tutela della salute dei consumatori di cui parla appunto il reg. n. 178 del 2002. La medesima distinzione ora richiamata si prospetta altresì nella lingua francese in cui si adotta preferibilmente il termine *sûreté* degli alimenti in vista della tutela della salute e *sécurité* per richiamare la sufficienza quantitativa della loro produzione (sul punto si v. JACQUOT, *La sûreté alimentaire au sein de l'Union Européenne: ses origines, la situation actuelle et ses perspectives*, in AA.VV., *Sécurité alimentaire Nouveaux enjeux ety*

agricola, conformandone alcuni momenti della venuta ad esistenza, nonché seguendo i percorsi di filiera mediante i quali dalla materia prima si perviene a prodotti finali: a) chiamati a rispondere a puntuali requisiti di salubrità ed igiene in funzione della tutela della salute dei consumatori; b) differenziati sul piano della qualità come attesta una pluralità di specifici segni distintivi introdotti dalla legislazione e dalla stessa autonomia privata.

Quanto basta per comprendere subito che l'espressione *food law* va declinata al plurale. Essa individua sostanzialmente una area tematica in cui è in atto un significativo confronto competitivo tra modelli diversi sorti in area diverse del pianeta, in vista sia di una possibile egemonia nella conformazione dei mercati globali aventi ad oggetti prodotti agricoli e alimentari, sia di parziali convergenze tali da dar vita a crescenti armonizzazioni della disciplina se non addirittura ad uniformizzazioni in considerazione del progressivo passaggio da mercati locali a mercati globali<sup>8</sup>.

Peraltro in ciascuno dei modelli che l'esperienza giuridica ha conosciuto e tuttora conosce nella diverse aree geografiche e contesti nazionali, la *food law* si presenta pur sempre come una materia interdisciplinare in cui convergono discipline privatistiche, pubblicistiche, penalistiche etc<sup>9</sup>:

---

*perspectives*, Bruxelles, 2013), sebbene la versione francese del reg. n.178 del 2002 utilizzi genericamente la seconda espressione. Oltremodo preziosa la panoramica offerta da KING et al, *Food safety for food security: Relationship between global megatrends and developments in food safety*, in *Trends in Food Science & Technology*, 68, 2017, p. 160 ss.

<sup>8</sup> Sullo specifico punto si v la recente ricognizione di NAYAK, WATERSON *Global food safety as a complex adaptive system: Key concepts and future prospects*, in *Trends in Food Science & Technology*, 91, 2019, p. 409 ss; sulle esperienze nazionali si v. la panoramica offerta da FERRARI, IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012. Sino a qualche tempo fa il confronto vedeva come protagonisti gli Stati Uniti e l'Europa. Attualmente, in campo è scesa anche la Cina con la sua crescente produzione agricola: in questa prospettiva si colloca la recente legislazione adottata in quel paese in materia di *Food safety*: sul punto si v. per tutti SNYDER, KIM, *Email: . China's 2015 Food Safety Law: Crossing the River but Feeling the Stones and Avoiding Low Branches*, in *The Chinese Journal of Comparative Law*, 6, 2018, p. 1ss.

<sup>9</sup> Senza pretese di esaustività, a proposito della nostra esperienza ma, a ben vedere anche di molti paesi dell'Unione europea, la dottrina (si v. COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*<sup>7</sup>, Padova, 2015, p. 5) definisce il diritto alimentare come "una materia per molti versi interdisciplinare, che comunque trae le mosse dal diritto dei prodotti agricoli, quale emerge dalle fonti nazionali e comunitarie, oltre che internazionali, e che interessa la fase della produzione, del trasporto e della distribuzione dei prodotti destinati all'alimentazione al fine, soprattutto, di garantire la sicurezza e la protezione dei consumatori, quali compratori « deboli »". In maniera più analitica, ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano 2018, 14, 19, una volta rimarcato che "l'autonomia e specificità della disciplina trova dunque ragioni d'essere anzitutto nella stessa peculiarità del suo oggetto, l'alimento, cioè il bene che soddisfa bisogni elementari e personalissimi e che intrattiene una relazione peculiarmente intima

materia che nell'esperienza europea legata al reg. n.178 del 2002 affronta la problematica in chiave organica e sistemica, superando in primo luogo la frammentarietà dei precedenti interventi legislativi<sup>10</sup> anche grazie alla adozione di precisi paradigmi destinati ad orientare lo stesso futuro sviluppo della disciplina<sup>11</sup>. Nell'andare oltre la tutela del tradizionale profilo igienico sanitario, proprio della legislazione alimentare, affidata a divieti e sanzioni, il nuovo complesso disciplinare si indirizza innanzitutto alla prevenzione e alla vigilanza di tutti gli alimenti, grazie anche al richiamo al principio di precauzione, introduce discipline conformative di tutte le attività che si svolgono nella filiera agro-alimentare e mobilita specifiche strutture

---

*con il consumatore*" per cui "alla peculiarità dell'oggetto" va collegata "l'essenziale finalità della tutela della salute del consumatore", sottolinea altresì che il reg. n.178 del 2002 persegue "una pluralità di fini" per cui ne risulta "una trasversalità della disciplina, che investe più aree di bisogni e più comparti, e per ciò stesso assume modelli e strumenti di regolazione nuovi o innovativamente configurati". A sua volta, sempre in riferimento al ruolo fondativo svolto nella realtà giuridica europea dal reg. n.178 del 2002, nell'assai vasto *Traité pratique de droit alimentaire* (a cura di MULTON, TEMPLE, VIRUEGA, Paris, 2013) si sottolinea che "En effet, depuis ce règlement, le droit alimentaire est devenu une matière à part entière, Mais une matière unique en raison de la methodologie qu'elle impose: la nécessaire collaboration pluridisciplinaire de scientifiques , techniciens avec del juiristes spécialés. Ces derniers ont un rôle irremplaçable pour apprécier la nature, l'étendue , le sens, des règles de fond, leur combinaison entre elles, leurs sanctions et les risques et technique judiciaires...Mais ils sont inaptes à apprécier l'application technique de ces textes, ou la conformité des pèratiques de l'entreprise avec les requis légaux". Non diversa la posizione della dottrina nordamericana. Al riguardo, secondo, ROBERTS, *Food Law in The United States*, Cambridge, 2016, p. 49. "The vastness of 'food law' subject matter raises a legitimate question as to whether food law is not a discipline in and of itself, but merely a subsection of other forms of law – administrative, environmental, consumer protection, international, tort, zoning, animal welfare, constitutional, and intellectual property. However, the case to consider food law as a discipline (albeit multidoctrinal) in and of itself is strong. Its value lies in focusing attention on how law governs food from the field to the table. The challenges posed by a modern food system unlike anything that the world has experienced have generated attention on the governance of food to warrant a legal field and discipline such as food law. Moreover, by recognizing how law governs food, improvements can be made and dynamics can be better understood".

<sup>10</sup> È bene segnalare infatti che, nell'articolazione complessiva della *food law* europea, al reg. n.178 del 2002, in cui sono stati fissati i principi generali della disciplina e introdotte norme trasversali riguardanti tutti gli alimenti, si affiancano complessi disciplinari dettati per i singoli prodotti.

<sup>11</sup> Fondamentale al riguardo l'art.4 del reg. n.178 del 2002 laddove appunto precisa che "i principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione delle misure" e al tempo stesso segnano l'indirizzo ermeneutico di cui tenere conto nell'attuazione della normativa vigente.

istituzionali ai fini dell'analisi dei rischi<sup>12</sup>.

La crescente attenzione che negli ultimi tempi ha assunto la *food law* deriva proprio dalla specifica stagione storica in cui siamo immersi, caratterizzata dal progressivo sviluppo dei mercati internazionali e dalla sempre più rigorosa interconnessione tra i mercati nazionali o interni a specifiche aree geografiche e quelli internazionali. Per molti decenni del secolo scorso, la gestione dei traffici di merci tra i diversi paesi produttori di materia prima agricola e di prodotti alimentari è stata guidata da scelte disciplinari finalizzate innanzitutto a proteggere l'economia interna: di qui il ricorso fondamentalmente a barriere doganali o contingentamenti nelle importazioni. Solo in via del tutto residuale, in senso ostativo alla libertà dei traffici, operavano anche barriere c. d. tecniche nell'ambito delle quali andavano collocate le soluzioni legislative aventi ad oggetto tra l'altro la *food safety* del consumatore. Molto spesso si era in presenza di soluzioni, adottate a livello nazionale o in specifiche aree geografiche, assai diverse tra loro in quanto riflettenti un vario modo di configurare il rapporto tra qualità e salubrità dei prodotti alimentari anche alla luce dei molteplici valori socio-culturali e religiosi presenti nella distinte realtà territoriali del pianeta.

Orbene, il più generale processo di industrializzazione delle produzioni alimentari, a partire dalla stessa materia agricola, ha contribuito al tempo stesso ad accentuare l'attenzione sociale e politica sulla *food safety* nonché a favorire lo sviluppo esponenziale dei contenuti disciplinari della *food law* alla luce dell'accrescersi inevitabile dei rischi per la salute umana derivanti dal moltiplicarsi dei processi manipolativi della materia prima agricola e dei prodotti trasformati, destinati a diventare alimenti, dovuti da un lato al crescente utilizzo di tecnologie sempre più sofisticate, dall'altro all'emergere di patologie nuove. Per altro verso, la globalizzazione dell'economia planetaria nonché il ruolo strategico che nei singoli paesi hanno assunto i processi di importazione e di esportazione di prodotti agricoli e agro-alimentari, per via della contrazione del ricorso alle tradizionali barriere doganali o contingentamenti, hanno finito con l'affidare alla *food law* il

<sup>12</sup> In termini sintetici si è affermato in definitiva che la 'sicurezza alimentare' al cuore del reg. n.178 del 2002 rappresenta "il minimo comun denominatore di ogni e qualsiasi cibo, opera sul più generale piano igienico-sanitario in funzione di prevenzione o eliminazione dei rischi provenienti dall'esterno, ovvero in funzione del ristoro dei conseguenti possibili danni, ed è imperniata sul divieto di commercializzazione dei prodotti insicuri, sui principi di separazione tra gestione e valutazione del rischio e di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti, nonché sulla disciplina della responsabilità d'impresa in capo sia ai produttori che ai distributori": così di recente TUCCARI, *Prolegomeni a uno studio in tema di sicurezza alimentare*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 2016, p. 441 ss.

compito di operare come un'efficace barriera tecnica, ossia quale strumento chiamato ad intervenire nella competizione commerciale sui mercati mondiali delle *commodities* agricole e dei prodotti alimentari. Ciò in ragione proprio della diversità di contenuti disciplinari e di paradigmi fondativi presenti alla base delle diverse *food laws* adottate da singoli paesi o da diverse aree geografiche: si pensi, a titolo esemplificativo, al conflitto tra Stati Uniti ed Europa in materia di carne agli ormoni, nel quale alla base delle limitazioni europee all'importazione di carni provenienti dagli Stati Uniti vi era proprio la diversità di valutazioni, alla luce delle rispettive esperienze giuridiche, circa la sicurezza/pericolosità di tale prodotto; ovvero al conflitto di più ampia portata in ordine ai prodotti agricoli geneticamente modificati; per non parlare delle tradizionali regole igieniche relative alla manipolazione, lavorazione e conservazione degli alimenti.

Resta pur sempre da riconoscere che al confronto competitivo tra i diversi modelli si affiancano, a livello sovranazionale, progressive contaminazioni tra i diversi *food systems*<sup>13</sup> suscettibili, *in progress*, di strutturare una *international food law*, in parallelo con l'emersione di un *global food system*<sup>14</sup>.

Pur nella molteplicità delle declinazioni che la *food safety* ha ricevuto e tuttora riceve nei complessi disciplinari in materia di *food law* che si sono andati strutturando, in misura diversa, nelle singole esperienze giuridiche nazionali, sovranazionali ed internazionali, è peraltro indubbio che, sul piano giuridico, la stella polare della legislazione ovvero il paradigma fondativo del diritto alimentare siano rappresentati fundamentalmente dalla tutela della salute del consumatore.

Ma, al tempo stesso, non va trascurato che, in linea con il processo stesso della globalizzazione dell'economia e del primato dei soggetti economici che dominano gli scambi sulla scena sovranazionale, tutto il processo di

<sup>13</sup> Invero, nella pluralità dei modelli praticati, a nostro avviso, va condivisa, anche a fini euristici e orientativi, la nozione di *food system* prospettata dal Framework of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2017), il quale considera i *food systems* "as covering all the elements (environment people, inputs, processes, infrastructures, institutions, etc.) and activities that relate to the production, processing, distribution, preparation and consumption of food, and the outputs of these activities, including socio-economic and environmental outcomes" (HLPE, *Report on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Committee on World Food Security, Roma, 2017). Questa configurazione permette, a ben vedere, di cogliere e sostenere la compatibilità tra *food safety*, *healthy nutrition* e *food security* quali componenti necessarie del benessere umano. Sul tema si v. INGRAM, *A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change*, in *Food security*, 3, 2011, p. 417 ss.

<sup>14</sup> È in questa prospettiva che muove la rivista economica e sociologica *Global Food Security* emersa dal 2009.



costruzione della *food safety law* risulta fortemente condizionato, se non anche guidato, dagli interessi dei soggetti forti presenti nelle industrie alimentari<sup>15</sup>. Questi ultimi sono in grado di incidere sull'individuazione dei contenuti tecnici della *food law* nonché sulle attese e le scelte dei consumatori. Del resto, come emerge da statistiche internazionali, le principali cause di mortalità presenti attualmente nelle società industriali avanzate e ancor di più in quelle in via di sviluppo, - entrambe consumatrici di cibo di bassa qualità proveniente in larga misura dalle industrie alimentari e messo a disposizione della fasce più deboli della popolazione - sono dovute fondamentalmente al consumo di alimenti che, secondo la *food law*, sono da considerarsi del tutto sicuri e sani, sebbene confliggano apertamente con le indicazioni rispondenti ad una dieta ragionevole e salutare: si pensi ad es. alla obesità e all'arteriosclerosi, ossia a malattie sociali che si stanno sviluppando in misura esponenziale a livello globale e che sono causate appunto dal diffuso e persistente consumo di alimenti, formalmente sani ma, al tempo stesso, così fortemente calorici e poco proteici che in caso di

<sup>15</sup> Per altro verso, ove si consideri l'apporto che la ricerca scientifica può assicurare nell'approccio alle problematiche proprie della *food safety*, non può dimenticarsi la singolare situazione in cui si colloca oggi la ricerca scientifica non tanto nelle sue relazioni con il mondo politico, quanto con il circuito economico. Invero, nella modernità è proprio in questo ultimo circuito che si è concentrato il processo inventivo alla base anche dei nuovi alimenti o delle tecniche per la loro conservazione e trattamento. D'altra parte, la stessa ricerca scientifica, anche quella di base, originariamente strutturatasi nelle accademie scientifiche e nelle Università, non solo si è fortemente radicata nelle stesse strutture economiche produttive di beni e di servizi, ma è sempre di più al traino dei processi di applicazione ed innovazione tecnica che nel sistema industriale alimentano l'espansione dell'*intellectual property*. In altre parole, si assiste ad un processo di progressiva privatizzazione della ricerca e della sua valenza ancillare rispetto a sbocchi applicativi di rapida realizzazione. Entrambi questi fenomeni mettono in ulteriore discussione la presunta neutralità della scienza in quanto attualmente coinvolgono anche le istituzioni accademiche ed i centri di ricerca i quali appaiono orientati non più ed in prevalenza alla ricerca di base, ma ad inseguire, in un crescendo competitivo-cooperativo, le stesse imprese private sul terreno dell'innovazione (si pensi anche agli spin-off), ossia della sola soluzione di problemi tecnici sia pure innovativi che sono di corto respiro. D'altronde, l'indagine storica sulla scienza moderna ha messo a punto, che l'*interdisciplinarietà*, quale modalità fondamentale dell'attuale ricerca, - basti pensare ai rapporti tra l'ingegneria in tutte le articolazioni e la ricerca biologica e medica - è nata nelle strutture industriali per poi approdare nei Dipartimenti universitari e nei centri di ricerca. Alla luce dei limiti originari dell'architettura istituzionale presente nel reg. n.178 del 2002 circa la *governance* della *food safety* (si rinvia al riguardo ai *caveat* da noi sollevati in tempi non sospetti: si v. IANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2009, p. 1 ss.) non devono sorprendere le significative tensioni emerse nel sistema europeo nella gestione di alcuni casi delicatissimi, quali quello degli ogm o del glifosato, che hanno portato alla riforma nel 2019 del reg. n.178 del 2002.

loro presenza costante nella dieta producono gravi fenomeni patologici per gli essere umani<sup>16</sup>.

Come dire, dunque, che l'individuazione stessa del contenuto da attribuire alla salute del consumatore, assunta come obiettivo finalistico della *food law*, non è certo neutra, ma è parte integrante di sistema normativi che, se non in linea, sono certamente influenzati, sia pure in diversa guisa, innanzitutto dagli interessi economici egemonici dei soggetti forti presenti nelle filiere agro-alimentari e che sono i protagonisti effettivi della competizione tra i vari modelli di *food law* oggi in atto a livello planetario. Del resto, la vicenda storica della legislazione alimentare evidenzia pur sempre il margine di convenzionalità che è alla base delle soluzioni tecniche acquisite dalla disciplina quali soglie per fissare, ad es., i limiti di tolleranza di sostanze additive presenti negli alimenti cui si affida di volta in volta il compito di distinguere tra pratiche permesse e pratiche proibite.

Non è a caso, del resto, che, proprio al fine di superare i limiti e le ambiguità delle valutazioni alla base dei contenuti tecnici della attuale

---

<sup>16</sup> Sul rilievo che questa tematica ha assunto anche nell'esperienza dell'Unione europea si v. per tutti ALEMANNI, GARDE, *The emergence of an EU lifestyle policy: The case of alcohol, tobacco and unhealthy diets*, in *Common Market Law Journal*, 50, 2013, p. 1745 ss. A tacer d'altro è significativo il reg. n. 1924 del 2006 vertente sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sugli involucri dei prodotti alimentari: sull'esperienza applicativa di questo regolamento si v. per tutti VALTUEÑA, MARTÍNEZ, SIANI, *Health claims made on food in the EU: The edge between scientific knowledge and regulatory requirements*, in *Trends in Food Science & Technology*, 69, 2017, p. 315 ss. e VERHAGEN, VAN LOVEREN, *Status of nutrition and health claims in Europe by mid 2015*, *ivi*, 2016, p. 39 ss. Sulla specifica rilevanza delle forme comunicative delle indicazioni nutrizionali al fine di tutelare i consumatori ed evitare pratiche sleali si v. la recentissima pronuncia della corte di Giustizia del 30 gennaio 2020 nella causa C-524/18 secondo la quale: 1) "L'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali (...) deve essere interpretato nel senso che il requisito ivi previsto, secondo il quale ogni riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento deve essere accompagnato da un'indicazione specifica sulla salute inclusa negli elenchi di cui all'articolo 13 o all'articolo 14 di tale regolamento, non è soddisfatto nel caso in cui la confezione di un integratore alimentare presenti, nella parte frontale, un riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento per la salute, mentre l'indicazione specifica sulla salute destinata ad accompagnarlo figura solo sul retro di tale confezione e non esiste alcun espresso rinvio, come un asterisco, tra i due"; 2) "i riferimenti a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento per la buona salute complessiva o per il benessere derivante dallo stato di salute devono essere giustificati da prove scientifiche, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento. A tal fine, è sufficiente che detti riferimenti siano accompagnati da indicazioni specifiche sulla salute incluse negli elenchi di cui all'articolo 13 o all'articolo 14 di detto regolamento".

*food law*, nell'esperienza giuridica del Nord America<sup>17</sup>, in cui l'obesità ha assunto caratteri pandemici, sia nato un movimento indirizzato a spostare in avanti il livello della tutela della salute del consumatore. In particolare, si è inteso porre l'attenzione direttamente sul contenuto proteico del cibo e dunque sul profilo della *nutrition* con la conseguenza di contrapporre all'attuale egemonia della *food law* un diverso modello rappresentato appunto dalla *nutrition law*<sup>18</sup>: modello quest'ultimo, sia detto per inciso, che, a sua volta, ha generato nuovi e diversi problemi e conflitti economici e giuridici di non poco rilievo, atteso che la possibile imposizione di rigidi vincoli comportamentali per le imprese<sup>19</sup> al fine di prevenire malattie sociali è apparsa come espressione di un nuovo paternalismo<sup>20</sup>, se non addirittura

<sup>17</sup> Peraltro sul rilievo che la tematica della dieta sta assumendo anche in Europa, si v. la recente sintesi offerta da CARDWELL, *Towards an Integrated Agricultural and Food Policy: A Role for Diet*, in *Drake Journal of Agricultural Law*, 24, 2019, p. 207 ss. nonché PURNHAGEN, VAN KLEEF, *Commanding "Nudge" via the Proportionality Principle. A case study on Diets in EU Food Law*, in BREMMERS, PURNHAGEN (eds.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU: A Legal-Economic Perspective*, Berlin, 2018, p. 151 ss.

<sup>18</sup> Si v. per tutti DILLER, *Combating Obesity with a Right to Nutrition*, in *Georgetown Law Journal*, 101, 2013, p. 969 ss. A ben vedere, al di là della prospettata contrapposizione, tra *food law* e *nutrition law* è indubbio che la *food safety* si stia progressivamente evolvendo, sulla base della concreta esperienza sociale, nel senso di dare sempre maggiore rilievo ai profili nutrizionali e alla dieta. Per una categorizzazione della *food safety* alla luce di siffatte tendenze si v. il recente lavoro di BROAD LEIB, POLLANS, *The New Food Safety*, in *California Law Review*, 107, 2019, p. 1173 ss. che prospetta (p. 1175) la seguente tripartizione categoriale: "First, *narrow food safety* refers to acute ingestion-related illness such as microbial contamination from consumption of a single food item. Second, *intermediate food safety* refers to whole-diet, cumulative ingestion-related risks that accrue over time, such as diabetes or cancer. Finally, *broad food safety* includes risks that arise from food production or disposal, the impacts of which are felt before and after the point of ingestion". Per altro verso e più in generale resta comunque indispensabile adottare soluzioni di politica economica e del diritto che permettano e perseguano la compatibilità tra *food security*, *food safety* e *healthy nutrition* sebbene sussistano indubbie tensioni e difficoltà al riguardo: sul punto si v. per tutti WALLS et al., *Food security, food safety & healthy nutrition: are they compatible?* in *Global Food Security*, 21, 2019, p. 69 ss.

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, al ricorso anche per i prodotti ricchi di zucchero alle medesime tecniche adottate a suo tempo per ridurre il consumo delle sigarette tra cui rientra l'applicazione di *mandatory warning labels*. Sul tema si v. ROBERTS, *Food Law in The United States*, cit., p. 827 ss; tra i contributi più recenti BLACK, *Obesity: The Market May Hold the Solution*, *UMKC Law Review*, 87, 2019, p. 269 ss; RAUH, *Regulating Sugar-Sweetened Beverages*, in *University of Miami Business Law Review*, 27, 2019, p. 269 ss. nonché ROACHE, PLATKIN, GOSTIN, KAPLAN, *Big Food and Soda versus Public Health: Industry Litigation against Local Government Regulations to Promote Healthy Diets*, in *Fordham Urban Law Journal*, 45, 2018, p. 1051 ss.

<sup>20</sup> Sul punto si v. la riflessione di più ampio spettro di GODI, *Beyond Nudging: Debiasing*

come un vero e proprio attentato alla libertà individuale di scelta della propria alimentazione nonché alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>21</sup>.

### 3. *Dal Reg. n. 178/2002 alla odierna food law europea: il complesso rapporto tra prodotto agricolo e alimento*

A prescindere dalle considerazioni da ultimo svolte in ordine ai limiti intrinseci che la *food law* presenta in ragione dell'orientamento che subisce nei suoi contenuti, a fronte degli interessi forti di cui sono portatori le imprese industriali che dominano i mercati della produzione alimentare e della distribuzione, è altresì importante, ai fini della nostra riflessione, considerare più da vicino le circostanze che, con specifico riferimento alla esperienza pilota intervenuta in Europa, hanno portato all'introduzione in Europa nel 2002 del reg. n.178 in cui si rinvengono i paradigmi fondamentali dell'odierna *food law* europea.

Il singolare rilievo che, a partire da quella stagione, è stato assegnato al tema della *food safety* rispecchiava, al tempo stesso la convergenza tra la necessità di fornire una risposta immediata e di sistema alla crisi sanitaria in materia alimentare scoppiata in occasione della vicenda della c.d. *mad cow* e la congiuntura storica per la quale, a distanza di molti decenni dalla fine della seconda guerra mondiale, si era diffusa nel mondo occidentale la convinzione secondo la quale il problema secolare della lotta alla fame fosse stato ormai sotto controllo, grazie al raggiungimento di un sufficiente equilibrio nell'attuazione della *food security*.

Il problema storico relativo all'inadeguatezza dell'offerta di prodotti provenienti dal settore primario dell'economia pur sempre fondamentali per l'alimentazione umana, e che aveva portato proprio alla nascita del diritto agrario, sì da evidenziare l'esigenza strutturale per le società in via di industrializzazione di fornire una specifica tutela promozionale per i *farmers*, è sembrato allora del tutto superato. Di conseguenza, la politica agricola europea si è orientata sempre di più a favore di un ritorno al libero mercato, mediante la progressiva contrazione degli aiuti ai produttori assicurati attraverso prezzi amministrati delle materie prime. Sicché, in quella che si presentava come l'età della raggiunta abbondanza, l'applicazione

---

*Consumers through Mixed Framing*, in *128 Yale Law Journal*, 2019, p. 2034.

<sup>21</sup> Sull'ultimo profilo si v. il recente saggio di HAAN, *The Post-Truth First Amendment*, in *Indiana Law Journal*, 94, 2019, p. 1351 ss.

senza limiti anche ai mercati dei prodotti agricoli ed alimentari della libertà di competizione – all’insegna di una progressiva smobilitazione dell’“eccezionalismo agricolo” e la riconduzione anche dell’agricoltura al medesimo trattamento giuridico adottato per gli altri settori economici - rifletteva e al tempo stesso favoriva lo spostamento dell’attenzione dalla produzione in quanto tale da parte delle aziende agricole – al cuore del diritto agrario – alla differenziazione qualitativa delle produzioni di base (la c.d. *food quality*) a cui legare la formazione sul mercato di prezzi diversi per gli alimenti a misura delle tasche dei consumatori: di qui il rilievo apicale riconosciuto alle tematiche proprie della *food safety* oltremodo rilevanti nell’ambito delle filiere agro-alimentari.

In entrambi gli orizzonti, quello della *food quality* e quello della *food safety*, si è sviluppato non solo il confronto tra distinti modelli elaborati a livello legislativo da diversi paesi, ma anche l’espansione di una produzione normativa di origine privata in termini di *soft law*: si pensi, in particolare, alle attività di certificazione di standard qualitativi e di sanità promossa da imprese private operanti a livello transnazionale.

In realtà, a dispetto dell’eccessiva “sovraesposizione” della *food law* intervenuta nei primi anni del nuovo millennio – su cui si dovrà tornare tra poco nella nostra riflessione – peraltro espressione del maturo inserimento della quasi totalità della produzione agricola nel sistema agro-alimentare altamente industrializzato, nonché a dispetto delle fiduciose attese circa la funzionalità virtuosa, anche per le produzioni agricole di base, del modello rappresentato dal mercato assolutamente libero ed in grado di autocorreggersi – modello posto a fondamento dell’ideologia neoliberista e del progetto a base della globalizzazione dell’economia- bastarono pochi anni perché la concreta realtà economica smentisse l’affrettata conclusione circa la chiusura definitiva del lungo ciclo storico in cui era stato il problema della *food security* a rappresentare, senza soluzione di continuità, uno dei problemi socio-economici di fondamentale rilievo politico sociale.

In particolare, la crisi economica globale intervenuta nel 2008 riportò alla ribalta, in maniera anche drammatica in alcune aree del pianeta, il problema della fame e della ingiusta distribuzione degli alimenti e, più in generale, della ricchezza. Ciò è avvenuto a causa proprio della contrazione significativa delle produzioni agricole destinate all’alimentazione<sup>22</sup> ed il

<sup>22</sup> Invero, la crisi non riguardò tanto la dimensione totale delle produzioni agricole, quanto la ridotta destinazione della stessa al settore alimentare: con la caduta dei prezzi agricoli nel sistema agro-alimentare, in molti paesi i farmers preferirono destinare i raccolti all’industrie dell’energia in vista della produzione di benzina verde. Per una più dettagliata analisi della riscoperta della *food insecurity* intervenuta nel 2008 e le distorsioni immanenti all’economia

conseguente significativo aumento dei prezzi: siffatta contrazione, peraltro, era intervenuta proprio in ragione della significativa riduzione delle tutele economiche assicurate in precedenza ai *farmers*, e dall'irrobustirsi, viceversa, della concentrazione di potere economico nelle filiere agro-alimentari a favore rispettivamente, prima, delle industrie alimentari e, dopo, della grande distribuzione.

Nella stagione seguita alla crisi del 2008, in cui siamo tuttora immersi, è apparso evidente che la tematica della *food law* nella prospettiva fondamentale della *food safety* non poteva né può essere disgiunta dalla preventiva e fondamentale attenzione nei confronti della *food security*<sup>23</sup>. Il riemergere della *food insecurity* nella realtà effettuale aveva evidenziato quanto fosse perversa la tesi, a quel tempo prevalsa, che negava la singolare peculiarità dei beni alimentari e sosteneva la totale equiparazione tra alimenti e merc<sup>24</sup>, sì da assoggettare alle regole del libero mercato, senza sostanziali adeguati correttivi, i prodotti agricoli che pur sempre sono la base degli alimenti.

Il recuperato primato da riconoscersi ad una politica economica e del diritto diretta a promuovere le produzioni agricole – che restano pur sempre alla base della alimentazione- mediante innanzitutto l'incentivata presenza attiva di autonomi operatori economici nel settore primario dell'economia, ben può efficacemente cogliersi nello slogan *no farms- no food* coniato in quella stagione.

Sicché è nella specifica prospettiva volta appunto a rivalorizzare a pieno il c.d. *eccezionalismo agricolo*<sup>25</sup>, ossia il riconoscimento al settore primario dell'economia di uno statuto disciplinare necessariamente diverso da quello applicabile agli altri settori economici che: a) si collocano le specifiche problematiche relative proprio alla peculiare regolazione giuridica da applicarsi ai rapporti di mercato che intervengono nelle filiere agro-alimentari; b) e, ancor prima, si rafforza l'esigenza, per la verità emersa sin dall'apparire del reg. n.178 del 2002 – posto a base, in definitiva, del

---

globalizzata che si evidenziarono a partire da quel periodo si rinvia a IANNARELLI, *Cibo e diritti, Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, p. 1 ss.

<sup>23</sup> Eloquente, a ridosso della crisi del 2008, la lettura degli avvenimenti offerta da COSTATO, *Il ritorno alla Food Security*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2008, secondo il quale “le preoccupazioni per la *Food Safety*, pur giustificate” sarebbero divenute “[diventeranno] meno pressanti di quelle date dalla *Food Security*”.

<sup>24</sup> Sulle origini storiche del dibattito circa la natura dei prodotti alimentari si rinvia al saggio IANNARELLI, *Le radici moderne dell'eccezionalità” agricola: i prodotti agricoli tra alimenti e merci*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2013, p. 405 ss. ed ora in *Cibo e diritti*, cit., p. 113 ss.

<sup>25</sup> Per una sintesi relativa all'evoluzione dell'“eccezionalismo agricolo” e alla sua attualità si v. IANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2018, p. 511 ss.

moderno diritto alimentare europeo – di delineare un corretto rapporto tra l'*agricultural law* e la *food law* sul quale – è bene non nascondere – la cultura accademica che pur si riconosce nel settore disciplinare “diritto agrario” ha presentato posizioni articolate.

Il tema da ultimo richiamato è, a mio avviso, fondamentale per offrire una prospettazione quanto più precisa, al tempo stesso, sia dei costanti profili identitari della disciplina “diritto agrario”, sia della parabola che pur nell’ambito di siffatta identità, ne ha segnato la vicenda storica, dalla sua nascita in una società agricola in via di trasformazione industriale, sino alla sua attuale presenza nella società aperta c.d. posmoderna.

Invero, a seguito dell’entrata in vigore del reg. n.178 del 2002, più volte richiamato come fondativo della vigente *food law* europea, sono stati i cultori del diritto agrario ad occuparsi per primi della nuova disciplina. E lo hanno fatto, peraltro, con un corretto approccio sistemico, proprio in quanto già da tempo avevano avviato l’indagine sul sistema agro-alimentare in generale nonché sulle filiere agro-alimentari<sup>26</sup>, nell’ambito delle quali, anche nel nostro paese, si era andata collocando la prevalente produzione agricola. Al tempo stesso, come si è lucidamente rimarcato<sup>27</sup>, gli studiosi di diritto agrario, nel riflettere sul trattato istitutivo delle Comunità europee, in particolare sull’allegato II, il quale elencava i prodotti assoggettati alle regole del titolo dedicato all’agricoltura e comprendeva in misura preponderante prodotti destinati direttamente o, previa trasformazione, all’alimentazione, avevano “ già tratto l’ovvia conclusione che il diritto alimentare costituisce per sua natura una costola del diritto agrario”. Per altro verso, alla luce della sua riconosciuta interdisciplinarietà e però idoneità ad individuare un autonomo ambito applicativo, è apparso chiaro che se da una parte è discutibile rivendicare una competenza esclusiva sull’area disciplinare diritto alimentare da parte dei cultori del diritto agrario<sup>28</sup>, così è altrettanto

<sup>26</sup> Per una prima messa a punto si consideri IANNARELLI, *Dal prodotto agricolo all’alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, in *Prodotti Agricoli e Sicurezza Alimentare*, Atti del VII Congresso Mondiale di Diritto Agrario dell’Unione Mondiale degli agraristi universitari in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 Novembre 2002, Milano, 2003, Vol 1, p. 175 ss.

<sup>27</sup> Così COSTATO, *Prodotti agricoli ed alimentari e studio del diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2014.

<sup>28</sup> Invero sulla materia si sta sviluppando una crescente attenzione, sia da parte dei cultori del diritto amministrativo sia da parte dei penalisti per la parte sanzionatoria propria del diritto alimentare. Ciò non deve sorprendere in quanto, come si è sottolineato, “ in materia alimentare si viene a realizzare una particolare interazione tra diritto pubblico e diritto privato, come testimoniato dalla disciplina in tema di certificazioni di qualità agro-alimentare: il potere di controllo nel campo della sicurezza alimentare è per lo più

errato pensare di orientare in chiave di “diritto alimentare” l’oggetto del moderno diritto agrario. A questo riguardo, è sufficiente segnalare che il rilievo tradizionale assegnato all’intera produzione agricola non legittima questa seconda conclusione in quanto tuttora una significativa parte della produzione agricola non è destinata all’alimentazione – basti pensare al legno – ; inoltre, in molte aree geografiche del pianeta tra cui, innanzitutto, il vecchio continente, le aziende agricole sono multifunzionali: producono servizi oltre che beni e presidiano l’ambiente.

In realtà, nonostante queste considerazioni, la novità dell’area di riflessione suscitata dal reg. n.178 del 2002 nonché la ricchezza delle questioni giuridiche nuove apparse all’orizzonte hanno, a caldo, dato vita alla suggestione per la quale la prospettiva di indagine offerta dal diritto alimentare, lungi dal tracciare soltanto un significativo percorso tutto da esplorare riflettente l’itinerario che dal *prodotto agricolo* porta all’*alimento*, destinato, come tale, ad ampliare la sfera degli studi agraristici, potesse rappresentare, se mai, un punto di arrivo della stessa materia “ diritto agrario”<sup>29</sup>.

---

affidato ad autorità pubbliche, rispetto alle quali, tuttavia, sono frequenti richiami a forme privatistiche di qualificazioni e di certificazione delle qualità” : così RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, 2015, p. 657 ss. in part. p. 662, la quale, però, assume un punto di vista, quello definito con l’espressione “settore alimentare” che non coincide con la specifica area delimitata dal reg. n.178 del 2002 e destinataria dei principi contenuti in tale regolamento.

<sup>29</sup> Il tema richiamato nel testo fu al centro delle giornate del VII Congresso mondiale di diritto agrario dell’UMAUI in memoria di Louis Lorvellec (Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002) su *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare* tenutosi subito dopo l’adozione del reg. n.178 del 2002 sulla sicurezza alimentare. A questo primo importante evento seguì il primo convegno europeo di diritto alimentare svoltosi a Rovigo il 9 dicembre 2005 (i cui atti si leggono in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2005, p. 507 ss.) intervenuto a distanza di un anno dall’istituzione, su iniziativa degli stessi agraristi accademici, dell’Associazione italiana di diritto alimentare (AIDA). Tra gli scopi principali dell’Aida vi erano quelli “di contribuire ad una migliore conoscenza del diritto alimentare, a livello nazionale, europeo ed internazionale” nonché di “favorire lo sviluppo del diritto alimentare, con particolare attenzione al carattere interdisciplinare della materia ed al suo fondamentale ruolo per la protezione dei consumatori”. Quanto all’incidenza della attenzione rivolta dagli agraristi al profilo alimentare è sufficiente qui rammentare da un lato che a partire dal 2005 la stessa storica rivista degli agraristi italiani (la *Rivista di diritto agrario*) ha introdotto un sottotitolo *agricoltura- alimentazione- ambiente*, dall’altro che nel 2007 gli stessi agraristi accademici hanno tenuto a battesimo la nuova rivista (online) di diritto alimentare legata all’AIDA. A sua volta, a partire dal primo numero del 2006 anche l’altra rivista di area *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente* ha introdotto nel proprio titolo il richiamo all’*alimentare* sulla base della esplicita motivazione prospettata dal direttore prof. Galloni (nel rispondere alla riflessione di Costato) secondo cui la materia ‘diritto alimentare’ “si presenta nello stesso tempo interconnessa con il diritto agrario e, tuttavia, autonoma anche nei suoi principi dal diritto agrario”.



Ebbene, il dibattito apertosi tra gli agraristi all'indomani dell'entrata in vigore del reg. n.178 del 2002 non solo ha portato alla condivisa conclusione secondo la quale “ nonostante le «invasioni di campo» e le frequenti commistioni, il diritto agrario conserva una propria identità, propri principi e propri obiettivi – espressamente delineati negli artt. da 38 a 44 TFUE - che non necessariamente collimano con quelli individuati da una fonte secondaria, quale il reg. 178/02, per il diritto alimentare<sup>30</sup>, ma è servito anche a porre in maggiore evidenza la specificità del diritto agrario, soprattutto alla luce delle moderne tematiche relativa ai rapporti di mercato che intercorrono tra gli operatori agricoli ed le imprese industriali e commerciali presenti nel sistema agro-alimentare e agro-industriale<sup>31</sup>, nonché a fare chiarezza circa il corretto canone ermeneutico con cui esplorare l' espressione “agro-alimentare” coniata appunto nell'indagare i rapporti di filiera.

Invero, sin dai primi commenti seguiti alla introduzione del reg. n.178 del 2002, si evidenziò che con esso si apriva una nuova fase nella evoluzione storica del rapporto tra agricoltura ed alimentazione. Infatti, nella modernità, il rapporto tra *prodotto agricolo* ed *alimento* non ha certo messo in discussione il rilievo primario del primo rispetto al secondo, quanto

<sup>30</sup> Così, lucidamente Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2011. La medesima soluzione circa i rapporti tra *Agricultural Law* e *Food Law* si rinviene nella letteratura giuridica nord-americana: per tutti si v. ROBERTS, *Food Law in The United States*, cit., p. 44 ss. il quale, però, non manca di rilevare che attualmente la dottrina statunitense è propensa a rimarcare la convergenza tra *agricultural* e *food law* ma nel senso univoco secondo il quale siffatta convergenza si riferisce espressamente agli interessi dei *farmers*, da una parte, e gli interessi sociali legati alla food safety, dall'altra: come dire, dunque, che la convergenza riguarda i due estremi della filiera alimentare rappresentati dai soggetti deboli – agricoltori e consumatori- ossia quei medesimi soggetti deboli cui si richiama esplicitamente lo stesso art.39 del TFUE. Il che conferma dunque che la spinta promozionale alla base dell'*agricultural law* e della *food law* non può essere stravolta a vantaggio dei soggetti forti del sistema alimentare, ossia delle industrie della produzione e della distribuzione alimentare.

<sup>31</sup> Come è noto, l'attività agricola industrializzata può considerarsi per certi versi un'attività manifatturiera in quanto acquisisce sul mercato molteplici fattori della produzione dal sistema industriale (macchine, prodotti chimici, *know how* etc.) e vende al sistema alimentare i propri prodotti. Sotto questo profilo essa risulta debole sia sul versante in cui interviene per acquistare dal mondo industriale, fortemente concentrato, fattori della produzione peraltro sempre più sofisticati (si pensi alle sementi, ai prodotti chimici, al *know how* etc.), sia sul versante in cui provvede alla fornitura di prodotti siano essi a destinazione alimentare o non alimentare ( a questo ultimo riguardo si pensi alle biomasse destinate alla produzione di biodisel). A questo va peraltro aggiunto che le aziende agricole, soprattutto nel vecchio continente, non producono solo prodotti materiali, ma anche servizi nella prospettiva della loro multifunzionalità che è, a sua volta, di insostituibile valore ai fini della stessa conservazione dell'ambiente.

piuttosto ha registrato una sensibile riduzione dell'autonomia conseguita sul piano operativo dalle attività riconducibili alla produzione primaria agricola rispetto a quella della loro lavorazione industriale ai fini della produzione di alimenti a base agricola, pur nella costanza del legame teleologico tra le stesse. La progressiva espansione ascendente della prospettiva alimentare verso l'attività produttiva agricola è stata attuata fundamentalmente dall'autonomia privata in ragione delle esigenze di sviluppo delle imprese alimentari. E' qui che si può rinvenire il nucleo originario del sistema agro-alimentare, ossia di quel sistema in cui le esigenze specifiche di cui sono portatrici le imprese che operano nel settore della trasformazione industriale e della produzione di alimenti orientano, sino alla totale curvatura, l'offerta agricola in modo che questa si conformi alle istanze del c.d. poli integranti, secondo linee che a loro volta si diversificano in relazione ai singoli comparti produttivi coinvolti<sup>32</sup>. La satellizzazione dell'apparato produttivo di base a vantaggio delle imprese alimentari e la progressiva specializzazione operativa delle strutture produttive agricole hanno segnato il passaggio alla nuova fase matura del rapporto tra prodotto agricolo ed alimento. La "parte agricola" del sistema agro-alimentare è chiamata ad un legame di subordinazione economico-giuridica e non più solo teleologica rispetto alla controparte contrattuale rappresentata dalle imprese alimentari. Più precisamente nella stagione ora descritta il rapporto tra "prodotto agricolo" e "alimento" si è realizzato attraverso la conformazione unilaterale, imposta in via contrattuale, dell'attività agricola a parametri fissati dalle imprese industriali: parametri grazie ai quali è stato possibile assicurare preventivamente la rispondenza dei prodotti agricoli alle caratteristiche tecniche richieste dall'impresa acquirente, sino al punto da escludere, in alcuni casi, una qualsiasi utilizzazione alternativa del prodotto di base rispetto a quella programmata nel contratto. Di qui, conseguentemente, anche l'utilizzo della

---

<sup>32</sup> Lo strumento fondamentale è l'utilizzo di schemi contrattuali – non a caso segnalati come contratti di integrazione verticale- mediante i quali le imprese destinatarie della produzione agricola impongono alla controparte anche obblighi di fare da attuarsi nel corso dell'attività di coltivazione o di allevamento che hanno come scopo quello di orientare sin dal suo nascere la produzione agricola alle specifiche esigenze legate alla trasformazione industriale del prodotto. La presenza di questi vincoli riduce in concreto l'autonomia imprenditoriale degli operatori agricoli – di qui la loro "integrazione" nel progetto economico del polo integrante- ed è per essi fonte di ulteriori rischi e costi rispetto a quelli propri della semplice attività agricola: rischi nuovi solo in parte compensati da alcuni vantaggi che discendono agli operatori agricoli in termini di preventiva collocazione della produzione a favore di un destinatario e con prezzi predefiniti al riparo dai rischi di mercato. Sul tema sia consentito il rinvio al volume IANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, e ivi ampi riferimenti bibliografici.

formula *diritto agro-alimentare* che è apparsa più idonea sia a rappresentare, in maggiore aderenza alla realtà effettuale, i crescenti legami, anche in termini di eterodeterminazione, presenti tra le imprese agricole e le imprese industriali operanti a monte ed a valle delle stesse nel quadro di un sempre più differenziato sistema agro-alimentare, sia a registrare consapevolmente il nocciolo duro del nuovo conflitto di interessi al centro dell'attenzione. Si tratta di quell'innegabile conflitto sociale ed economico che ruota intorno alla rivendicazione di spazi di autonomia e di potere decisionale della "parte agricola" del sistema rispetto allo strapotere regolamentare ed economico della "controparte industriale": conflitto in cui, in definitiva, si rinnova l'esigenza primaria del "diritto agrario" volta alla tutela fondamentale degli interessi dei *farmers* e che attualmente assume rilevanza anche sul piano delle relazioni internazionali di mercato.

La novità rappresentata dallo strutturarsi del nuovo diritto alimentare che in Europa è coinciso con l'introduzione del reg. n.178 del 2002 è che la tendenziale conformazione anche dell'attività agricola di base al fine di ottenere prodotti agricoli "sicuri" – sia in quanto destinati ad essere consumati come alimenti, sia in quanto assunti quale materia prima per la produzione di alimenti- lungi dall'essere organizzata soltanto dall'autonomia privata e per ragioni di efficienza nel perseguimento di obiettivi economici, viene guidata dalle pubbliche autorità, più precisamente dal diritto obiettivo al fine precipuo di assicurare trasparenza nei passaggi che intervengono lungo la catena che va dalla produzione agricola di base sino al prodotto alimentare finale e dunque permettere la verifica circa il rispetto di standard di sicurezza e di qualità in vista della tutela del consumatore finale.

Nello specifico contesto del "diritto alimentare" di cui al reg. n.178 del 2002 il termine "alimento" ingloba il prodotto agricolo in quanto abbraccia "qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani". A sua volta, l'art.3 n.2, colloca sul medesimo piano definitorio tutte le strutture aziendali coinvolte nella catena della produzione alimentare in quanto il termine "impresa alimentare" comprende tutte le strutture produttive della filiera e, dunque, anche le imprese agricole.

Orbene, è del tutto evidente che la prospettiva offerta dal *diritto alimentare*, presente nel regolamento n.178/2002, non può certo assorbire la complessità del quadro tradizionalmente riconducibile ancora oggi al diritto *agrario* e al diritto *agro-alimentare* alla luce della vicenda storica del diritto agrario e della differenza dei concreti interessi intorno alla cui tutela vanno

ad enuclearsi rispettivamente il diritto agrario, pur nell'aggiornata versione agro-alimentare, e il diritto alimentare in senso stretto.

Innanzitutto, la configurazione anche dell'impresa agricola, ossia di quella che provvede alla produzione primaria, in termini di impresa alimentare, alla stessa stregua, dunque, delle strutture produttive che tradizionalmente costituiscono le controparti economiche della medesima e che operano nel senso di orientare se non comprimere l'autonomia delle imprese agricole, si giustifica nel reg. n.178 del 2002 in quanto l'interesse al cuore del diritto alimentare è quello di tutelare la salute del consumatore ossia di un soggetto terzo ed estraneo alle relazioni sistemiche che intervengono tra la parte agricola e la parte industriale. In altre parole, la disciplina alimentare, proprio in quanto indirizzata a conformare tutte le attività produttive che intervengono nel sistema alimentare in funzione innanzitutto della tutela della salute del consumatore lascia sullo sfondo le dinamiche economiche che caratterizzano le relazioni di filiera tra gli operatori nell'ambito delle quali sussiste pur sempre il conflitto di interessi tra le imprese agricole e le imprese industriali e commerciali che operano a monte ed a valle del settore primario volta a volta coinvolto in qualità di acquirente dei fattori della produzione ovvero di alienante delle produzioni c.d. primarie.

Sotto questo profilo il "*diritto alimentare*" non si sottrae alle caratteristiche proprie di un diritto speciale sebbene multidisciplinare; esso ruota intorno agli interessi dei consumatori, ossia ad interessi la cui tutela se da un lato può giustificare l'imposizione di limiti e di vincoli a tutte le attività economiche che rientrano nelle filiere agro-alimentari e alimentari, dall'altro, in ragione degli obiettivi che persegue, ben considera fuori dalla sua disciplina le concrete articolazioni economiche presenti nel sistema agro-alimentare e le loro relazioni. Sicché non deve meravigliare se, proprio in funzione della tutela dei consumatori finali, il diritto alimentare finisca con adottare soluzioni normative e con l'orientare la stessa ermeneutica dei suoi enunciati in maggiore sintonia con gli interessi della parte economica rappresentata dalle grandi industrie alimentari, il più delle volte multinazionali. Queste, infatti, che svolgono un ruolo trainante e, al tempo stesso, dominante rispetto alle strutture agricole da cui deriva la produzione di base.

La prospettiva "unificante" alla base del reg. n.178, per cui sono qualificate come imprese alimentari tanto la piccola impresa agricola, quanto la multinazionale operante nel settore dell'industria alimentare, non può sostituirsi a quella che storicamente ha contraddistinto il diritto agrario nelle sue trasformazioni. Il diritto agrario ha avuto e continuerà ad avere senso compiuto (sul piano scientifico e didattico) nella misura in cui l'esperienza

giuridica si farà carico, mediante principi, regole o discipline speciali, della tutela degli interessi di coloro che assumono un ruolo da protagonisti nella produzione agricola di base e, più in generale, nell'utilizzazione dei fattori naturalmente produttivi, a prescindere dal fatto che siffatta tutela possa di volta in volta coincidere anche con quella di interessi facenti capo a soggetti diversi. Tutela, ovviamente, che in tanto ha ragion d'essere, in quanto intervenga su conflitti reali che di volta in volta esigono risposte differenziate. E' in questo senso, del resto, che si può cogliere la continuità del diritto agrario, quale peculiare area dell'esperienza giuridica all'insegna del c.d. "eccezionalismo agricolo", e, al tempo stesso, comprendere correttamente i mutamenti intervenuti nei suoi profili nevralgici in relazione al cangiare nello sviluppo della società sia del concreto interesse di cui sono portatori i produttori agricoli, sia dell'interesse o degli interessi che a quello si contrappongono o che di fatto ne ostacolano la soddisfazione.

In definitiva, agli inizi del Novecento è stato il conflitto prima tra *proprietà fondiaria* e *lavoro* e, poi, tra *proprietà* e *impresa* ad enucleare il *proprium* del diritto agrario. Nell'attuale contesto storico, al centro del diritto agrario, quale diritto speciale, continua ad esserci innanzitutto il conflitto, tutto interno al sistema agro-industriale, che contrappone le ragioni e gli interessi degli operatori impegnati nella produzione agricola nonché nella gestione produttiva e protettiva del territorio agricolo agli interessi delle imprese industriali e commerciali che operano a monte ed a valle del settore primario. Il rapporto dialettico tra "prodotto agricolo" ed "alimento" rispecchia una tensione che alberga nel reale e si rivela prezioso, come criterio di analisi della legislazione nonché quale chiave interpretativa di fenomeni più complessi legati alla crescente interdipendenza dei mercati a livello globale e, dunque, al dislocarsi a livello ormai planetario delle tensioni che accompagnano la faticosa strutturazione giuridica di un sistema agro-alimentare c.d. globale.

Sicché l'accomunamento delle posizioni della parte agricola e della parte industriale al di là dell'area operativa del diritto alimentare rimuove o occulta le reali differenze socio-economiche tra la parte agricola e la parte industriale del sistema a tutto vantaggio delle posizioni dei soggetti più forti, con lo stravolgimento del paradigma che è storicamente alla base del diritto agrario. In conclusione, al fine di sgombrare il campo da equivoci o fraintendimenti, va chiarito che il passaggio dal diritto agrario al diritto agro-alimentare ha senso corretto sul piano della lettura del diritto scritto, europeo e nazionale, solo se con lo stesso si intenda segnalare che l'esigenza di tutela a favore dei *farmers*, alla base della specialità del diritto agrario,

si manifesta attualmente proprio sul versante del rapporto con le imprese industriali e della grande distribuzione presenti nelle filiere alimentari.

E' dunque, da ritenersi infondato oltre che equivoco l'utilizzo di siffatta formula al fine di legittimare sul piano giuridico la subordinazione delle imprese agricole al mondo industriale e della distribuzione alimentare ovvero, addirittura, al fine di estendere a questo ultimo l'eccezionalismo che tradizionalmente si è riconosciuto al settore primario. L'interprete del diritto vigente non può mai trascurare da un lato che il diritto alimentare risponde alla tutela dei consumatori e non certo delle imprese industriali, dall'altro che il diritto dell'agricoltura, quale diritto speciale, risponde alla tutela degli operatori agricoli.

#### *4. La disciplina dei mercati agro-alimentari e l'eccezionalismo agricolo: considerazioni conclusive*

A conclusione di questa lunga, quanto indispensabile, illustrazione delle cornice entro cui si colloca la problematica oggetto della presente riflessione è possibile analizzare più da vicino il tema relativo alla disciplina dei mercati agro-alimentari: tema che in questo momento storico è al cuore del c.d. "eccezionalismo agricolo". Con questa formula, come si è già evidenziato in precedenza, si è inteso riassumere la specifica singolare attenzione che l'esperienza giuridica di tutti i paesi ad economia di mercato riserva al settore agricolo. Esso si manifesta, più precisamente, nell'adozione di discipline, al tempo stesso regolative e promozionali, che individuano un trattamento singolare per il settore primario dell'agricoltura, in particolare a tutela dei *farmers* che si distanzia da quello dettato per gli altri settori economici<sup>33</sup>.

Non è qui il caso di analizzare partitamente i contenuti specifici dell'"eccezionalismo agricolo" anche alla luce delle trasformazioni dovute alla globalizzazione dell'economia<sup>34</sup>. Essi abbracciano una pluralità di misure normative che vanno dal formale riconoscimento di uno statuto differenziato per le strutture produttive agricole rispetto a quelle operanti negli altri settori

---

<sup>33</sup> Il fenomeno, a ben vedere, ha inciso significativamente anche nelle convenzioni relative al commercio internazionale avente ad oggetto prodotti agricoli ed agro-alimentari: sul punto si v. PARENT, MODOU, *Les expressions de la spécificité agricole*, in *Ottawa Law Review*, 50, 2019, p. 99 ss. con specifico riferimento sia all'accordo GATT sia al successivo relativo al WTO.

<sup>34</sup> Al riguardo si v. la riflessione offerta da DAUBJERG, FEINDT, *Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy*, in *Journal of European Public Policy*, 24, 2017, p. 1565 ss.

produttivi ad un trattamento singolare sul piano della normativa antitrust: il tutto in considerazione fondamentalmente dei caratteri strutturali dei mercati agricoli e della fisiologica debolezza dei singoli *farmers* nel sistema delle relazioni di mercato proprio delle società industriali moderne.

Sotto questo profilo, l'indagine comparatistica sul tema dell'"eccezionalismo agricolo" è oltremodo preziosa per sgombrare il campo da molti pregiudizi e apriorismi che tuttora emergono nella letteratura giuridica italiana e che ancora oggi, ad es., si oppongono al pieno riconoscimento della distinzione disciplinare tra impresa commerciale ed impresa agricola<sup>35</sup> introdotta nel nostro codice civile del 1942<sup>36</sup>, nonostante,

<sup>35</sup> La distinzione a ben vedere è presente in Europa sia nella esperienza francese, sia in quella tedesca pur se con modalità diverse. Nella prima, che continua a conoscere la presenza di un codice di commercio accanto al *code civil* ed ad un testo unico in termini di *code rural*, l'attività agricola comunque esercitata è attività civile. Nella esperienza tedesca, il legislatore ha lasciato alla determinazione degli operatori agricoli decidere se adottare il modello proprio dell'impresa commerciale. Con specifico riferimento alla esperienza tedesca è bene ricordare che in essa il primo fondamentale campo di applicazione della moderna organizzazione produttiva in forma di impresa è emersa con largo anticipo proprio nel settore primario per merito dell'aristocrazia terriera che, a differenza di quanto registrato in altri paesi europei, guidò il processo di modernizzazione dell'agricoltura: sul punto si v. KRAUSE, *Imprenditore e impresa*, in *Nuova rivista di diritto commerciale e dell'economia*, 1954, p. 221 ss.; si v. anche – sia pure in una traduzione oltremodo inadeguata – i saggi di WEBER, *Dalla terra alla fabbrica. Scritti sui lavoratori agricoli e sullo Stato nazionale*, Roma-Bari, 1892-1897. Non diversa, anche se più articolata, la realtà giuridica degli Stati Uniti nella quale, per ragioni storiche e socio-economiche legate alla rivoluzione ed al rilievo ideologico del modello jeffersoniano del ruralismo, l'eccezionalismo agricolo presenta contenuti più ampi: sul punto si v. infra nel testo. Quanto alla distinzione tra impresa commerciale e impresa agricola nel nostro codice del 1942, mal digerita dalla letteratura commercialistica italiana, si rinvia per tutti alle meditate e tuttora preziosissime pagine di ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1963, ora riprodotte in ASCARELLI, MIGNOLI, *Lecture per un corso di diritto commerciale comparato*, Milano, 2007, p. 164-165, il quale, con argomenti già allora inoppugnabili, o oggi pienamente confortati dall'evoluzione del diritto scritto, prendeva le distanze dalla dottrina per quanto autorevole diretta a negare all'attività agricola la stessa applicabilità dei concetti di impresa e di imprenditore e che, a nostro avviso, con disinvoltura metodologica, sostituiva all'analisi del diritto scritto introdotto nel codice del 1942, la valutazione critica delle scelte adottate dal legislatore.

<sup>36</sup> A mio avviso, la resistenza di ampia parte della stessa letteratura giuridica commercialistica a riconoscere pienamente la soluzione introdotta nel codice civile del 1942 relativa alla distinzione tra impresa commerciale e impresa agricola va addebitata anche alla progressivo depauperamento del rilievo che tradizionalmente la dottrina commercialistica dominante tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento assegnava alla comparazione – non foss'altro per il carattere sovranazionale della disciplina dei traffici – a fronte di indirizzi ermeneutici inclini a concentrarsi sul solo orizzonte dell'esperienza nazionale. Sull'incidenza, in questa vicenda, della contrapposizione tra la scuola cosmopolita ispirata alla lezione di Vivante – non a caso ereditata da Ascarelli e da alcuni dei suoi allievi – e quella legata ad Alfredo Rocco, statalista

a tacer d'altro, la recente riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza<sup>37</sup>. Quest'ultima, infatti, lungi dal negare la continuità circa la distinzione adottata nel 1942, l'ha confortata e rafforzata proprio sul piano delle discipline concorsuali mediante l'accoglimento del modello, presente anche in altri ordinamenti<sup>38</sup>, della c.d. "concorsualità differenziata"<sup>39</sup> per cui, al fine di fronteggiare la crisi delle imprese e l'insolvenza, si individuano percorsi disciplinari distinti in ragione sia della diversa dimensione delle imprese, sia dell'oggetto stesso dell'attività svolta, con esplicito riferimento a

e nazionalistica, si vedano le recenti limpide pagine di ANGELICI, *In tema di metodo nel diritto commerciale*, in *Orizzonti del diritto commerciale n.2 2019*, il quale sottolinea il rilievo che la comparazione deve avere nella attuale ricerca commercialistica. A suo dire "la comparazione non ha solo un pur importante ruolo conoscitivo e non si esaurisce nel confronto fra soluzioni normative di ordinamenti differenti, ma contribuisce in maniera essenziale alla comprensione della prassi che si deve regolare e a chiedersi quale può essere il suo significato per il nostro ordinamento, alla luce perciò delle sue caratteristiche complessive e delle scelte politiche che lo ispirano. Per questo motivo mi preme sottolineare che la comparazione di cui discorro, e che mi sembra di fondamentale rilievo per lo studio del diritto commerciale, non può certo essere confusa né con la mera conoscenza né con la ricezione del diritto straniero all'interno dell'ordinamento. Non con la prima, che è pur un importante fatto conoscitivo, ma non contribuisce di per sé alla ricerca della soluzione applicativa nel nostro ordinamento; e tanto meno la seconda, fenomeno che si pone su un diverso piano e che in maniera a mio parere del tutto evidente è il risultato di rapporti di forza politici oltre che, in particolare nel nostro campo specifico, di interessi professionali". Quanto ai forti limiti circa l'approccio alla comparazione da parte della dottrina commercialistica degli ultimi decenni, si v. CARIELLO, *In cammino verso il diritto societario comparato*. Intervento al seminario organizzato da A. Somma nel settembre del 2019 a Ferrara sul tema *Comparazione e diritti positivi*, di prossima pubblicazione.

<sup>37</sup> Si v. la riproposizione di siffatta impostazione, persino alla luce dello stesso d. lgs. n.14 del 2019, avanzata dalla ALESSI, *La ricerca della "specialità" dell'impresa agricola e l'inesorabile tramonto dell'art. 2135 cod. civ.* in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2019, p. 182 ss. e la risposta critica di GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della "specialità" dell'impresa agricola*, *ivi*, p. 353 ss., in part. p. 391ss.

<sup>38</sup> Per una panoramica comparatistica su questo tema resta preziosa la ricognizione offerta da PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà nei pagamenti*, Bari 2013. E' sufficiente qui segnalare che negli States la specifica normativa introdotta a tutela delle imprese agricole a base familiare chiamate a fronteggiare un *financial distress* o procedure di insolvenza (il Chapter 12 *Family Farmer Bankruptcy*) è stata di recente aggiornata con il *Family Farmer Relief Act of 2019* al fine di ampliarne l'ambito operativo.

<sup>39</sup> E' oltremodo significativo che la dottrina commercialistica che più aveva avvertito il trattamento singolare riservato all'impresa agricola in materia di fallimento nonché le successive scelte riformatrici adottate dal legislatore (si v. RONDINONE, *Il mito della conservazione dell'impresa in crisi e le ragioni della commercialità*, Milano, 2012) abbia preso pienamente atto della scelta adottata nel 2012 e confermata nel d.lgs del 2019: si v. al riguardo dello stesso studioso, *Il presupposto soggettivo delle procedure di cui al capo ii della legge n. 3/2012 quale espressione della nuova concorsualità*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 3, 2017.



questo ultimo riguardo alle imprese agricole<sup>40</sup>.

In realtà, al di là delle convergenze disciplinari ora sinteticamente richiamate, esiste, anche una significativa differenza tra l'eccezionalismo agricolo presente nella esperienza giuridica europea e quello tuttora in atto negli Stati Uniti<sup>41</sup>, sebbene in questo ultimo paese esso sia oggetto negli ultimi tempi di crescenti critiche<sup>42</sup>.

Invero, in ragione del rilievo socio-culturale che negli *States* si è da sempre riconosciuto al ruolo pionieristico svolto dai *farmers* nella costruzione del mito della frontiera, nell'America del Nord l'attività agricola è destinataria di un trattamento giuridico che va ben oltre la sola tutela dei *farmers* quali operatori economici particolarmente deboli rispetto agli altri<sup>43</sup>. La legislazione si spinge oltre in termini decisamente protezionistici: il *favor* per gli agricoltori si attua anche tanto sotto forma di disapplicazione di normative dirette alla tutela di soggetti altrettanto deboli sul piano economico e giuridico, se non addirittura più deboli, i cui interessi vengono così sacrificati a vantaggio dei *farmers*, quanto sotto forma di esenzione degli operatori agricoli dal rispetto di norme finalizzate alla tutela di interessi collettivi<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Discorso diverso, peraltro, è se, al di là della distinzione ribadita e confortata, il quadro disciplinare contenuto nel d.lgs. n.14 del 12 gennaio 2019 e destinato alle imprese agricole sia in concreto adeguato alle peculiari caratteristiche di queste ultime: per una analisi critica sul punto si rinvia a IANNARELLI, *La parabola della "specialità" dell'impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2019, p. 197 ss.

<sup>41</sup> Per una prima illustrazione si v. SKOGSTAD, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States*, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11, 1998, p. 463 ss. Sull'evoluzione del fenomeno si v. DAUGBJERG, FEINDT, *Post-Exceptionalism in Public Policy: Transforming Food and Agriculture Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 24, 2017, p. 1565 ss.

<sup>42</sup> *Ex multis* si v. WEIL, *Big-Ag Exceptionalism: Ending the Special Protection of the Agricultural Industry*, in *Drexel Law Review*, 10, 2017, p. 183 ss.

<sup>43</sup> Per una prima ricognizione circa i diversi contenuti dell'*agricultural exceptionalism* negli Stati Uniti si v. SCHNEIDER, *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the La w of Food, Farming, and Sustainability*, in *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 34, 2010, p. 935 ss. secondo la quale "The use of legal exceptions to protect the agricultural industry, is pervasive". Il favor per i *farmers* non ha risparmiato anche il trattamento riservato agli animali: sul punto si v. KAUFMAN, *The Clash of Agricultural Exceptionalism and the First Amendment: A Discussion of Kansas' Ag-Gag Law*, in *Journal of Food Law and Policy*, 15, 2019, p. 49 ss.

<sup>44</sup> In termini generali circa il sacrificio della tutela assicurata ai lavoratori nel settore agricolo negli Stati Uniti si v. la recente ricognizione svolta da GUILD, FIGUEROA, *The Neighbors Who Feed Us: Farmworkers and Government Policy - Challenges and Solutions*, in *Harvard Law and Policy Review*, 13, 2018, p. 157 ss.; nonché LUNA, *An Infinite Distance?: Agricultural Exceptionalism and Agricultural Labor*, in *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, 1, 1998, p. 487 ss. Quanto alla insufficienza del quadro disciplinare

Innanzitutto è significativo il fenomeno, presente in agricoltura e nell'intera filiera agro-alimentare, costituito dallo sfruttamento del lavoro nero e dall'intermediazione nei rapporti di lavoro<sup>45</sup>, ossia quel fenomeno che nella nostra esperienza viene qualificato in termini di caporalato<sup>46</sup> e che viene formalmente combattuto, sia pure non sempre in modo efficiente<sup>47</sup>. Orbene, negli Stati Uniti, in particolare negli Stati del Sud, il fenomeno del *subcontracted labour* mediante il ricorso ad un *gangmaster*<sup>48</sup> risulta giuridicizzato, sì da dare veste formale ad una vera e propria disparità di trattamento<sup>49</sup> tra i lavoratori.

presente nella esperienza canadese si v. MARSDEN, *Migrant Workers, Rights, and the Rule of Law: Responding to the Justice Gap*, in *Dalhousie Law Journal*, 42, 2019, p. 153 ss.

<sup>45</sup> Per la esperienza europea si v. il recente contributo di DAVIES, *Corporate harm and embedded labour exploitation in agri-food supply networks*, in *European Journal of Criminology*, 17, 2020, p. 70 ss., ivi ampi riferimenti bibliografici.

<sup>46</sup> Sul tema esiste una ampia letteratura: si v. per una sintesi, PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 2014, p. 193 ss.

<sup>47</sup> Si v. da ultima la legge 29 ottobre 2016, n. 199: per un primo commento si v. FERRANTI, *La legge n. 199/2016: Disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in *Diritto Penale contemporaneo* e STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2017, p. 86 ss.; per un primo bilancio sulla disciplina si v. GIANFROTTA, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro: luci e ombre di una riforma necessaria. Come cambia la tutela penale dopo l'approvazione della legge n. 199/2016*, in *Questione Giustizia*, 2017.

<sup>48</sup> La pratica fondata su una relazione contrattuale tra l'intermediario dei lavoratori (gangmaster) ed i farmers è, a ben vedere, presente tuttora in molte paesi traendo origine da modello accolto nella esperienza inglese negli ultimi decenni dell'Ottocento: sul tema si v. la ricognizione offerta da FORSITH, *Regulating Australia's 'Gangmasters' through Labour Hire Licensing*, in *Federal Law Review*, 47, 2019, p. 469 ss. In Inghilterra il tema è stato ripreso di recente: si v. il Gangmasters (Licensing) Act 2004 sul quale si rinvia a DAVIES, *Migrant Workers in Agriculture*, in COSTELLO, FREEDLAND (eds.), *Migrant at Work*, Oxford, 2014 e a SCHENNER, *The Gangmaster Licensing Authority: An Institution Able to Tackle labour Exploitation?*, in *Economia agro-alimentare*, 19, 2017, p. 357 ss. Sulla rispondenza del termine 'gangmaster' al nostro 'caporale' si v. KOCH, MANZELLA (eds.), *International Comparative Employee Relations: The Role of Culture and Language*, 2019, p. 113 ss.

<sup>49</sup> Il tema, a ben vedere, è di estrema attualità posto che il recente provvedimento voluto dal Presidente Trump ha accentuato la discriminazione tra i lavoratori agricoli migranti – in particolare quelli provenienti dal Messico – mediante il *Farm Workforce Modernization Act* del 2019 per la verità approvato sia dai repubblicani sia dai democratici: al riguardo si v. DIAS-ABEY, *Justice on our fields: Can "Alt-labor" organizations improve migrant farm workers' conditions?*, in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 53, 2018, p. 167 ss.; GOULD, *Some Reflections on Contemporary Issues in California Farm Labor*, *U.C.D. Law Review*, 50, 2017, p. 1243 ss.; MARTIN, *Immigration Policy and Agriculture: Possible Directions for the Future*, in *Journal on Migration and Human Security*, 5, 2017, p. 252 ss.

Per altro verso, sempre negli *States*, l'attività delle imprese agricole è posta al riparo dall'applicazione di norme dettate in materia di inquinamento ambientale<sup>50</sup> e delle acque<sup>51</sup> nonché in materia di immissioni, con evidente sacrificio di rilevanti interessi della collettività.

Al di là delle differenze qui sinteticamente richiamate, va ribadito però che il cuore dell'eccezionalismo agricolo moderno si incentra fondamentalmente proprio nell'approccio e nella disciplina delle relazioni di mercato che intervengono tra i produttori agricoli di materia prima, destinata a tradursi in alimenti finali con o senza significative trasformazioni, e gli altri operatori economici collocati lungo la filiera agro-alimentare. E', infatti, in questa area che emergono tutte le debolezze degli operatori agricoli dovute da un lato all'inevitabile frantumazione dell'offerta agricola, per via della molteplicità delle aziende agricole coinvolte, per quanto grandi esse siano individualmente, a fronte della natura oligopsonica o addirittura monopsonica dei destinatari della produzione di base rappresentati dalle industrie alimentari e della grande distribuzione, dall'altro alle peculiari caratteristiche dei mercati agricoli. In questi infatti, a differenza degli altri mercati, l'instabilità è accentuata e fisiologicamente costante, con conseguenze negative sia per gli operatori agricoli, sia per i destinatari finali degli alimenti, ossia i consumatori. Siffatta strutturale instabilità è dovuta al fatto che all'inelasticità dell'offerta agricola, causata dalla relativa lunga durata dei cicli produttivi agricoli, si aggiunge anche quella della stessa domanda agricola in quanto, in definitiva, il consumo di alimenti, una volta soddisfatta la "fame" del consumatore, è relativamente stabile a prescindere dalla variazione dei prezzi: di qui la "maledizione" che graverebbe sugli operatori agricoli<sup>52</sup>.

Siffatta instabilità coinvolge sostanzialmente la continuità nel tempo circa la misura tanto della produzione in grado di soddisfare il maggior numero di consumatori, quanto dei prezzi dei prodotti agricoli assicurati ai produttori di base. Il tema di fondo, emerso alle soglie della modernità, si può sinteticamente riassumere nella necessità di assicurare nel tempo da un lato la presenza di prezzi agricoli che siano remunerativi per gli operatori del settore primario, sì da garantire con continuità il raggiungimento

<sup>50</sup> Al riguardo si v. RUHL, *Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law*, in *Ecology Law Q.*, 27, 2000, p. 263 ss.

<sup>51</sup> Sullo specifico problema si v. POLLANS, *Drinking Water Protection and Agricultural Exceptionalism*, in *Ohio State Law Journal*, 77, 2016, p. 1199 ss.

<sup>52</sup> In questi termini, da ultimo, si v. CAYLA, *L'économie du réel. Face aux modèles trompeurs*, 2018, il quale offre un'efficace sintesi dei problemi specifici dei mercati agricoli e della parabola fin qui emersa della politica agricola comunitaria.

e mantenimento di livelli produttivi adeguati a soddisfare al meglio la domanda alimentare proveniente dalla società civile, dall'altro che, allo sbocco finale delle filiere agro-alimentari, i prezzi di acquisto da parte dei consumatori siano accessibili, nel rispetto ovviamente delle differenze qualitative dei prodotti.

Appare dunque del tutto evidente che, nel caso di specie, il perseguimento di questi obiettivi implichi l'inevitabile strutturale necessità di interventi correttivi delle dinamiche dei mercati agricoli tali da differenziare il loro trattamento rispetto agli altri: ciò, in definitiva, in ragione proprio della singolare specialità che si attribuisce ai prodotti agricoli in quanto essi sono, al tempo stesso, configurabili sia come "merci" (*commodities*) alla stessa stregua delle altre e, dunque, da assoggettare alle regole del libero mercato, sia come "alimenti", quali beni indispensabili per la vita dell'uomo e dunque evocanti l'adozione di un modello regolativo *sui generis* che leghi in termini virtuosi i processi produttivi agricoli di base e la distribuzione degli alimenti finali tra i consumatori<sup>53</sup>.

Esula dai limiti della presente riflessione ripercorrere la storia economica dell'ultimo secolo ed analizzare da vicino la lunga parabola che, in tutti i paesi ad economia di mercato, ha portato ad una forte contrazione del libero mercato dei prodotti agricoli, attuata mediante la fissazione di prezzi "amministrati" per i prodotti agricoli, al fine sia di orientare le scelte produttive degli agricoltori, sia di bilanciare la tutela economica dei *farmers* con quella dei consumatori finali di alimenti.

E', viceversa, importante, ai nostri fini, sottolineare che il recupero anche per le filiere agro-alimentari del modello del libero mercato ha richiesto comunque l'adozione di soluzioni regolative correttive in rispondenza proprio della "specialità" dei mercati agricoli più volte richiamata: soluzioni, a ben vedere, che tuttora incontrano resistenti difficoltà ad affermarsi ed a stabilizzarsi a causa dell'egemonia di modelli culturali ed ermeneutici che, per pigrizia o per superficialità, stentano a riconoscere (e a confrontarsi con) le peculiarità dei mercati agricoli ed agro-alimentari a dispetto talora dello stesso diritto scritto.

La complessità del tema si può meglio cogliere ove si consideri che la

---

<sup>53</sup> Sulle radici culturali della questione richiamata nel testo che ha preso il via nella modernità, a partire dal pensiero fisiocratico e, contemporaneamente dall'emersa necessità di non ignorare pur sempre le istanze sociali che in epoca premoderna avevano portato alla diffusa adozione in Europa del modello basato sulla c.d. "economia morale", si rinvia a IANNARELLI, *Le radici moderne dell'eccezionalità" agricola: i prodotti agricoli tra alimenti e merci*, cit. Sull'eredità della c.d. economia morale si v. il lucido contributo di KAPLAN, *The Stakes of Regulation. Perspectives on Bread, Politics and Political Economy Forty Years Later*, Cambridge, 2015.

natura strutturale delle peculiarità dei mercati agricoli esige indubbiamente l'adozione di soluzioni giuridiche di rilievo macro-economico. Infatti, come si è evidenziato in precedenza, a prescindere dai contenuti giuridici delle relazioni contrattuali – che indubbiamente possono pur sempre incidere ed incidono sulla distribuzione dei rischi e dei costi tra le parti sociali coinvolte nelle reazioni di filiera – il tema centrale dei rapporti economici tra i produttori agricoli di base e gli operatori interessati ad acquisire le produzioni di base, destinate all'alimentazione umana in vie diretta o indiretta, è rappresentato pur sempre dalla misura dei prezzi. Come si è cercato di illustrare, la loro fissazione sfugge del tutto al controllo da parte del singolo operatore agricolo il quale resta così sostanzialmente mortificato nella distribuzione del valore lungo la filiera agro-alimentare, a tutto vantaggio delle industrie alimentari e della grande distribuzione.

Al tempo stesso, però, la debolezza della parte agricola rispetto a quelle dell'industria alimentare e della distribuzione è cresciuta negli ultimi decenni a causa dell'affermarsi nella prassi del modello c.d. della "agricoltura sotto contratto". Si fa qui riferimento al modello operativo grazie al quale le relazioni contrattuali tra *farmers* e operatori destinatari dei loro prodotti agricoli di base non intervengono a conclusione dei cicli produttivi, ossia a valle dei raccolti e pur sempre in un mercato aperto e trasparente nonchè con il coinvolgimento di grossisti ( il c.d. spot market). Nel nuovo modello, le relazioni negoziali sono concluse, con trattative private e riservate, direttamente tra gli operatori agricoli e le industrie alimentari o la stessa grande distribuzione ancor prima che inizino i cicli produttivi, previa la stipula di contratti di fornitura di durata anche medio- lunga. In tal modo, a prescindere dalle stesse ulteriori articolazione che siffatti contratti possono presentare nella prospettiva dell'integrazione verticale sopra richiamata, si accentua comunque l'isolamento del singolo operatore agricolo nella gestione dei rapporti con le controparti: isolamento, peraltro, aggravato dal fatto che, in linea di massima, in siffatti contratti la parte non agricola impone la presenza di una clausola arbitrale, per cui lo stesso contenzioso sfugge del tutto a qualsiasi forma di controllo sociale<sup>54</sup>.

L'intrecciarsi di entrambi questi due fronti, quello macro relativo alla

<sup>54</sup> La previsione di clausole arbitrali nei *production contracts* per molto tempo apprezzata in nome della maggiore efficienza della giustizia privata (per tutti si v. per tutti UNIDROIT, *Legal guide on Contract Farming*, Roma, 2015), risulta attualmente valutata criticamente. Non a caso, alcune recenti leggi adottate in alcuni degli States nord-americani ne hanno espressamente vietato la previsione nelle relazioni contrattuali che vedono coinvolti i farmers: sul punto si rinvia a IANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, cit.

debolezza economica strutturale della complessiva parte agricola rispetto a quella industriale nella formazione dei prezzi agricoli e quello micro relativo all'accresciuto squilibrio giuridico nelle singole relazioni contrattuali di filiera, sintetizza, in definitiva, il quadro problematico attualmente al centro della riflessione giuridica e che esige soluzioni specifiche in termini di sia di *public* che di *private enforcement*.

Sul versante macroeconomico, l'eccezionalismo agricolo si è manifestato a proposito della disciplina antitrust. In termini sintetici, basta qui ricordare che nell'esperienza giuridica statunitense, la prima che ha affrontato il problema, sin dai primi del Novecento l'associazionismo economico tra i produttori agricoli è sottratto, in linea di principio, dall'applicazione della disciplina antitrust sulle intese, proprio in quanto la sua stessa presenza è stata considerata preziosa per razionalizzare i mercati agricoli e per stabilizzarli<sup>55</sup>. Sulla stessa tematica, l'esperienza europea, pur avendo registrato assai di recente aperture rispetto alla tradizionale ostilità circa la possibilità che le organizzazioni dei produttori agricoli contrattino liberamente i prezzi dei prodotti agricoli, è ancora restia ad affrontare la questione in piena consequenziale coerenza con l'abbandono di interventi pubblici diretti sui prezzi delle *commodities* agricole<sup>56</sup> sebbene, nel contempo, la prassi applicativa della normativa generale antitrust europea si allinei sempre di più al modello nord-americano che identifica nella sola efficienza economica lo scopo della antitrust<sup>57</sup>.

In entrambe le esperienze, però, la complessiva cultura giuridico-economica in materia di antitrust incontra significative difficoltà tanto nell'affrontare il tema generale delle concentrazioni, che in maniera prepotente sono emerse a livello ormai planetario nel settore dell'industria

<sup>55</sup> Sull'esperienza nordamericana relativa al rapporto tra *agriculture* e *antitrust* si rinvia a IANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e Concorrenza*, Bari, 2018. Quanto alla necessità di rinforzare le scelte disciplinari adottate nei primi decenni del Novecento si v. PHILLIPS, *The Future of Dairy Cooperatives in the Modern Marketplace: Redeveloping the Capper-Volstead Act*, in *Dickinson Law Review*, 124, 2019, p. 175 ss.

<sup>56</sup> Sull'evoluzione della disciplina europea ed i limiti delle innovazioni adottate di recente per riformare il reg. n.1308 del 2013 si rinvia per tutti a IANNARELLI, *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 *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 109 ss.

<sup>57</sup> Sul punto si v. tra i più recenti contributi WITT, *The European Court of Justice and the More Economic Approach to EU Competition Law—Is the Tide Turning?*, in *The Antitrust Bulletin*, 64, 2019, p. 162 ss.; per una critica all'approccio della scuola di Chicago emersa negli ultimi tempi si v. per tutti GLICK, *How Chicago Economics Distorts “Consumer Welfare” in Antitrust*, in *The Antitrust Bulletin*, 64, 2019, p. 495 ss.

alimentare e della grande distribuzione<sup>58</sup>, quanto nel forgiare strumenti concettuali adeguati per fronteggiare le specifiche pratiche legate alla presenza del monopsonio<sup>59</sup> o dell'oligopsonio, emersa in misura esponenziale a livello planetario nell'attuale settore agro-alimentare, e che si aggiungono anche alla forte concentrazione presente nel mondo industriale che fornisce fattori della produzione alle imprese agricole<sup>60</sup>.

E' di tutta evidenza, infatti, che la risposta in termini di semplice *favor* per l'associazionismo dei produttori agricoli in ordine all'applicazione della disciplina antitrust non è sufficiente a rimuovere gli effetti negativi degli squilibri di potere che emergono nel sistema agro-alimentare in quanto l'accrescimento del *bargaining power* dei produttori agricoli nella contrattazione non è in grado da solo di intaccare il *buyer power* del mondo industriale.

Per altro verso, gli interventi normativi diretti a conformare il contenuto giuridico dei contratti che intercorrono tra operatori agricoli e destinatari dei loro prodotti per la trasformazione e/o la loro distribuzione nella

<sup>58</sup> Invero il modello interpretativo della disciplina antitrust che ha egemonizzato negli ultimi decenni la scena si è allontanato dall'originaria applicazione della normativa che guardava con sospetto i processi di concentrazione delle imprese. L'attuale situazione ha favorito una analisi critica di siffatto indirizzo con l'apertura di un dibattito tuttora in corso (sul quale si v. *ex multis* rispettivamente DORSEY, RYBNICEK, WRIGHT, *Hipster Antitrust Meets Public Choice Economics: The Consumer Welfare Standard, Rule of Law, and Rent-Seeking*, in *George Mason Law & Economics Research Paper*, No. 18-20, 2018 e GLICK, *Antitrust and Economic History: The Historic Failure of the Chicago School of Antitrust*, cit. p. 295 ss., ivi ampi riferimenti bibliografici; nonché JARSULIC, *Antitrust Enforcement for the 21st Century*, ivi, 2019, p. 514 ss. Sul punto si v. il recente contributo di PARDOLESI, *Hipster antitrust e sconvolgimenti tettonici: «back to the future»?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2019, p. 81 ss. In ogni caso, a nostro avviso, si continua da un lato a non tener conto della specificità del settore agro-alimentare e dall'altro a trascurare la stessa specificità che va riconosciuta al settore digitale che richiede una ancor più meditata rilettura della problematica antitrust.

<sup>59</sup> Questo, infatti, operando in senso opposto al monopolio, spinge verso l'abbassamento dei prezzi imposti ai produttori agricoli sicchè riduce l'efficienza del sistema in quanto da un lato deprime l'offerta agricola a danno dei *farmers* e, in definitiva, della collettività, dall'altro porta ad un rialzo dei prezzi per i consumatori: sul tema si v. per tutti BLAIR, HARRISON, *Monopsony in Law and Economics*, Cambridge, 2010, p. 172 ss.

<sup>60</sup> Sui livelli di concentrazione emersi nell'ambito dell'agroindustria, si v. i dati raccolti di recente da CLAPP, *Bigger is Not Always Better: Drivers and Implications of the Recent Agribusiness Megamergers*, Waterloo, 2017. Quanto alle multinazionali che operano nel settore alimentare, si v. i dati presenti nel rapporto curato dall'AGRI FOOD ATLAS, *Facts and figures about the corporations that control what we eat*, 2017. Sulla necessità di combattere le concentrazioni quale unica via per proteggere le family farms si v. il recente documento elaborato per il Center for American Progress da WILLINGHAM, GREEN, *A Fair Deal for Farmers Raising Earnings and Rebalancing Power in Rural America*, maggio 2019.

prospettiva volta a contrastare le pratiche commerciali scorrette<sup>61</sup>, se da una parte possono essere efficaci solo se inseriti in un quadro disciplinare che affronti i problemi anche dal versante dell'antitrust, dall'altra esigono un convergente impiego sia di meccanismi di *public enforcement*, affidati anche ad autorità indipendenti chiamate a vigilare sul corretto funzionamento dei mercati, sia di strumenti di *private enforcement* purchè, però, questi ultimi non si riferiscano semplicemente a rimedi azionabili individualmente, bensì comprendano rimedi fondati su azioni collettive e su *class actions*.

Tema, quest'ultimo, qualificante per comprendere il significato che attualmente può darsi alla dialettica tra pubblico e privato nella post-democrazia. Ciò soprattutto se si considera che, a fronte del processo di giuridicizzazione dei rapporti economici al centro del sistema agro-alimentare – finalizzato appunto a fornire una maggiore tutela ai *farmers* ed ai consumatori, ossia agli estremi deboli della catena alimentare<sup>62</sup> – assai di recente si registra, in controtendenza, un indirizzo, già avviatosi nella stessa esperienza nord-americana, diretto a ridimensionare la sfera operativa delle stesse *class actions*, sì da impedirne l'utilizzazione in presenza di relazioni contrattuali – in particolare anche quelle relative ai *production contracts* utilizzati nel sistema agro-alimentare – in cui sempre la soluzione dei conflitti è sottratta al controllo dei giudici per essere affidata alla giustizia privata arbitrale<sup>63</sup>.

Ebbene, a nostro avviso, è proprio sui versanti da ultimo individuati che, in prospettiva, potrà valutarsi l'adeguatezza delle risposte del sistema giuridico alle tematiche al centro degli odierni sistemi agro-alimentari che

<sup>61</sup> Sui limiti della disciplina introdotta nell'Unione europea a proposito dei rapporti *business to business* nelle filiere agro-alimentari si rinvia a IANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2019, p. 3 ss.

<sup>62</sup> Ed infatti, la prassi ha evidenziato gli effetti negativi per i *farmers* e per i consumatori finali dovuti alla concentrazione di potere nel food system a favore delle imprese alimentari e della grande distribuzione: *ex multis* si rinvia a WOODALL, SHANNON, *Monopoly Power Corrodes Choice and Resiliency in the Food System*, in *The Antitrust Bulletin*, 63, 2018, p. 198 ss.

<sup>63</sup> La svolta, già emersa in occasione della sentenza *American Express Co. v. Italian Colors Restaurant* della Corte Suprema, si è ulteriormente rafforzata a seguito della pronuncia nel caso *Stolt-Nielsen S.A. et al. v. AnimalFeeds International Corp.* cui si è aggiunta l'ultima, anch'essa adottata a strettissima maggioranza, nel caso *Lamps Plus, Inc. v. Varela*. Il tema è al centro di un acceso dibattito in quanto moltissimi contratti di lavoro oltre che quelli di consumo prevedono clausole arbitrali per cui è forte la preoccupazione che venga sacrificata in modo significativo lo strumento fondamentale nella cultura giuridica nord-americana rappresentato dalle *class actions*. Sul punto si v. P. PARDOLESI, R. PARDOLESI, *Le nuove forme di tutela collettiva (l. 12 aprile 2019 n. 31) - La (azione di) classe non è acqua*, in *Foro italiano*, 2, 2019, p. 325 ss.



esigono realisticamente sempre soluzioni in linea con la modernità giuridica ossia in grado di rispecchiare e rispettare in una società libera la doppia natura dei prodotti agricoli, quali alimenti e quali merci.

