

## AVVERTENZA PER L'OTTAVA EDIZIONE

Questa ottava edizione del mio *Manuale di diritto agrario* è diretta soprattutto agli studenti che frequentano i corsi di diritto agrario nelle Università italiane. Dopo cinque anni dall'ultima edizione ho ritenuto opportuno presentare agli studenti un nuovo testo più agile pur nella completezza dei dati normativi che nel frattempo si sono aggiunti anche sui temi dell'agroalimentare e dell'agroambientale incisi notevolmente dalle ultime disposizioni dell'Unione europea. I lettori più curiosi potranno trovare indicati i rinvii alla settima edizione che, perciò, rispetto a questa ottava, si presenta più "piena" per il maggior novero di problemi affrontati e, spero, adeguatamente risolti. Infine, per la necessità di contenere il numero delle pagine e, con esso, il costo, ho provveduto a "tagliare" la bibliografia che, nelle altre edizioni, era contenuta nella parte finale del *Manuale* e che ora è formulata soltanto con l'indicazione delle ultime opere che la dottrina agraristica italiana ha pubblicato. Conseguentemente coloro che avessero bisogno di maggiori indicazioni bibliografiche dovranno consultare la Bibliografia della settima edizione, che è distinta capitolo per capitolo e, nel capitolo, paragrafo per paragrafo, ricorrendo anche ai saggi contenuti nelle annate 2011-2015 delle riviste agraristiche, ovverosia di: *Rivista di diritto agrario*, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, *Agricoltura Istituzioni Mercati, Economia&Diritto agroalimentare* e *Rivista di diritto alimentare on line*.

Ritengo, comunque, opportuno – per una maggiore comprensione della "differenza" di questa ottava edizione dalle precedenti – riportare l'Avvertenza per la settima edizione.

Firenze, 30 dicembre 2015

## CAPITOLO I

# LE RAGIONI DELLO STUDIO DEL DIRITTO AGRARIO

SOMMARIO: 1. Posizione del problema dello studio del diritto agrario. – 2. I dati differenziali della disciplina giuridica dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole. – 3. I dati differenziali di fondamentale rilievo: gli aiuti pubblici; le regole di concorrenza. – 4. Prime conclusioni. – 5. Le ragioni della differenza di disciplina. – 6. Conclusione.

### 1. *Posizione del problema dello studio del diritto agrario*

Anche il più superficiale degli interpreti facilmente constata che quasi tutte le partizioni del diritto con oggetto l'agricoltura sono frammiste di elementi pubblici e privati. L'intrico delle norme di natura diversa non ne consente un'analisi distinta, ma richiede un approccio unitario, con la conseguente opportunità/necessità di valutare se il *complesso* delle norme che disciplinano l'agricoltura *meriti* di essere studiato in modo separato dagli altri settori del diritto. La risposta è possibile solo se innanzitutto si comprende che cosa è il diritto agrario.

Per definire il diritto agrario si possono seguire due strade: la prima considera punto centrale il fondo rustico, l'attività che ivi si svolge, le modalità di circolazione della proprietà o del godimento del fondo; la seconda individua nel diritto agrario la disciplina dell'attività economica primaria proiettata al mercato, ovvero sia un diritto regolatore dei rapporti economici in agricoltura.

Nell'attuale momento storico che vede l'Italia far parte dell'Unione europea, il rilievo che la normativa comunitaria ha sull'agricoltura svolta in modo razionale e in sinergia con le altre attività economiche svolte sul territorio, impone di tenere conto che il diritto europeo è soprattutto un diritto di mercato. La conseguenza è quella di prendere atto che anche il nostro diritto agrario non può essere considerato, interpretato e valutato che come un diritto di un'attività imprenditoriale o, *tout court*, come il diritto dell'impresa agricola esercitata nello spazio rurale o, ancora meglio, come il diritto di un mercato specifico, punto d'incontro tra produttori e consumatori di prodotti agricoli.

Al di là della suddetta constatazione – la constatazione di un complesso di norme di diritto privato e di diritto pubblico, di diritto nazionale e di diritto comunitario aventi per oggetto l'agricoltura – resta, però, la domanda della meritevolezza dello studio del diritto agrario in modo “separato”.

È noto che l'opportunità di uno studio separato di un settore del diritto dipende dalla “specificità” delle sue disposizioni, perché solo se esse non si confondono con quelle dei settori contigui è utile studiarle, interpretarle e valutarle in modo distinto. Si impone, allora, l'accertamento se vi sia “separatezza” del diritto agrario dal diritto delle altre attività economiche imprenditoriali, ovvero se la sua conoscenza, il suo studio e la sua sistemazione scientifica trovi riscontro nel nostro diritto positivo, cioè, se questo detti per l'esercizio dell'attività economica primaria una disciplina *diversa* da quella con cui regola le altre attività economiche. In altre parole, c'è da chiedersi se le norme che potrebbero essere aggregate assieme in modo da costituire ciò che chiamiamo “diritto agrario”, siano “specifiche” perché la classe agricola, in ragione di precise cause giustificatrici, le abbia pretese dall'Ordinamento in modo da vedere contrassegnata la regolazione dei rapporti economici in agricoltura con “specificità” giuridiche rispetto alla regolazione degli altri rapporti economici.

E così, prima di avere la conferma del mercato quale criterio ordinatore delle regole sparse nei vari atti normativi “agricoli”, al fine di formulare un insieme di norme capaci di autointegrarsi in base a ragioni proprie e quindi di dare al giurista la giustificazione del suo elaborare i concetti, le categorie e gli istituti del ramo del diritto che studia, si pone il problema dell'utilità del lavoro. Invero, se si dovesse riscontrare una perfetta corrispondenza tra le norme disciplinatrici del commercio (intesa quest'ultima espressione in senso lato), lo studio separato del diritto agrario potrebbe pur sempre avere una sua utilità quale momento unificante di sparse regole, ma solo *ratione materiae*. Diversa, invece, sarebbe la conclusione, se la ricerca dovesse approdare ad altro risultato: qui, allora, lo studio “separato” si connoterebbe di necessità, perché sarebbe lo stesso diritto positivo a pretendere uno “specialista” dell'argomento, per le rilevanti implicazioni pratiche emergenti dall'esatta individuazione dei confini dell'agricoltura.

## *2. I dati differenziali della disciplina giuridica dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole*

Nelle edizioni di questo *Manuale* che hanno preceduto la settima ho operato la cernita dei dati differenziali della disciplina giuridica italiana dell'agricoltura, ponendo in evidenza che essi non erano solo quelli tradizionalmente indicati come “differenti” dal diritto commerciale (il non-fallimento; il non-obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese; il non-obbligo della tenuta dei libri conta-

bili) ma si estendevano in altri settori e più precisamente al fisco, alla previdenza, al lavoro, ai finanziamenti, ai rapporti con i creditori e i consumatori, ai rapporti con gli altri operatori economici sul mercato, alla forma dell'esercizio dell'attività e alla sua gestione in un territorio da conservare.

Nella settima edizione mi sono limitato ad esporre quelli che ancora rivestivano una certa rilevanza, ovverosia ho provveduto ad evidenziare i dati che rendevano "specifico" lo statuto giuridico dell'agricoltore quanto all'aspetto fiscale<sup>1</sup>, alla posizione previdenziale dell'agricoltore<sup>2</sup>, al rapporto di lavoro in agricoltura con riguardo al momento dell'assunzione e del collocamento<sup>3</sup> e al ricorso al credito<sup>4</sup>. In questa ottava edizione mi permetto di rinviare a quanto ho scritto nella settima. Ma qui merita che io spenda un po' più di parole con riguardo ai dati relativi al registro delle imprese, ai libri contabili e al fallimento, perché essi – come si è detto – erano quelli che venivano richiamati (e spesso lo sono ancora) quali profili di differenziazione dell'imprenditore agricolo dall'imprenditore commerciale. Orbene, proprio con riferimento a tali aspetti devo dire che le differenze o sono state eliminate (registro delle imprese e libri contabili) o sono ridotte al massimo (fallimento o, *melius*, procedure fallimentari).

Più precisamente, mentre il codice civile del 1942 aveva previsto l'iscrizione delle sole imprese commerciali nel registro delle imprese (art. 2188 c.c.) ed aveva posto l'obbligo della tenuta dei libri contabili solo a carico degli imprenditori commerciali (art. 2214 c.c.), oggi, e ciò in virtù, rispettivamente, della legge 29 dicembre 1993 n. 580 e del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228, gli imprenditori agricoli devono iscriversi nel registro delle imprese e sono tenuti a registrare tutti "i fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione" se li vogliono opporre ai terzi.

L'esenzione dal fallimento ancora permane<sup>5</sup>, ma all'imprenditore agricolo l'art. 23.43 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98<sup>6</sup> ha esteso gli istituti dell'accordo di ri-

---

<sup>1</sup> L'aspetto più rilevante è rappresentato al fatto che gli imprenditori agricoli individuali e le società semplici operanti in agricoltura pagano le imposte sui redditi conseguiti con la loro attività non in base alla contabilità, come gli imprenditori commerciali, ma in relazione al reddito agrario del terreno su cui svolgono l'agricoltura.

<sup>2</sup> Il punto più rilevante è dato dal fatto che la legislazione previdenziale dettata per i lavoratori è estesa anche all'imprenditore agricolo – e, quindi, ad un possibile datore di lavoro – nelle sue qualifiche di coltivatore diretto e di imprenditore agricolo professionale.

<sup>3</sup> Un tempo il rapporto di lavoro in agricoltura si differenziava dal generale rapporto di lavoro nell'aspetto del collocamento. Attualmente anche sotto questo aspetto si è verificata la sostanziale equiparazione fra le due specie di lavoro: v. d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297 e d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276.

<sup>4</sup> Esisteva un tempo una specifica legge per il credito in agricoltura, ovverosia il r.d.l. 29 luglio 1927 n. 1509. Oggi anche il credito agricolo è disciplinato dal d.lgs. 1 settembre 1993 n. 385, o Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

<sup>5</sup> Art. 1, d.lgs. 9 gennaio 2006 n. 5, secondo cui sono soggetti al fallimento gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale.

<sup>6</sup> Il decreto legge è stato convertito in legge 15 luglio 2011 n. 111.

strutturazione dei debiti – la c.d. esdebitazione – e della transazione fiscale già disposti per l'imprenditore commerciale fallito, mentre il procedimento di composizione della crisi da sovraindebitamento gli è stato esteso con l'art. 7, comma 2°-bis, legge 27 gennaio 2012 n. 3: con il che si è fatto un ulteriore passo avanti nell'omologazione delle imprese agricole a quelle commerciali nel momento della "crisi" dell'impresa agricola.

Il fatto, però, è che in questi ultimi tempi sono intervenute specifiche normative attinenti all'esercizio dell'attività economica che presentano, sia pure non sempre in modo sostanziale, aspetti differenziali quanto a quella dell'imprenditore agricolo. Si tratta delle disposizioni in tema di responsabilità tanto per l'inquinamento causato dall'attività, quanto per i danni provocati dai "difetti" dei prodotti, argomenti – quelli dell'inquinamento e della responsabilità per prodotto difettoso – che per la loro rilevanza impongono una specifica trattazione che esporrò, rispettivamente, nel Cap. X, par. 5 e 6 e nel Cap. XI, par. 8. Però, vi sono altri due argomenti di "origine" comunitaria che sono rilevantissimi ai fini della nostra ricerca della "specificità" del diritto dell'agricoltura: di essi occorre che io dica subito e, perciò, ne riferisco nel paragrafo seguente.

### *3. I dati differenziali di fondamentale rilievo: gli aiuti pubblici; le regole di concorrenza*

Punto di partenza è l'art. 42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), su cui mi soffermerò anche nel Cap. II. Occorre rilevare che l'unico paragrafo dell'art. 42 TFUE è diviso in due commi. Mentre il comma 1° proclama che le regole di concorrenza (ivi comprese quelle sugli aiuti pubblici alle imprese) valgono "per la produzione e il commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento e dal Consiglio", il secondo comma alla lett. a) prevede la possibilità che il *solo* Consiglio su proposta della Commissione autorizzi la "concessione di aiuti per la protezione delle aziende *sfavorite* da condizioni strutturali o naturali", "aziende" da intendersi come "aziende agricole" perché la norma è sotto il Titolo III del TFUE intitolato, appunto, "agricoltura e pesca". In sostanza, l'art. 42 TFUE tratta degli aiuti di Stato alle imprese agricole e delle regole di concorrenza applicabili agli imprenditori agricoli.

Vale, allora, come necessaria premessa la constatazione che la "europeizzazione" della disciplina giuridica dell'agricoltura (su cui v. *infra*, Cap. II) fa sì che la specificità del diritto agrario dell'Unione europea renda altrettanto specifico il diritto agrario nazionale, le cui disposizioni sono integrate dalle correlate disposizioni dell'Unione. Così si comprende il fondamentale rilievo che rivestono, per il nostro diritto dell'agricoltura, le norme comunitarie che "escludono" gli agri-

coltori dal divieto degli aiuti di Stato e dal divieto delle intese anticoncorrenziali, con la necessità di focalizzarne il regime, perché esso contribuisce a costituire (anche) lo statuto dell'imprenditore agricolo italiano.

In premessa merita ancora essere ricordato che, prima della fondazione del mercato comune europeo (1958), gli Stati membri erano soliti sostenere le "industrie" nazionali con aiuti, onde evitare che le stesse soccombessero nella competizione con le "industrie" straniere. Con il Trattato di Roma si è operata la scelta del modello di mercato concorrenziale, il quale è incompatibile con l'adozione di strumenti protezionistici. La perentorietà del divieto, tuttavia, subisce attenuazioni allorché si avverte che, in settori economici di importanza cruciale, è necessario od opportuno elargire pubblici aiuti, diretti o indiretti, alle imprese relative. L'art. 107 del TFUE (già art. 87 del Trattato di Roma), per il quale sono interdetti, in via di principio, aiuti alle imprese nella misura in cui "incidano sugli scambi tra gli Stati membri (...) e falsino o minaccino di falsare la concorrenza", è una norma posta a garanzia sia del divieto di discriminazione fra cittadini e imprese dei vari Stati membri, sia dei principi di libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali, sia del principio della libertà di concorrenza. Ma essa fa parte, con gli artt. 108-109 del TFUE<sup>7</sup>, altresì di quelle disposizioni che riflettono l'esigenza di conciliare, da un lato, la libertà di concorrenza e, dall'altro, la necessità delle misure pubbliche occorrenti al raggiungimento di obiettivi meritevoli di tutela. Ecco perché la Commissione, fin dal Piano di azione sugli aiuti di Stato 2005-2009, ritenne che tali aiuti pubblici rappresentassero una "opzione di ripiego" a cui ricorrere solo nel caso in cui il "fallimento del mercato" dimostri che il mercato non è capace di realizzare da sé l'efficienza economica retta sulla tutela della concorrenza. Conseguentemente, per la concessione di un aiuto pubblico non solo è necessario dimostrare che esso occorre per correggere un "fallimento del mercato", ma altresì che detto fallimento non possa essere rimosso con altra misura.

Orbene, quanto agli **aiuti pubblici** è oltremodo usuale affermare che l'agricoltura è un settore assistito, ed è la verità. D'altronde, nel nostro Ordinamento vi è l'art. 44 Cost., che sancisce l'obbligo del legislatore di aiutare la piccola e media proprietà terriera, ovverosia la piccola e media impresa agricola: cosicché costituzionalmente è riconosciuta la necessità di sovvenzioni pubbliche all'agricoltura. È certo, però, che sovvenzioni non sono state escluse all'industria, cosicché sotto questo profilo non si dovrebbero porre distinzioni tra gli imprenditori agricoli e gli imprenditori commerciali, se non si ponesse attenzione alla differente strutturazione normativa che rende "normali" gli aiuti ai primi ed "eccezionali" gli aiuti ai secondi. È in questo quadro che va considerato l'atteggia-

---

<sup>7</sup> Già artt. 88-89 del Trattato di Roma.

mento dell'Unione europea (e quindi, di converso, degli Stati membri) nei riguardi dei sussidi agli imprenditori, con rispetto all'art. 107 del TFUE. Questa norma interdice, "salvo deroghe contemplate nei trattati", aiuti alle imprese nella misura in cui "incidano sugli scambi tra gli Stati membri (...) e falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Aiuti, cioè, sono possibili; e lo stesso art. 107 distingue tra aiuti di Stato consentiti *ope legis*<sup>8</sup>, aiuti ammessi su nulla-osta della Commissione e aiuti ammissibili in seguito a decisione del Consiglio. Nella seconda categoria di sovvenzioni ammissibili rientrano quelle che danno corpo alle politiche statali di ausilio e che il Trattato consente solo se mirano a raggiungere precisi e determinati obiettivi: lo sviluppo economico di regioni arretrate; il rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato; lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche (non necessariamente in crisi o sottosviluppate); la realizzazione di progetti di comune interesse europeo. Vi è, inoltre, il successivo art. 108 del TFUE, il quale stabilisce che spetta alla Commissione valutare i regimi di aiuti previsti dagli Stati membri – gli aiuti nazionali – concedendo specifiche autorizzazioni una volta che gli Stati glieli abbiano regolarmente notificati.

Tutto questo vale integralmente per gli operatori economici dell'industria. Per quelli agricoli devo evidenziare che, invece, l'art. 42 del TFUE sancisce l'applicazione degli artt. 101-109 del TFUE alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli "soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alle procedure di cui all'art. 43, par. 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'art. 39" (comma 1°), nonché prevede l'autorizzazione del (solo) Consiglio alla concessione di aiuti statali per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, o nel quadro di programmi di sviluppo economico (comma 2°). Quindi, la deroga al divieto degli aiuti pubblici agli agricoltori, che l'art. 107 prevede come possibile solo se sia "contemplata" nei Trattati, è, in effetti, prevista e disciplinata dall'art. 42 che, appunto, sottrae "nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio" le imprese agricole dalle disposizioni restrittive dettate dagli artt. 101-109 del TFUE. *Il diritto agrario dell'Unione europea, dunque, si caratterizza per questa notevole specificità.*

Non è necessario approfondire il concetto di aiuto pubblico. Basta dire che per definire "aiuto" pubblico un sostegno, con la conseguenza che esso cade nel divieto, è necessario che un beneficio di carattere patrimoniale sia concesso con risorse pubbliche a favore di alcune imprese o di alcune produzioni – quindi, in modo selettivo – tanto da alterare o da potere alterare le condizioni di concorrenza all'interno del mercato unico. In altre parole, gli aiuti sono interdetti perché, con danaro pubblico, consentono una posizione di vantaggio ad alcuni im-

---

<sup>8</sup> Sono gli aiuti a carattere sociale, concessi ai consumatori finali; o volti a riparare i danni di calamità naturali o altri eventi eccezionali.

prenditori rispetto ai diretti concorrenti. Invece, è necessario rilevare che i vari regolamenti sulle organizzazioni comuni di mercato e ora l'art. 211 del Reg. n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013 sulla OCM unica, dichiarando applicabili al settore dei prodotti regolati le disposizioni degli artt. 107-109 del TFUE, escludono che gli Stati diano propri aiuti agli imprenditori agricoli. Tuttavia, i Fondi strutturali europei di cui al Reg. n. 1303/2013 e agli artt. 3 e 5 del Reg. n. 1306/2013 sul finanziamento della politica agricola comune stabiliscono ancora, ma in modo progressivamente ridotto, misure di sostegno dei prezzi di alcuni specifici prodotti agricoli con finanziamento integralmente comunitario<sup>9</sup>, ed anche e soprattutto prevedono contributi comunitari al finanziamento di progetti pubblici, semipubblici o privati di miglioramento delle strutture di produzione, di trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli<sup>10</sup>. Sicché in particolare si constata che i vari regolamenti strutturali FEAGA e FEASR ed ora il Reg. n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013 sui sostegni allo sviluppo rurale dispongono sovvenzioni a favore degli imprenditori agricoli e, quindi, anche in virtù del comma 1° dell'art. 42 del TFUE, aiuti nazionali – appunto i c.d. aiuti di Stato – di natura strutturale. Dunque, vi sono “sovvenzioni” comunitarie che incidono e ancora, sia pure marginalmente, incidono sulla politica dei prezzi; vi sono aiuti che attengono alle strutture agricole in quanto diretti a sostenere il reddito degli agricoltori; vi sono aiuti che, creando effetti che non cessano al cessare della relativa sovvenzione, sono ben visti e perciò possono legittimamente essere sostenuti dagli Stati nel rispetto dei vincoli stabiliti dall'Unione e, talvolta, con il suo cofinanziamento; e poi vi sono le sovvenzioni nazionali. In tal modo, tutti gli imprenditori agricoli operanti nel mercato unico godono delle stesse *chances*, quando ricorrono alle sovvenzioni comunitarie e ai congiunti o supplementari aiuti statali autorizzati. In altre parole, nel contesto generale del divieto di sovvenzioni pubbliche agli operatori economici, l'agricoltura è il settore che risulta beneficiario di ampie deroghe, in ragione delle sue peculiarità strutturali ed economiche.

Quanto alle **regole di concorrenza**<sup>11</sup> il principio fondamentale dei Trattati sull'Unione europea è quello della libertà di concorrenza considerato strumento

---

<sup>9</sup> Da parte della sezione “Garanzia” del Fondo europeo agricolo di garanzia o FEAGA.

<sup>10</sup> Da parte della sezione “Orientamento” del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale o FEASR.

<sup>11</sup> Meriterebbe una riflessione l'art. 2557 del nostro codice civile, il quale, imponendo a colui che aliena l'azienda l'obbligo di astenersi, per cinque anni, dall'esercitare la stessa attività economica ceduta, dichiara non applicabile tale regola agli imprenditori agricoli che cedono le loro aziende nelle quali non vengano esercitate le attività connesse di cui all'art. 2135.3 c.c. Ma l'economia del presente lavoro mi impone di affrontare il problema della tutela della concorrenza in senso generale e di affrontarlo, quindi, dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, valevole anche per l'Italia che è un suo Stato membro. Comunque, un accenno alle ragioni di tale regola del nostro diritto esporrò *infra*, Cap. IX, par. 5.

di progresso economico, fonte di prosperità collettiva, causa di vantaggi per i consumatori. A garanzia di tale principio sono stabiliti gli artt. 101 e 102 del TFUE, i quali vietano, rispettivamente, gli accordi, le decisioni, le intese e le pratiche dirette a restringere, eliminare o falsare la concorrenza (art. 101), nonché lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante (art. 102).

Orbene, il già citato art. 42 del TFUE stabilisce che le regole di concorrenza valgono per l'agricoltura solo a seguito di specifici provvedimenti del Parlamento europeo e del Consiglio. In adempimento di tale disposizione il Reg. n. 26/62 4 aprile 1962 e poi il Reg. n. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 ed ora l'art. 209 del vigente Reg. n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, pur dichiarando di estendere l'applicabilità degli artt. 101 e 102 alla materia agricoltura, prevedono la possibilità di intese tra i *produttori* agricoli per la concentrazione della loro offerta e per l'emanazione di regole comuni di produzione. Più precisamente, l'art. 209, rubricato "Deroghe per gli obiettivi della PAC e gli agricoltori e le loro associazioni", statuisce: al comma 1° del par. 1, che l'art. 101 del TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 del TFUE; al comma 2° del par. 1, che l'art. 101 del TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori, che riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, salvo che siano compromessi gli obiettivi dell'art. 39 del TFUE; nel comma 3° del par. 1, che, però, il detto paragrafo non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che comportino l'obbligo di praticare prezzi identici o per le quali sia esclusa la concorrenza. Inoltre, il par. 2 stabilisce che gli accordi, le intese e le pratiche concertate che soddisfano i requisiti del par. 1 non sono vietati, né è richiesta una previa decisione in tal senso da parte della Commissione, e che comunque, nei procedimenti nazionali o comunitari, la prova della violazione dell'art. 101 del TFUE è a carico di chi allega tale violazione, mentre la prova che i detti requisiti sono stati soddisfatti è a carico di chi invoca l'esenzione disposta dal par. 1.

Dunque, la vigente normativa<sup>12</sup> riporta sotto la generale disciplina degli artt. 101 e 102 del TFUE gli accordi tra industriali e commercianti agro-alimentari, ma ne lascia fuori le intese tra gli "exploitants agricoles", cioè tra gli agricoltori appartenenti ad un unico Stato membro, purché esse non impongano un prezzo di vendita determinato, non escludano totalmente la concorrenza o non siano in contrasto con i fini dell'art. 39 del TFUE. In altre parole, è stata operata una netta distinzione, nella materia della produzione e del commercio dei prodotti agricoli, tra i "produttori", da un lato, e tutti coloro che in modo diverso operano nel settore, dall'altro. Mentre i secondi – industriali agro-alimentari e commercianti – sono soggetti al rigoroso divieto delle intese ai sensi dell'art. 101 del

---

<sup>12</sup> Come già la precedente, a partire dal Regolamento del 1962.

TFUE, i primi ne sono stati esentati con una disposizione di carattere generale, che parte dal presupposto di una sostanziale liceità dei loro accordi. La *ratio* della disposizione riposa nel fatto che la struttura giuridica ed economica dell'agricoltura europea è responsabile di un numero elevatissimo di agricoltori che operano sul mercato, sicché per il loro numero non hanno non solo la possibilità di acquisire una posizione dominante di cui abusare, ma nemmeno la forza di pervenire a intese capaci di falsare la concorrenza nel loro settore, che per la frantumazione dell'offerta si presenta come luogo per eccellenza concorrenziale. Per contro, l'associazionismo tra i produttori è sempre stato ritenuto valido strumento tramite il quale il settore potrebbe acquisire una certa razionalizzazione.

Così si ha conferma della regola specifica per l'agricoltura comunitaria: tra gli strumenti da utilizzarsi per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 del TFUE quello della garanzia della libertà di concorrenza trovasi in posizione subordinata. Dunque, la fattispecie in questione, a ben vedere, segna la più significativa e ampia deroga all'applicazione della normativa antitrust al settore agricolo.

La conferma di quanto finora detto si ha solo che si guardi all'attenzione dedicata dall'Unione europea all'associazionismo degli agricoltori e perfino alle organizzazioni interprofessionali, a cui favore destina anche sostegni finanziari, attenzione che spiega le "deroghe" alle fondamentali regole comunitarie della concorrenza nelle ipotesi sia delle intese tra agricoltori associati in riconosciute organizzazioni di produttori, sia delle pratiche concordate dalle organizzazioni interprofessionali. Di esse dirò ancora, nel Cap. V, par. 10.

Questo aspetto di fondamentale differenziazione tra il settore primario e gli altri settori economici è tale da consentire di riconoscere la **specificità** della disciplina giuridica comunitaria **dell'agricoltura** e, di conseguenza, data la europeizzazione dei diritti agrari nazionali, la specificità del diritto agrario italiano.

#### 4. *Prime conclusioni*

Orbene, se si guarda con attenzione alle disposizioni, tanto a quelle semplicemente richiamate, quanto a quelle esposte e spiegate ci si accorge che non si tratta di norme che disciplinano la titolarità dei fondi rustici o degli animali, ma, piuttosto, di norme che riguardano, tutte, l'esercizio di un'attività economica, che ho per ora indicato e chiamato, senza ulteriori approfondimenti, "agricoltura". Ne consegue che i dati suesposti sono tutti riferibili all'esercizio professionale dell'attività imprenditoriale "agricola" e, dunque, all'esercizio dell'impresa agricola in un sistema di libero mercato.

Se poi si osserva il genere di tali dati, si rileva che esso è di differenziazione. E se oggi l'omologazione delle imprese agricole con le imprese commerciali è

notevole, tuttavia i dati di differenziazione presenti sono di estrema e fondamentale rilevanza. Sicché, in quanto sono dati di differenziazione è consentito affermare che l'attività economica agricola è sorretta da norme il più delle volte diverse da quelle che regolano l'attività economica commerciale.

Se, infine, si considera il carattere di tali dati di differenziazione, si rileva che essi sono, di regola, dati di favore, cioè dispongono, nei confronti dell'agricoltore, un trattamento preferenziale, tanto da potersi concludere che la disciplina dell'impresa agricola – quello che potremmo chiamare lo *statuto giuridico* dell'imprenditore agricolo – è una disciplina di solito “ricca” di vantaggi solo che se ne faccia il raffronto con quella dell'impresa commerciale.

Dunque, una prima considerazione: il diritto agrario è il complesso di norme che, in parte differenziandosi da quelle regolatrici delle attività economiche extragricole, conducono anche a implicazioni pratiche di grande rilievo.

Si pone urgentemente, allora, la domanda su quali sono – e se vi sono – le ragioni delle differenze di disciplina giuridica, posto che solo situazioni disuguali possono, legittimamente (art. 3 Cost.), pretendere un trattamento disuguale.

### 5. *Le ragioni della differenza di disciplina*

Se volessimo raggruppare le varie giustificazioni che nel tempo sono state adottate dalla dottrina sulla differenza di disciplina giuridica dell'attività agricola, potremmo constatare che sono indicate o la consuetudine o ragioni politiche o ragioni economiche.

Non vi è dubbio che da sempre l'agricoltore è stato visto come un soggetto diverso dal commerciante, e non solo perché, usando le espressioni del diritto romano, l'*agricola* è, sotto un profilo sociologico, diverso dal *mercator*, ma perché anche il diritto romano conosceva una diversità di disciplina per l'attività agricola rispetto a quella commerciale. Infatti, tra gli *instrumenta fundi* andavano comprese “*ea quae exportandorum fructuum causa parantur*” [le cose che sono predisposte per il trasporto dei frutti], ovvero sia gli animali, i carri e le *navi* sia fluviali che marittime: così si configurava, da un lato, un'attività agricola proiettata verso il mercato, e si rilevava, dall'altro, che il divieto ai senatori di possedere navi (lex Claudia, dell'anno 218 a.C.), non si applicava qualora i senatori, proprietari terrieri, avessero navi di portata inferiore a trecento anfore e con esse provvedessero al trasporto dei prodotti agricoli dei loro fondi.

Ma non vi è dubbio che scarso significato può darsi alla tradizione, al “così si è fatto sempre”. Ragioni politiche, allora?

Si è ben consapevoli che per la scuola di Tubinga o della giurisprudenza degli interessi il diritto è il prodotto di una decisione politica e che ogni norma è il risultato della lotta di gruppi di interessi, cosicché per interpretare una legge oc-

corre rendersi conto di quale conflitto sociale il legislatore abbia voluto regolare e quale sia l'interesse al quale il legislatore abbia voluto accordare la preferenza. E ben si sa che il secondo decreto (sull'abrogazione delle disposizioni processuali in tema di lavoro agricolo) del governo Mussolini, la cui firma è apposta anche al r.d. 16 marzo 1942 n. 262 di approvazione del testo del nostro codice civile, è stato certamente il prezzo "pagato" ai proprietari terrieri che lo avevano sostenuto nella marcia su Roma; ma è troppo pensare che le disposizioni, contenute nel codice civile, che esprimono un atteggiamento di favore per gli imprenditori agricoli – v. ancora l'art. 2221 che li sottrae al fallimento – siano il frutto di una risposta "politica", posto che tale *favor* era già presente nell'Ordinamento fondato sui codici di diritto privato precedenti a quello unico del 1942 e che sulla strada della differenziazione e dei "privilegi" si sono posti successivamente anche i governi democratici e sulla medesima strada si sono incamminati la Comunità economica europea del 1958 nonché gli Stati firmatari del General Agreement on Tariffs and Trade del 1947 e del Trattato sulla World Trade Organization del 1994.

Certo, anche criteri di logica "clientelare" possono determinare le scelte dei concreti legislatori, ma quando nel tempo e sotto vari regimi si sono susseguite disposizioni di favore, occorre pensare che la scelta dipenda da direttive di politica economico-sociale. Dunque, ragioni economiche?

Non deve turbare il richiamo all'economia, perché non intendo postulare il primato dell'economia (la "struttura") rispetto al diritto (la "sovrastuttura") secondo la concezione fondamentale del marxismo-leninismo; voglio, invece, prendere atto che il metodo economico svolge un insopprimibile ruolo, sia pure ancillare, nell'interpretazione della norma, perché non si può non constatare che le forme giuridiche tendono a corrispondere alla sostanza economica dei fenomeni regolati, cosicché i concetti giuridici hanno come punto di partenza concetti economici. D'altronde, non mi pare più accettabile né il metodo logico-formale della pandettistica tedesca, né il metodo storico-filologico della scuola francese dell'esegesi, metodi – entrambi – che, sia pure seguendo vie diverse (per il primo, il diritto si autointegrerebbe attraverso il ricorso a *concetti* sempre più generali e mediante puri processi logici; per il secondo, il diritto si adatterebbe alla realtà attraverso il ricorso all'analogia, cioè alla espansione dei *contenuti* normativi) pretendono di depurare l'indagine giuridica da tutti gli elementi metagiuridici (etici, psicologici, economici, politici, ideologici), cioè da ogni considerazione di valori. Mi pare, infatti, che, non essendo possibile il ricorso alla sola logica per intendere l'enunciato normativo che non si basa sulla verità o falsità, va affermata la necessità di portare alla luce gli elementi valutativi insiti nella disposizione del legislatore e, al fine di "accettare" la soluzione interpretativa, di soppesarla e valutarla in base alla forza degli argomenti adottati.

Ora, le ragioni economiche non possono essere ristrette al "modo" con cui si diceva che svolgesse la sua attività l'agricoltore, e cioè al fatto che l'attività agricola sarebbe un'attività più "tecnica" che negoziale, economicamente "meno di-

namica” e più “calma”, cioè non al centro di “correnti mercantilistiche” e con una “modesta” vita esterna per la scarsa serie di contatti con il pubblico – cosicché non sarebbero necessari gli accorgimenti di pubblicità e di tutela dei terzi che, invece, sono dettati a carico degli imprenditori commerciali – dato che la realtà odierna mostra agricoltori veri operatori economici.

Le ragioni economiche di cui sto riferendo attengono alla stessa “natura” dell’attività agricola nei suoi due aspetti fondamentali della produzione e della commercializzazione dei prodotti rispetto ai medesimi aspetti della produzione e commercializzazione dei prodotti industriali.

Benché l’attività agricola faccia propri i modi di costituzione e di gestione delle altre imprese produttrici di beni, rilevo innanzitutto la profonda differenza della produzione agricola rispetto al “commercio” in senso lato inteso, dato che quest’ultimo esprime un’attività di intermediazione tra produttori e consumatori o tra la massa dei lavoratori e la massa dei consumatori, mentre la caratteristica dell’agricoltura è data dal fatto che l’agricoltore non compra ciò che poi venderà (come il commerciante in senso stretto), previa una eventuale trasformazione (come l’industriale), ma produce direttamente ciò che poi immetterà sul mercato.

Ma vi è di più: l’offerta dei prodotti agricoli – e, dunque, la realtà economica dell’agricoltura – si presenta caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell’uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili; dominata dai rischi ambientale e biologico della produzione; fatta di vischiosità per la stagionalità e deperibilità dei prodotti, per la difficoltà di riconversione della produzione, per il particolare regime di circolazione dei fondi rustici; rappresentata da una miriade di piccole-medie imprese contrapposte a grandi industrie di trasformazione o ad oligopoli commerciali; condizionata dalle specifiche leggi economiche del mercato dei prodotti agricoli enucleabili nei principi della non-elasticità della domanda rispetto al prezzo del prodotto (c.d. legge di King) e rispetto al reddito del consumatore (c.d. legge di Engel) che collegano la fragilità del settore agricolo al meccanismo stesso del progresso tecnologico, dello sviluppo economico e del benessere.

Con maggior precisazione, cioè, posso dire che a differenza dell’offerta dei prodotti “commerciali”, quella dei prodotti agricoli è dominata dal rischio atmosferico – peraltro non esclusivo dell’agricoltura, ma proprio anche di attività commerciali, come quelle edile e turistica – e, soprattutto – e qui in modo esclusivo perché qui si ha a che fare con materia vivente e non inerte – dal rischio biologico, che la tecnologia può in qualche modo contenere<sup>13</sup> ma non eliminare, dato che i cicli e i principi della biologia vegetale e animale detteranno sempre la *legge reale* dell’agricoltura. Inoltre, l’offerta agricola è stagionale e, dunque, il prodotto si concentra naturalmente in ben determinati e specifici momenti temporali che non possono essere né prescelti, con riferimento alla domanda, né prolungati se non con aumento dei costi di produzione (delle c.d. primizie o dei

<sup>13</sup> Con le serre, quanto al primo; o con i ritrovati della biotecnologia, quanto al secondo.

c.d. tardivi) o di ammasso e conservazione. I prodotti agricoli, inoltre, sono estremamente deperibili, sicché se ne impone il consumo – e il consumo di *tutti* i prodotti – in breve periodo di tempo, salvo aumento dei costi di refrigerazione e conservazione. La legge della produttività decrescente della terra – sia per l'impossibilità di aumentare, oltre una certa misura, la concimazione per ottenere una maggiore produttività, sia per l'esistenza di terre marginali – impedisce che il livello dell'offerta agricola dipenda, come invece avviene nell'industria, dalla domanda, dunque dal rapporto costo-prezzo. Ne consegue che, in caso di aumento della domanda e quindi della disponibilità dei consumatori ad offrire un prezzo più alto, gli industriali possono acquistare aziende già presenti sul territorio, recuperare aziende marginali dato che la marginalità qui dipende da deficienze di organizzazione, o costituire *ex novo* aziende produttrici dei beni o dei servizi richiesti; gli agricoltori, invece, non hanno che la possibilità di acquistare aziende già esistenti con quella specifica produzione, in tal modo aumentando solo la propria individuale offerta dei prodotti e non quella generale della categoria, posto che la terra, quale bene finito, non consente la destinazione, a quel tipo di produzione richiesta, di “nuovi” fondi, ma solo l'utilizzazione di terreni già con quella specifica coltura senza, peraltro, che si possano in modo soddisfacente recuperare aziende marginali la cui situazione dipende dalle condizioni naturali del terreno, dal clima, dalla scarsa disponibilità di acqua, oltre che, eventualmente, dalla dislocazione dell'azienda rispetto al mercato. D'altra parte, la lunghezza dei cicli produttivi dell'agricoltura rende, diversamente da quanto succede nell'industria, impossibile un'accelerazione della produzione per soddisfare la domanda e difficile la riconversione, quest'ultima per motivi non solo economici ma anche psicologici dato che si ignora se gli attuali “aggiustamenti” della produzione occorrenti in relazione a un mercato sfavorevole saranno, quando verranno in produzione, ricompensati dal mercato.

Devo dire, ancora, che la caratteristica situazione atomistica delle imprese agricole dà luogo a una offerta polverizzata e, dunque, incapace di contrapporsi alla domanda centralizzata delle industrie di trasformazione e delle grandi imprese di distribuzione, con conseguente inversione di determinazione del prezzo del prodotto che qui, a differenza dell'industria, non è fatto dal produttore ma dall'acquirente. Il che spiega ulteriormente il perché della tendenziale politica protezionistica dell'agricoltura, del sostegno comunitario dei prezzi, della deroga (comunitaria) alle norme sulla concorrenza e della incentivazione (comunitaria) alla costituzione di associazioni di produttori con un ruolo di intervento sul mercato.

Se le considerazioni testé fatte riguardano il momento della produzione e quello della commercializzazione (e, dunque, del rapporto tra produzione e mercato), quest'ultimo momento merita, ancora, di essere attentamente vagliato. Così facendo, ci si rende conto come i prodotti agricoli soddisfino, di regola, il bisogno primario dell'alimentazione, overosia bisogni essenziali rispetto ai quali vale, con estrema forza, la legge dell'utilità decrescente, nel senso che quanto

più si possiede un bene, tanto minore è il desiderio di averne dosi addizionali. Invero, per i prodotti alimentari è facile raggiungere la sazietà, sicché scarso è il desiderio di aggiungere alle prime altre dosi del bene<sup>14</sup> capaci di dare ancora soddisfazione e sensazione di benessere: cosicché può dirsi che la maggior parte dei prodotti agricoli soddisfa *bisogni essenziali non inducibili*. Ne consegue la non-elasticità della domanda agricola rispetto al prezzo del prodotto (il consumo non varia con il cambiamento del prezzo), per cui l'eccedenza di produzione provoca il deprezzamento del prodotto a un livello di molto inferiore a quello che si sarebbe determinato se l'offerta, pur vasta, fosse stata adeguata alla domanda (la c.d. legge di King); e ne consegue la non-elasticità della domanda agricola rispetto al reddito del consumatore, nel senso che la spesa totale per consumi alimentari non cresce con il crescere del reddito (la c.d. legge di Engel). Da qui la convinzione che i problemi dell'agricoltura non trovino rimedi nella spontanea capacità regolatrice del mercato, sicché l'intervento dello Stato volto a ristabilire condizioni paritarie per l'agricoltura acquisisce piena legittimità, sia sul fronte dell'equità che su quello dell'efficienza.

## 6. *Conclusione*

Le constatazioni appena fatte danno conto della circostanza che è il mercato che domina la produzione agricola e non viceversa e che il meccanismo stesso dello sviluppo e del benessere mantiene in costante crisi il settore agricolo. Dunque, l'agricoltore che non può contare sulle sue capacità organizzative perché deve fare i conti con tante variabili da lui indipendenti; che deve sperare di non avere una produzione insufficiente a compensare i costi, ma altresì di non avere una superproduzione rispetto alla domanda e che, soprattutto, non può aspettarsi che l'aumento del benessere della collettività si traduca anche in un maggior consumo dei suoi prodotti e, quindi, in un suo maggior profitto, si trova obiettivamente in una condizione di inferiorità rispetto agli operatori economici degli altri settori produttivi, per l'intrinseca fragilità, di partenza e di esercizio, della sua impresa.

Una inferiorità che, allora, può spiegare la diversità – rispetto a quella degli operatori commerciali – di disciplina tanto dei rapporti giuridici che intercorrono tra l'agricoltore e i soggetti che partecipano alla costituzione e all'esercizio dell'impresa agricola, quanto dei rapporti giuridici che intercorrono tra l'imprenditore agricolo, i terzi e l'organizzazione dei poteri pubblici. Una inferiorità che impone, appunto e come appena ho espresso alla fine del precedente paragrafo, di porre l'impresa agricola in una posizione di uguaglianza o di parità con

---

<sup>14</sup> E, in particolare, quella marginale, che è detta così perché si è sul *margin*e del dubbio se convenga consumarla.

l'impresa commerciale, sicché la diversità sia in qualche modo eliminata attraverso normative particolari: speciali sì, ma – allora – non di privilegio.

Si può, così, finalmente rispondere all'interrogativo posto all'inizio di questo capitolo. La differenza di disciplina dell'attività economica agricola rispetto a quella delle attività economiche extragricole, in altre parole il particolare "statuto" giuridico dell'agricoltore spinge *necessariamente* allo studio delle sparse norme per individuare il sistema in cui si collocano, il complesso regime che le accoglie, le categorie giuridiche capaci di operarne l'autointegrazione: invero, non essendo tali disposizioni di carattere contingente ma connaturate alla stessa essenza dell'agricoltura, perimetrare l'oggetto del diritto agrario, accertare chi è *agricoltore*, non equivale a una disquisizione sul sesso degli angeli.