

Capitolo 1

I mercati agro-alimentari: dalla globalizzazione dell'economia alla regolazione «post-globale»

Sommario: 1. Una premessa: mercati e regole. – 2. L'«eccezionalismo» agricolo come lente metodologica alla prova della storicità del diritto agrario. Attività e mercato dal protezionismo alla *regulation*. – 3. La globalizzazione del sistema agroalimentare: *food sovereignty*, *food security* e *food safety* tra filiere transnazionali e regolazione del mercato unico. – 4. (*Segue*). Il settore primario tra sistema agro-alimentare e sistema agro-industriale. La strutturazione delle *Global supply chains*. – 5. La sostenibilità come canone normativo e l'agricoltura sostenibile nel contesto globale. – 6. Il quadro strategico dell'Unione europea: la costruzione di un'agricoltura sostenibile all'interno del sistema agro-alimentare. – 7. (*Segue*). La nuova visione dell'agricoltura e dell'alimentazione. – 8. Sostenibilità e competitività globale del sistema agroalimentare nel diritto europeo: la disciplina dell'impresa «sostenibile». La Pac 2023-2027. – 9. (*Segue*). Le imprese agricole e alimentari sostenibili nello spazio globale. – 10. Verso un sistema «post-globale»: regolazione e cooperazione nelle relazioni *business to business* globali per la costruzione di un sistema agroalimentare sostenibile.

1. Una premessa: mercati e regole

Una riflessione sull'attuale quadro normativo europeo dei *mercati agricoli*¹ e sull'utilizzo della tecnica normativa del «*diritto transnazionale*» esige una necessaria premessa al fine di inquadrare l'*humus* epistemologico e metodologico di riferimento.

In altre parole, occorre circoscrivere la linea di *specialità* che caratterizza l'analisi del giusagrarista nell'attuale stagione del diritto, potendo, solo in

¹ Sull'attuale contesto giuridico dei mercati agricoli si tornerà *infra*, ancorché limitatamente alle finalità del presente lavoro. Per una disamina completa, con specifico riferimento alle scelte di politica del diritto adottate in sede europea nell'attuale stagione normativa, si rinvia a I. CANFORA, *Il diritto agrario e l'evoluzione dei mercati del lavoro*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2023, pp. 489-510. Per una ricostruzione dei contenuti normativi del processo di strutturazione dei mercati agricoli v. A. IANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare*, in S. MAZZAMUTO, *Trattato del diritto privato*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 209-242.

seconda istanza, individuare le *forme*, gli *strumenti* e i *soggetti* che sul piano giuridico, definiscono (e definiranno) l'agire degli attori economici dell'*agri-business*² per la costruzione di un sistema agroalimentare sostenibile.

L'esigenza di una distinta indagine, di carattere giuridico, relativa ai mercati agricoli affonda le sue radici nei caratteri strutturali e funzionali dell'attività produttiva di riferimento³. Se, da un lato, i *mercati* devono considerarsi «come gli ambiti in cui si confrontano l'offerta e la domanda di beni e servizi» e ove si articolano le «relazioni che derivano dal loro incontro»⁴, dall'altro, siffatta dimensione relazionale assume specifica centralità dal punto di vista giuridico, in ragione delle profonde implicazioni che emergono sia sul piano oggettivo – ovvero l'attività agricola⁵ –, sia soggettivo, incidendo sugli operatori economici, le comunità e i consumatori.

Nell'ottica delineata, autorevole dottrina ha definito il mercato quale *locus artificialis*⁶, delineandolo sostanzialmente come un'*istituzione*, il cui funzionamento può essere garantito solo da regole giuridiche che, «in dipendenza di decisioni politiche, conferiscono *forma* all'economia»⁷ e ne garantiscono il funzionamento onde rispondere alle istanze provenienti dai valori e dagli interessi dei diversi soggetti coinvolti.

Sicché, la diversità delle caratteristiche economiche e dei caratteri assiologici dei singoli comparti ha determinato la costruzione di differenti quadri regolatori dei mercati, sia per macro-settori (come l'agricoltura), sia per *sub-*

² L'espressione, come è noto, si deve a J.H. DAVIS-R.A. GOLDBERG, *A concept of agribusiness*, Boston, Harvard University, 1957, ove gli AA. misero in evidenza come lo sviluppo dell'agricoltura non consentisse più di qualificarla alla stregua di una attività isolata e votata all'autosufficienza. Al contrario, il modello sociale ed economico di produzione degli alimenti aveva inserito gli agricoltori in un più ampio e complesso sistema di relazioni, e aveva modificato l'attività dei produttori agricoli conformandola a quella dei paradigmi delle altre attività economiche.

³ In merito si v. A. IANNARELLI, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci alle radici moderne dell'"eccezionalità" agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2013, p. 405 ss.

⁴ A. IANNARELLI, *Il mercato-agroalimentare*, cit., p. 210.

⁵ Sull'elaborazione del contenuto giuridico di «attività» in agricoltura si v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 143 ss.

⁶ Per la costruzione della teoria del mercato come ordine giuridico v. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 2003, p. 4 ss.; nonché sulla complessità della istituzione-mercato e sul rapporto tra mercato e Stato di diritto, v. C. SCHWOB, *Le marché est-il un objet économique non identifiable?*, in *Economies et Sociétés*, vol. 29, 1995, p. 141 ss. Inoltre, per una ricostruzione giuridica, in chiave diacronica, dei diversi modelli di strutturazione dei mercati si v. A. IANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Tratt. dir. priv. eur.*, III, Padova, 2003, p. 23 ss. Nello stesso senso v. anche E. ROOK BASILE, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 3, 1995, p. 1 ss.

⁷ N. IRTI, *op. cit.*, p. V.

settori (si pensi ai mercati locali), realizzando la co-esistenza di diversi regimi giuridici, pur nella prospettiva unitaria segnata dai Trattati europei di realizzare «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva»⁸.

Per vero, la regolazione dei mercati, nel panorama europeo, si è sempre contraddistinta per una pluralità di strumenti e tecniche giuridiche che hanno inciso a vario modo sull'agire degli operatori economici: sia per garantire la concorrenza degli stessi «*nel mercato*» (ovvero una competizione corretta) sia la concorrenza «*per il mercato*» (promozione di un mercato maggiormente efficiente, nell'ottica di garantire l'interesse generale)⁹.

A tal uopo, il legislatore europeo è intervenuto sia sulle regole dell'*attività*, (attraverso norme di produzione e di organizzazione), sia sulle regole del *contratto*¹⁰, nonché definendo i limiti dell'agire nell'ambito del mercato attraverso la disciplina della concorrenza¹¹.

Del resto, tra *iniziativa economica*, *attività*, *contratto* e *mercato* sussiste una relazione circolare, sia sul piano semantico, sia normativo¹², frutto dello stesso

⁸ Così l'articolo 3 TUE, il cui contenuto programmatico segna un preciso orizzonte e al contempo un canone operativo che ha contraddistinto la regolazione del mercato (e dei mercati), sia nella prospettiva interna, sia internazionale, in ragione dei mutamenti che sono intervenuti. Sull'esistenza e sulla necessità di individuare i diversi mercati si v. S. LATOUCHE, *Marché et marchés*, in *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 30, 1994, p. 35 ss.

⁹ La ripartizione è stata di recente ribadita in Corte Cost. n. 75 del 18 aprile 2023, con nota di A. IANNARELLI, *Le denominazioni comunali dei prodotti agro-alimentari: dalla commedia di finti equivoci alla possibile costruzione giuridica dei mercati locali nell'era della sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2023, p. 123 ss. A ben vedere, la disciplina della concorrenza si è evoluta da un meccanismo di tutela prevalentemente rivolto a salvaguardare l'interesse delle imprese in quanto soggetti economici da condotte sleali (si pensi alle norme di repressione dei monopoli «privati» già presenti nel tardo diritto romano e poi nelle legislazioni medievali) a un modello che riconosce la concorrenza come «bene di interesse generale», funzionale all'efficienza del mercato e al benessere della collettività [In merito v. M. LIBERTINI, (voce) *Concorrenza*, in *Enc. Dir., Annali III*, Giuffrè, 2010, p. 192 ss.]. Tale evoluzione storico-concettuale – dal privato al pubblico – è rispecchiata dal diritto unionale (articoli 101 ss. TFUE), che vede nella concorrenza un fattore essenziale dell'«economia sociale di mercato fortemente competitiva» (articolo 3, par. 3, TUE) e, parallelamente, dall'ordinamento italiano, in cui, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la «tutela della concorrenza» è elevata a materia di competenza esclusiva statale (articolo 117, comma 2, lett. e, Cost.) ma considerata «trasversale» e al servizio dell'interesse generale.

¹⁰ A. IANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, cit., p. 23 ss. Sul punto osserva, inoltre, N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Torino, Wolters Kluwer, 2023.

¹¹ Sulla disciplina della concorrenza come strumentale al perseguimento dei valori fondanti l'Unione europea v. M. LIBERTINI, *op. cit.*, p. 199.

¹² Così A. ZOPPINI, *Autonomia contrattuale, regolazione del mercato diritto della concorrenza*,

modello del mercato concorrenziale, ove il ruolo dello Stato (e dunque dell'Unione) diviene quello di garantire «il corretto svolgersi dei rapporti di scambio»¹³.

Il quadro normativo che ne consegue è espressione della politica del diritto e configura la relazione tra *diritto* ed *economia*¹⁴ e, nel caso specifico, tra *diritto* e *agricoltura*. Difatti, se da un lato, l'attività agricola è costituita dalla presenza di elementi strutturali e funzionali legati alla stessa sopravvivenza dell'uomo, dall'altro, sul piano economico e giuridico, essa è l'attività tecnica ed economica di un'impresa, quella agricola. E, come tale, è un'attività orientata verso il mercato¹⁵.

in ID., *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 177. Nel medesimo senso si v. N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni business to business. Regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Pers. merc.*, 1, 2024, p. 92. Del resto, tale relazione è stata anche confermata dalla Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si v. Corte di Giustizia UE sent. 20 settembre 2001, in causa C-453/99, *Courage Ltd c. Bernard Crehan*, ove la Corte evidenzia come l'articolo 101 TFUE (ex articolo 85 Trattato CE) produca effetti diretti anche nei rapporti tra privati (punti 24 e 26). La Corte enfatizza il carattere circolare del rapporto tra iniziativa economica e vincoli di concorrenza, chiarendo che la libertà negoziale del singolo non può tradursi in intese o clausole che distorcano il corretto funzionamento del mercato (punti 19-21); di qui la nullità *ope legis* di accordi simili (punto 21) e la possibilità di intraprendere azioni risarcitorie, anche da parte di chi è contraente dell'accordo vietato (punti 27-28). Tale pronuncia sottolinea il ruolo cardine della disciplina della concorrenza quale limite e, al contempo, garanzia dell'iniziativa economica, in coerenza con la finalità di assicurare «il corretto svolgersi dei rapporti di scambio» nell'ordinamento dell'Unione.

¹³ A. ZOPPINI, *op. cit.*, p. 177.

¹⁴ W.J. SAMUELS, *Interrelations between Legal and Economic Processes*, in *The Journal of Law and Economics*, vol. 14, 2, 1971, p. 435; G. AULETTA, *Un saggio di economia del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 1072 ss., ove l'A. nel commentare il volume G. SANTINI, *Il commercio. Saggio di economia del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1979, offre un'attenta disamina del peculiare rapporto tra diritto ed economia, ovvero tra strumenti posti dall'ordinamento per la definizione dell'attività e delle relazioni giuridiche che contrassegnano il mercato.

¹⁵ La letteratura sull'impresa agricola come soggetto che opera nel mercato e al contempo come struttura organizzativa prescelta dall'ordinamento per lo svolgimento dell'attività agricola, nonché come concetto riassuntivo di una disciplina che ha caratterizzato l'esperienza giuridica del Novecento è ampia, si v. *ex multis* A. IANNARELLI-A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Torino, 2009; E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, II ed., Torino, Utet, 2001; M. GOLDONI, *Gli imprenditori agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 2ª ed., Padova, 1997, p. 114 ss.; e con riguardo alla riforma del 2001 ID., *Art. 1 "Imprenditore agricolo". commentario al d.lgs. n. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2002, p. 213 ss.; R. ALESSI-G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola: artt. 2135-2140*, in *Il Codice Civile, Commentario* diretto da F. Busnelli, Milano, 2010; I. CANFORA, *L'impresa agricola nell'interpretazione della giurisprudenza di Cassazione dopo la riforma del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, p. 232 ss.; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *sub art. 2135*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2014, p. 613 ss.; L. COSTATO, *La nuova versione dell'art. 2135 cod. civ. e la Corte di cassazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, p. 11 ss.; A. SCIAUDONE, *L'impresa*

Tuttavia, proprio la peculiare prospettiva assiologica che innerva l'attività dell'impresa agricola e le condizioni strutturali del comparto hanno determinato lo sviluppo di un peculiare quadro normativo che ha inciso in vario modo, nelle diverse «stagioni del diritto agrario», sulle regole dell'attività, dei contratti e del mercato.

Come si avrà cura di discutere nelle prossime pagine, l'attuale scenario globale dei mercati e la sostenibilità hanno portato i legislatori, e in particolare quello europeo, a rivedere nuovamente la disciplina dell'agire degli operatori economici, con importanti ricadute sul piano della disciplina giuridica dei mercati agricoli nello spazio internazionale.

Le sfide emerse nell'era della sostenibilità hanno mostrato il fallimento del modello produttivistico e della neutralità del diritto statuale nella dimensione globale delle relazioni, ricalibrando il rapporto tra *diritto* e *spazio*¹⁶, tenuto conto del fatto che «la *s-confinatezza del regolato* (degli interessi, cioè, che sono materia di disciplina giuridica) esige e invoca la *s-confinatezza della regola*; e quest'ultima, per raggiungere tale grado di corrispondenza e adeguazione, deve affrancarsi dall'abbraccio terrestre, dal fondo originario del *nomos*»¹⁷.

È in questa cornice che si colloca il *diritto transnazionale*¹⁸, ovvero – nella sua accezione moderna – quel complesso di regole che si propone di governare fenomeni che si svolgono al di fuori dei confini dello Stato, pur avendo un ancoraggio nell'ordinamento giuridico di riferimento.

Ebbene, il mutato assetto delle regole richiede una specifica analisi da parte del giusagrarista, il cui obiettivo non può che essere quello di individuare i profili di innovazione e di criticità dell'ordine giuridico del mercato, operando una lettura del *testo* normativo, nel *contesto* economico e giuridico dell'agricoltura, attraverso la lente metodologica segnata dai principi della regolazione dei mercati agricoli europei.

Pertanto, il punto di avvio dell'indagine deve necessariamente coincidere con il richiamo ai profili di specificità dei mercati agricoli, del *contesto*.

agricola: profili di qualificazione, Napoli, 2005; L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007. Sulla specialità dell'impresa agricola si v., inoltre, AA.VV., *Ripensare la 'specialità' dell'impresa agricola*, Convegno del 10 maggio 2019, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2019.

¹⁶Osserva F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella food law*, in *Riv. dir. al.*, 1, 2015, p. 6, che «al territorio, ai territori, di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si sostituisce lo spazio».

¹⁷Così N. IRTI, *Geo-diritto*, in ID., *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, p. 32.

¹⁸Per una ricostruzione, in chiave diacronica, dei contenuti della formula «diritto transnazionale», nonché della sua declinazione come tecnica normativa per la costruzione di un ordine giuridico si v. G. SHAFFER, *Theorizing Transnational Legal Ordering*, in *Annu. Rev. Law Soc. Sci.*, 12, 2016, pp. 231-253.

2. L'«eccezionalismo» agricolo come lente metodologica alla prova della storicità del diritto agrario. Attività e mercato dal protezionismo alla *regulation*

L'analisi delle ragioni che hanno condotto alla elaborazione di un regime giuridico specifico per l'agricoltura – icasticamente individuato attraverso la formula dell'«eccezionalismo agricolo»¹⁹ – impone di procedere, seppur molto sinteticamente, ad una ricostruzione dei processi giuridici relativi alla strutturazione dei mercati agricoli.

Per vero, la nozione di «eccezionalismo agricolo» è (ri-)emersa nell'ambito della letteratura di politica economica e di diritto, americana ed europea, nel corso del Novecento, identificando un trattamento giuridico differenziato dell'attività agricola rispetto a quello riservato agli altri settori economici²⁰. A ben guardare, però, le radici di tale specialità hanno origini ben più risalenti. Già in età moderna, si afferma anzitutto l'idea che l'agricoltura, in quanto rispondente alla funzione primaria di produrre alimenti per la sopravvivenza dell'uomo non potesse essere regolata dagli stessi meccanismi di mercato validi per altri comparti. Inoltre, unitamente al profilo funzionale, con l'avvento delle società industrializzate, è emersa sempre con maggior vigore, nella letteratura economica e giuridica, la considerazione della indissolubile relazione esistente tra attività agricola e *territorio* nella sua componente ambientale, sociale e culturale²¹. In questo senso, osservava Giuseppe Capograssi come l'agricoltura sia «una specie di lavoro, che ha per oggetto di associarsi alla vita della terra alle

¹⁹ Sul tema, si v. A. IANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroal.*, 1, 2016, pp. 61-92; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 13 ss. L'A. osserva come la costruzione di un complesso di regole «speciali», atte ad operare una deviazione del trattamento giuridico dell'agricoltura rispetto agli altri settori economici, sia un dato riscontrabile, con forme e contenuti diversi, nel variegato panorama delle esperienze giuridiche dei diversi Paesi. Sull'eccezionalismo agricolo si v., inoltre, R. LEE, *European food governance The contrary influences of market liberalization and agricultural exceptionalism*, in T. MARSDEN-A. MORLEY, *Sustainable Food Systems Building a New Paradigm*, Routledge, 2014, p. 62 ss.; nonché C. DAUGBJERG-A. SWINBANK, *Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, 2009; M. TREBILCOCK-K. PUE, *The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*, in *Journal of International Economic Law*, vol. 18(2), 2015, pp. 233-260; D. DIAMOND-L. ASHWOOD-A. FRANCO-L. KUEHN, *et al.*, *Agricultural Exceptionalism, Environmental Injustice, and U.S. Right-to-Farm Laws*, in *ELR*, 9, 2022, pp. 10727-10748.

²⁰ A. IANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare*, cit., p. 65.

²¹ Sulla rilevanza del territorio nella costruzione della disciplina giuridica dell'attività agricola si v. L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 7 ss.

segrete forze con cui si tratta di ingranarsi e perciò e insieme a tutte le vite e le forze con le quali la vita della terra è connessa»²².

Ebbene, la presa d'atto della specificità dei caratteri funzionali e strutturali dell'attività agricola ha determinato la progressiva formazione della speciale disciplina dell'agricoltura, attraverso la definizione di un regime giuridico differente sia sul versante del diritto privato – relativamente alla disciplina della proprietà, dei contratti, dell'impresa, della concorrenza e del lavoro – sia su quello del diritto pubblico – attraverso specifici interventi di carattere promozionale, sul piano fiscale, previdenziale e in materia di aiuti.

Siffatta disciplina, come è stato ampiamente osservato in dottrina, non ha strutturato un «privilegio» dell'impresa agricola, ma, al contrario, si è resa necessaria al fine di rispondere alle specificità di carattere antropologico²³, ambientale²⁴, economico²⁵ e sociale²⁶, ovvero alla costruzione di forme giuridiche rispondenti

²² G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 1952, p. 247. L'A. – che potremmo definire un antesignano sul piano della strutturazione assiologica della disciplina – evidenziava l'unitarietà esistente tra uomo, natura e comunità, un'unità che si sarebbe dovuta tradurre, pur con le sue difficoltà dialettiche, sul piano giuridico, come canone operativo della regolazione.

²³ J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli Editore, 2009, p. 32 ss.

²⁴ Cfr. G. GALLONI, *L'ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e diritto alimentare nel pensiero di Luigi Costato*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, Jovene, 2014, p. 397. Sulla relazione tra ambiente e agricoltura si tornerà nei prossimi paragrafi.

²⁵ In questa prospettiva si v. A. IANNARELLI, *Appunti giuridici per una teoria del «rischio d'impresa»*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2007, pp. 300-360, ove l'A. nell'ottica di evidenziare la distinzione tra «rischio economico» e «rischio giuridico», mette in luce come il rischio che determina la strutturazione di un peculiare trattamento normativo non è quello tecnico, ma quello giuridico derivante dall'agire giuridico delle stesse imprese agricole. La prospettiva non sminuisce la diversa tipologia di rischio che pure si è assestata alla base della più compiuta evoluzione disciplinare dell'attività agricola, essendo rivolta unicamente all'individuazione di una «teoria del rischio» che per ragioni non solo ontologiche, ma anche di carattere operativo determinano un differente trattamento, confermando e rafforzando la necessità di un trattamento differenziato della disciplina dell'impresa agricola. Sulle ragioni di un diverso trattamento appare fondamentale, ancora oggi, la prospettazione operata da A. CARROZZA, *Lezioni diritto agrario*, cit.; nonché relativamente ai connotati e alle ragioni della specialità della disciplina dell'impresa agricola e del suo agire nel mercato oltre alla letteratura già menzionata nella nt. n. 15, si v. per una ricostruzione generale, in termini sistematici, v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, VIII ed., Torino, Giappichelli, 2016; L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2024.

²⁶ In merito ai diversi momenti e alle diverse istanze emerse nel corso del tempo, e in particolare nel corso del Novecento, come momento di trasformazione del sistema agricolo verso un complesso e strutturato sistema agroalimentare si v. R. CIANFERONI-Z. CIUFFOLETTI-L. ROMBAI (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana, III, l'età contemporanea*, vol. 1, Firenze, Edizioni

alla realtà economica e sociale. Ciò ha consentito di elaborare e fissare i principi della disciplina, e conseguentemente le situazioni giuridiche da tutelare, che nella loro plasticità e dinamicità hanno resistito alle profonde trasformazioni derivanti dal mutare dei valori²⁷ e delle diverse istanze congiunturali, guidando lo sviluppo dei meccanismi giuridici ed economici dei mercati agricoli²⁸.

Sicché, ponendo il *focus* della presente riflessione entro lo spazio europeo, occorre osservare come, già nel 1957, il riconoscimento della *specialità* del settore primario abbia portato all'elaborazione e positivizzazione dei *principi* giuridici della disciplina dei mercati agricoli.

Invero, a livello europeo, un punto fermo rispetto alla definizione dei contorni della disciplina è da rinvenirsi nel testo dell'attuale – e mai mutato – articolo 39 TFUE²⁹, che definisce gli obiettivi della politica agricola comune (Pac)³⁰,

Polistampa, 2002; nonché F. SCARAMUZZI-P. NANNI (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana*, III, *L'età contemporanea*, vol. 2, Firenze, Edizioni Polistampa, 2002. Sulle specificità, sul piano giuridico, che hanno pian piano contraddistinto l'ampia pletora dei fenomeni e delle questioni che hanno richiesto un raccordo sistematico si v. M. GOLDONI-E. SIRSI-G. STRAMBI-E. CRISTIANI-M. ALABRESE-S. MATTEOLI (a cura di), *Cento anni di vita della rivista di diritto agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro*, Allegato al fascicolo 4-2021 della *Riv. dir. agr.*, pp. 1-342.

²⁷ Nella prospettiva segnalata si v. A. CARROZZA, *op. cit.*, p. 211 ss. Sulla nozione e rilevanza tra valori e principi e sulla configurazione degli stessi sul piano giuridico si v. il prezioso contributo di G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, *L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, 31, Milano, Giuffrè, 2002, p. 865 ss. L'A. osserva come i valori pur identificando il bene finale mal si prestano ad essere integrati all'interno dell'ordinamento *sic et simpliciter*, poiché il «*valore-fine*» finirebbe per giustificare l'adozione di qualunque mezzo per il suo raggiungimento. Il punto fermo della regolazione, quindi, sono i principi che devono guidare l'attività normativa poiché «*bene iniziale* che chiede di realizzarsi attraverso attività *conseguenzialmente orientate*». Sul ruolo dei valori e dunque sul rapporto tra dimensione etica e ancoraggio al dato positivo si v. il prezioso contributo di A. ASCARELLI, *Antigone e Porzia*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1955, p. 756 ss.

²⁸ A. IANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo*, cit., p. 16 ss.

²⁹ Secondo una giurisprudenza consolidata «le finalità enumerate dall'articolo 39 del Trattato CEE comprendono la tutela degli interessi tanto dei produttori quanto dei consumatori e non possono quindi essere raggiunte tutte simultaneamente e interamente». Corte di Giustizia CE, 13 marzo 1968, in causa C-5/67, *Beus*, in Racc., 125; Corte di Giustizia. CE, 11 marzo 1987, in causa *Rau e altri c. Commissione*, Cause congiunte 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, ivi, 1987, 1069. Si v. anche Corte di Giustizia CE, 11 marzo 1987, *Vandemoortele NV c. Commissione*, in causa C-27/85, ivi, 1987, 1129 e Corte di Giustizia CE, 11 marzo 1987, in causa *Van den Bergh en Jurgens BV e Van Dijk Food Products (Lopik) BV c. Commissione*, C-265/85, ivi, 1987, 1155.

³⁰ La bibliografia sull'evoluzione della Politica agricola comune è molto vasta, si v. *ex multis* M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*, Oxford, Oxford University Press 2004; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles, 2006; G. OLM, *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Dig. pubbl.*, 1987, p. 118 ss.; F.G.

nel più ampio disegno della strutturazione di un mercato unico.

La disposizione richiamata non assume solo la veste di una linea programmatica delle politiche, ma diviene anche canone operativo ed ermeneutico del *diritto dei mercati agroalimentari*, segnando i principi che guidano l'intera disciplina. Essa, difatti, individua le finalità della politica comune, ovvero: garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, stabilizzare il mercato, sostenere il reddito degli agricoltori, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, nonché l'uso razionale delle risorse.

Sicché, siffatta norma fissa un preciso orizzonte per l'agricoltura europea, assumendo come oggetto di regolazione l'attività nelle sue complessive armonie e dicotomie: la relazione tra agricoltura e produzione, tra produzione e alimentazione, tra attività agricola e ambiente e, infine, tra agricoltura e comunità rurale³¹. Al contempo, la norma individua due categorie soggettive che il programma politico-normativo deve tutelare: i *produttori* e i *consumatori*. Il legislatore storico, dunque, vuole strutturare l'*istituzione-mercato*, e più precisamente il rapporto *agricoltura-mercato*, come uno «spazio» caratterizzato da un equilibrio dinamico di valori e interessi che contraddistinguono il fenomeno umano, economico e giuridico dell'agricoltura.

Pur non essendo possibile, in questa sede, ricostruire in modo esaustivo l'intera evoluzione della disciplina giuridica, né approfondire dettagliatamente i relativi profili epistemologici e metodologici, occorre, nella prospettiva ricostruttiva adottata, evidenziare come la disciplina dell'attività agricola si contraddistingua per il *fil rouge* che collega l'attività economica alle sue specificità: vale a dire, la destinazione alimentare dei prodotti e il rapporto tra uomo e territorio nella sua pluridimensionalità e multifunzionalità. Ciò si traduce, nella regolazione del

SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990; L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003. Sulle diverse scelte di politica del diritto e di politica economica operate nell'ambito europeo si v. ID., *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 369; ID., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 210; ID., *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 64; D. BIANCHI, *La PAC camaleontica alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 592; L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale. Atti del Convegno di Ferrara*, Napoli, 2011, p. 315; I. CANFORA-L. COSTANTINO-A. IANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC, Atti del Convegno di Bari*, Bari, Cacucci, 2017. Da ultimo, per ciò che concerne la nuova Pac si v. i fascicoli monografici della rivista di diritto agrario dedicati al tema, ovvero *Riv. dir. agr.*, 1, 2020 e il fascicolo, 2, 2022.

³¹ Nel senso della complessità del fenomeno dell'agricoltura nei termini delineati si v. M. GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della "specialità" dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2019, p. 359, ove l'A. richiama la complessità del fenomeno agricolo prospettata da Ezio Capizzano.

mercato, in una costante ricerca di equilibrio tra interessi e situazioni giuridiche confliggenti.

Invero, la presenza di valori e interessi che si sono presentati, sin da subito, come armonici e dicotomici ha determinato l'evolversi di una disciplina giuridica radicata nella complessità del tempo, delle sue istanze e delle sue manifestazioni. Tanto che, a tacer d'altro, è sufficiente osservare come la *trama* intesuta dal divenire dell'agricoltura e dal suo «sistema di regole» si sia contraddistinta per un processo di normazione, immerso nella *fattualità*³², che il dato giuridico positivo si è ritrovato ad ordinare³³ dinanzi alla storicità³⁴, trasponendo la *complessità del reale* nell'edificio giuridico dell'ordinamento³⁵.

A ben guardare, difatti, l'esperienza normativa dell'agricoltura si è sviluppata lungo la costruzione di un complesso equilibrio tra i caratteri strutturali e funzionali della stessa, tradottosi nel *conflitto* tra i diversi *interessi* in capo ai

³² Sul rilievo della fattualità e più precisamente del dato tecnico nella costruzione di un complesso disciplinare autonomo si v. A. CARROZZA, *op. cit.*, p. 3 ss.

³³ Del resto, osserva M. GOLDONI, *op. cit.*, p. 14, «il diritto ha una funzione ordinante» e per far ciò mira alla costruzione di un certo grado di certezza e di «sicurezza» nelle sue molteplici accezioni. Sul delicato e primigenio rapporto tra diritto e ordine, si v. il prezioso contributo, ancorché in chiave pubblicistica, di M. LUCIANI, *Alla ricerca dell'ordine*, in ID., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 19 ss. Sul concetto di «sicurezza» o per meglio dire di «sicurezze», attesa la varietà di significato sul piano dei contenuti, che finisce per tradursi in differenti discipline giuridiche, secondo una prospettiva funzionale si v. F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in AA.VV., *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 197.

³⁴ Sulla «storicità» come elemento fondativo e metodologico del diritto agrario v. anche A. IANNARELLI, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2008, pp. 13-14.

³⁵ Cfr. P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto «agrario» in Italia*, in *Dir. agroal.*, 1, 2016, p. 7 ss. Nel volume della rivista in omaggio a Paolo Grossi (allegato a *Riv. dir. agr.*, 4, 2022), osserva M. GOLDONI, *La figura di Paolo Grossi nelle immagini sparse di un agrarista*, p. 12, riportando anche le parole dello storico, che «c'è uno strato profondo che è uno strato radicale; è lo strato dei valori supremi di una civiltà storica. Lì è situato il cuore del diritto; però è chiaro che il diritto è chiamato a ordinare la società: questi valori devono diventare ordinamento e, se devono diventare tali, devono necessariamente tramutarsi in una forma, devono manifestarsi come forma (...). Non c'è (...) nessuna contraddizione tra il puntare sulle radici e il puntare sulla forma (...). È che la forma non potrà mai tradire quelle radici: questo è il punto; perché allora la forma diventerebbe formalismo e si avrebbe uno pseudoordinamento che fa violenza ai fatti invece di ordinarli (...). Credo che il rischio non sia quello di maneggiare forme: questo è tipico del mestiere del giurista, la nostra è scienza ordinante, quindi è scienza formale. Ma da qui a un formalismo, cioè a forme che possono distaccarsi da valori e interessi, ci corre». Ineliminabile rimane la considerazione storica del trionfo valori, interessi (e bisogni), diritto; e ciascuno di questi vocaboli ha una sua interna complessità, irriducibile sicuramente ai soli aspetti economici».