

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

MARCO GOLDONI, <i>Il centesimo anno della Rivista di diritto agrario</i> . . . . .	1
--	---

### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
VITO RUBINO, <i>Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?</i> . . . . .	9

### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ELOISA CRISTIANI, <i>La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari</i> . . . . .	54
DAVIDE DE FILIPPIS, <i>L'accesso dell'impresa agricola al mercato del finanziamento digitale: il crowdfunding agroalimentare</i> . . . . .	69
FRANCESCA LEONARDI, <i>Appunti in tema di piccola impresa di pesca</i> . . . . .	102

### OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

STEFANO MASINI, <i>Il "lato oscuro" dell'unificazione dei codici. Spunti di lettura su impresa e agrarietà</i> . . . . .	124
LUCIO SALZANO, <i>La sicurezza alimentare in Cina ai tempi del Covid-19</i> . . . . .	150

### INFORMAZIONI, RESOCONTI E DIBATTITI

<i>Il V Rapporto agromafie e caporalato</i> (ARIANNA ABBASCIANO). . . . .	174
---	-----

## PARTE SECONDA

### GIURISPRUDENZA

CRISTIANA FIORAVANTI, <i>Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale (Note a commento della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA)</i> .....	3
SENTENZE E MASSIME ANNOTATE	
CAMILLA GERNONE, <i>Il caso «Morbier» e la protezione contro l'evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea</i> .....	37
CLAUDIO MUSCIACCHIO, <i>Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva "glifosato"</i> .....	66

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. V, 17 dicembre 2020 (*DOP e IGP*),  
26.

Sez. I, 17 dicembre 2020 (*Prodotti fito-  
sanitari*), 56.



## IL CENTESIMO ANNO DELLA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

Questo fascicolo - il primo del 2021 - apre il centesimo anno di svolgimento dell'iniziativa risalente all'aprile del 1922, quando Giangastone Bolla diede alle stampe il primo numero della *Rivista di diritto agrario*, subito contrassegnato da un Programma che collegava alla nascita della pubblicazione la volontà di costituire un centro comune di attenzione e un elemento di continuità nell'opera diretta a costituire una "nuova materia": il diritto dell'agricoltura. Scrive Bolla: «C'è bisogno di un foglio specifico, occorre procedere alla costruzione di un diritto speciale, poiché accanto al fondo prende forma e si differenzia l'azienda agraria, intesa come centro di attività economica e sociale».

“Autonomia” è il sintagma propositivo, sentito da Bolla «in modo esasperato» e da lui vissuto «con eccesso di zelo, fino alla pretesa di un sistema di principi generali propri» – ci ricorda Paolo Grossi –, idoneo a offrire talora l'immagine di una ingenua bandiera. Credo, però, che nessuno abbia colto il valore straordinario di Bolla e l'importanza del suo tentativo del 1922 meglio di Emilio Romagnoli quando sottolinea: «Da un lato, invero, emergono le doti dello studioso, che non vanno ricercate nel rigore di un metodo rispettoso soprattutto del diritto positivo, ma piuttosto nella meditata attenzione per la realtà storica e per quella presente nei loro aspetti tecnici, economici e sociali, e dall'altro l'inseparabilità della produzione giuridica e della stessa persona di Giangastone Bolla dalla dottrina profusa da tanti e assai insigni autori che collaboravano alla *Rivista di diritto agrario* e dallo stesso modo di essere, dalla stessa vita della *Rivista*». Emerge così la figura concreta, storica, di Giangastone Bolla, che non affida l'intuizione propositiva e l'istanza creatrice alla

solitudine dell'utopia, ma trova il suo spazio di azione nel confronto con i giuristi, anche grandi e grandissimi, dell'epoca.

Credo che a questa pagina sia sufficiente affiancare altre due citazioni. La prima ricorda ancora una volta un episodio che deve la singolarità alla circostanza di provenire – è il 1935 – dal «nemico giurato di ogni assolutizzazione di stampo naturalistico»: Tullio Ascarelli offre a Bolla l'aiuto della sua insistenza sui «criteri tecnici come fondatori di una concreta specialità», così che «la considerazione di differenze tecniche ed economiche presenti nel momento storico ed esigenti una differenziazione di disciplina» non può certo apparire estranea al discorso agraristico (P. Grossi).

La seconda citazione mi sembra ancor più persuasiva dell'importanza del significato attribuibile alla nascita della nostra *Rivista*. Essa è tratta dal libro di Pietro Rescigno per gli Editori Laterza, intitolato *Introduzione al codice civile*, la cui prima edizione è del 1991. Nell'Appendice ("Note minime da riviste e scuole di diritto privato") si riconosce alla proposta del "diritto agrario", pur incapace di nascondere nella discussione «aspetti e finalità del chiuso mondo universitario», elementi di sicura utilità nell'analisi dei temi dell'autonomia legislativa, scientifica e didattica e nel discorso sulla specialità tecnica delle materie e sulla esigenza di peculiari e originali categorie concettuali. A p. 259 si legge: «La *Rivista di diritto agrario*, alle origini e per molti anni legata al nome di G.G. Bolla, costituisce un altro capitolo importante della storia del pensiero giuridico, e con la *Rivista* debbono ricordarsi le attività che essa ebbe a promuovere e a realizzare: tra i suoi meriti il più alto è l'aver suscitato interventi che, muovendo dai problemi dell'agricoltura e dell'impresa fondiaria, giungevano a ridiscutere proprietà e iniziativa economica nella globalità dell'esperienza (è l'itinerario, come il lettore rammenta, che da Finzi arriva a Pugliatti)».

La finezza critica di Rescigno nel ricordare il necessario collegamento tra la *Rivista* e le attività che essa promosse e realizzò coglie nella sua centralità il tentativo di Bolla, fondativo di una pubblicazione provvista dell'ambizione di diventare momento centrale di una nuova materia. Possiamo dire che il disegno di Bolla trovò corona-

mento nel 1957 quando una legge istituì l'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC). Bolla stesso venne nominato commissario di questo ente pubblico non economico, sotto il controllo finanziario della Corte dei conti. È facile anche collegare l'osservazione di Rescigno con il discorso più generale svolto dallo stesso scrittore a proposito delle riviste giuridiche concepite con struttura tradizionale: «È dunque positiva la funzione riassunta nell'idea del dibattito selettivo, espressione elegante di ciò che altri, con atteggiamento sdegnoso o decisamente critico, riassume nelle parole 'bazar' o 'magazzino'. Il dibattito selettivo è stato nella storia delle riviste qualcosa di diverso e di meglio della raccolta promiscua e casuale di materiale».

Personalmente, infine, ritengo, sempre rifacendomi alle valutazioni generali di Romagnoli e di Rescigno, che i modi di realizzazione del disegno culturale di Bolla, fondato sul binomio "rivista-materia", non potrebbero essere adeguatamente compresi senza tenere conto del rapporto di sostanziale cooperazione tra il fiorentino e Ageo Arcangeli, storicamente il primo professore ordinario di diritto agrario. La discrezione nei contatti assecondò probabilmente l'idea di una rigida contrapposizione tra i due; ma dopo la morte del collega – nel 1935 – il direttore della *Rivista* scrive, al termine di un commosso necrologio: «La comune passione si accendeva nel comune programma. L'esame dei problemi, delle direttive, che talvolta potevano anche per un momento non essere identiche, stringevano poi maggiormente i nostri vincoli e moltiplicavano l'effetto utile delle nostre decisioni». Venticinque anni fa proponevo, in un convegno a Treia, cittadina natale di Arcangeli, il confronto fra Bolla e Arcangeli stesso in questi termini: Il primo è dotato di «un'intuizione salda e acuta», di «un sapere squisitamente intuitivo», ma mostra i limiti metodologici di un eclettismo incapace di selezioni; il secondo, invece, porta nel diritto agrario il pregio dei migliori commercialisti: senza pericoli di strabismo, riesce a tenere un occhio al sistema, l'altro alla realtà empirica, agli aspetti economico-tecnici, alla concreta esperienza giuridica. In anni nei quali la dottrina civilistica italiana è intenta a delineare concetti geometricamente ordinati per realizzare un sistema sempre più "puro" e sempre più lontano dalla realtà,

merito di Arcangeli è di cogliere quanto di vitale c'è nel tentativo di Bolla, per inserirlo in un discorso giuridico privo di anacoluti e consapevole dell'unità e della specificità del sapere giuridico, che la considerazione del fatto tecnico vivifica ma non frantuma. Non è superfluo sottolineare che spesso le soluzioni prospettate da Arcangeli sono punte avanzate, ma coerenti, di un discorso unitario, il quale si muove lungo la direttrice del dialogo "economia-diritto" aperto da Bolla. In definitiva ritengo non improprio far emergere dai contatti tra Bolla e Arcangeli le linee di fondo destinate a segnare gli anni di avvio e il futuro della *Rivista*.

Nel corso del tempo i collaboratori della *Rivista* dovranno confrontarsi con temi che per un verso tendono a occupare un territorio relevantissimo del diritto privato, per altri versi sono attraversati da interessi e norme di carattere pubblicistico che finiscono per porre in maniera perentoria il problema dei confini fra diritto privato e diritto pubblico; è vietato loro abbandonare gli interessi internazionalistici o la vocazione comparatistica; l'originario disegno ricostruttivo, incentrato sull'articolazione proprietà fondiaria-impresa agraria-contratti agrari, è progressivamente insidiato dalle vicende del diritto europeo e dalle problematiche correlate ai rapporti con l'ambiente e l'alimentazione.

È ovvio che una storia centenaria si componga di momenti alti e di pause. A tutti i compleanni, anche a questo, si addicono d'altro canto auguri inevitabilmente legati alle prospettive per il futuro. Mi limito a riproporre alcune considerazioni già svolte nella *lettera agli Abbonati, ai Lettori, agli Amici* sul primo numero annuale della *Rivista* nel 2016.

1) La *Rivista di diritto agrario* ha rappresentato, per molti decenni, lungo tutto il Novecento, il solo punto di riferimento di una disciplina accademica che ha lungamente dovuto attendere per vedere consacrato il suo pieno riconoscimento nelle facoltà, giuridiche e non, e nei relativi curricula universitari. Ciò spiega l'unicità dell'esperienza giuridica italiana: unicità dovuta sia alla presenza di una istituzione *sui generis* come l'IDAIC, istituto proiettato anche a livello internazionale alla formazione di giusagraristi, sia alla funzione



strategica svolta dalla *Rivista di diritto agrario*, quale strumento per l'analisi e la diffusione di indagini su una disciplina per molto tempo rimasta ai margini della comunità dei giuristi. Il collegamento storico tra l'IDAIC, la *Rivista di diritto agrario* e la comunità degli agraristi accademici, progressivamente rinfoltitasi nel secondo dopoguerra e pervenuta al suo acme alla fine degli anni novanta del secolo scorso, è un dato innegabile nella storia nazionale della nostra disciplina.

2) La complessiva convergente funzionalità tra l'IDAIC e la *Rivista* deve fare i conti con questo dato di fatto: nel 2003 l'IDAIC è stato soppresso per essere incluso nel CNR; il Consiglio di amministrazione dell'IDAIC è stato dichiarato decaduto; l'ultimo segretario generale è divenuto «responsabile del Centro di responsabilità di attività scientifica di primo livello IDAIC». La vicenda estintiva si è protratta fino al 2017, quando il “responsabile” del CNR-IDAIC ha passato le consegne al direttore del CNR-ISGL. Inutile dire che la soppressione dell'IDAIC ha rappresentato per la nostra materia e per la nostra *Rivista* un danno culturale enorme. Ma la *Rivista di diritto agrario* ha dovuto sopportare anche un danno materiale che mette in pericolo la sua stessa sopravvivenza: la somma destinata dal CNR alla vita della pubblicazione trimestrale, già bassissima e neppure confrontabile con quella attribuita dall'IDAIC nel periodo dell'autonomia dell'ente, ha da anni raggiunto lo zero. Anzi, da anni il CNR non può prevedere somme per il finanziamento di proprie riviste. Il centesimo anno della *Rivista* può svolgersi in misura adeguata grazie a un contributo destinato all'occasione dalla Cassa di risparmio di Firenze.

3) Credo che la continuazione della *Rivista di diritto agrario* sarà effettuata se la continuazione potrà essere da noi proclamata senza vergogna, per lo meno con la speranza di svolgere le nuove articolazioni (Agricoltura, Ambiente, Alimentazione) con la passione degli antichi Maestri e la ricerca di una identità riconoscibile e capace di adeguarsi al mutamento dei tempi senza rinnegare, ma anzi sollecitando, il confronto con gli “altri”. Il cammino da compiere è ancora lungo. È chiaro che il mantenimento dell'identità della *Rivista* così come la riscoperta e la valorizzazione del livello internazionale di riferimento richiedono uno sforzo collettivo di partecipazione della comunità degli agraristi. In questa prospettiva mi fa piacere propor-

re alla attenzione della comunità stessa i due nomi più antichi fra i condirettori della nostra *Rivista*: alludo a Luigi Costato, fra tutti noi il più attento alle pulsioni e alle tensioni del futuro, e a Paolo Grossi, l'insigne storico del diritto cui devo parole che mi sono molto care: «nel guardare il futuro l'agrarista deve farsi profeta disarmato, anzi armato, anzi armatissimo. Dovrà tenersi saldo alle proprie radici per non perdere la propria identità».

Sulla pagina di copertina c'è un altro nome con la stessa rilevanza grafica del nome dell'ideatore della *Rivista*: esso ci ricorda colui che con limpida e incondizionata adesione ha accolto il messaggio di Giangastone Bolla, proseguendo nell'opera di direzione e insegnando a tutti coloro che frequentavano il suo studio l'importanza dell'umiltà del faticoso impegno quotidiano. Con il ricordo di Giangastone Bolla ho doverosamente iniziato il discorso sul centesimo anno della *Rivista di diritto agrario*, con quello di Antonio Carrozza mi piace concluderlo.

MARCO GOLDONI

---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

VITO RUBINO

## **SUL CONFLITTO FRA LE ESIGENZE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E LA SOVRANITÀ NAZIONALE: QUALE LIVELLO DI GOVERNANCE PUÒ OFFRIRE LE RISPOSTE PIÙ EFFICACI NEL BREVE TERMINE?\***

### ABSTRACT

L'emergenza ambientale che stiamo vivendo pone gli Stati e gli individui di fronte a una scelta drammatica: salvare il pianeta dalla imminente catastrofe sacrificando il diritto allo sviluppo e al benessere di intere popolazioni o continuare la corsa alla crescita economica consapevoli che all'esito ci ritroveremo a vivere in una landa desertica priva di biodiversità e di risorse naturali.

Quale livello di *governance* può dare risposta a questo dilemma?

A che livello occorre elevare la discussione, tenuto conto dell'urgenza di dare risposte ai quesiti in oggetto e della necessità di garantire efficacia alle scelte assunte?

L'articolo compie una disamina del quadro descritto, analizzando le criticità legate a ciascun livello ordinamentale e agli aspetti capaci di incidere in modo più immediato e meno "condizionabile" sulle scelte strategiche che l'umanità dovrà fare nel volgere di pochissimi anni per salvare sé stessa e il pianeta.

*The environmental crisis we are facing puts both countries and individuals in front of a drastic choice: to save the Planet from the impending catastrophe by sacrificing the rights of entire populations to development and economic*

---

\* Scritto destinato alla prossima pubblicazione nel volume collettaneo *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, curato da Stefano Masini e Vito Rubino (editore Cacucci, Bari).

*well-being or to continue on the path of economic growth at all costs knowing that we will end up in a desert landscape without biodiversity and natural resources.*

*What kind of governance can give answers to this dilemma?*

*To what level should we raise the discussion, considering the urgency in giving replies to these questions and the need to guarantee the effectiveness to the choices that are made?*

*This article analyses the complex framework described, highlighting the problems connected to each legal order and the elements that can influence, in an immediate and unconditioned way, the strategic choices that humankind needs to make in the next few years in order to save itself and the planet Earth.*

PAROLE CHIAVE: Sviluppo sostenibile – Sovranità nazionale – Governance.

KEYWORDS: Sustainable Development – National Sovereignty – Governance.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche. – 3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne. – 3.1. (*Segue*). Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio). – 4. L'esperienza delle Organizzazioni internazionali "intermedie": l'esempio dell'Unione europea. – 4.1. (*Segue*). Ambiente e sviluppo nelle politiche UE. La "rivoluzione *green*" e il nodo delle competenze. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Nel saggio sul "nazionalismo" contenuto nelle «21 lezioni per il XXI secolo» Yuval Noah Harari ha sintetizzato l'*enpasse* ambientale in cui ci troviamo in questa difficile e delicata fase della Storia affermando che «ci sono molte cose che governi, aziende e individui possono fare per evitare il cambiamento climatico. Ma per essere efficaci, devono essere compiute a livello globale. Quando si tratta di clima i Paesi non sono sovrani. Sono alla mercé delle azioni intraprese da coloro che vivono dall'altra parte del pianeta (...)»<sup>1</sup>.

In effetti questa affermazione, seppur collocata nel contesto di un'analisi socio-economica, centra uno dei nodi "giuridici" cruciali della questione della sostenibilità, ossia il conflitto nemmeno troppo "latente" fra i vari livelli di "*governance*" dell'ambiente e delle sue risorse nonché la spinosa questione della "sovranità interna" delle nazioni.

Lo stesso autore, peraltro, pare esserne consapevole laddove – poco oltre nel medesimo saggio – afferma, con toni invero piuttosto pessimistici, che «ogni volta che considerazioni a lungo termine richiedono qualche doloroso sacrificio a breve termine, i nazionalisti potrebbero essere tentati di mettere al primo posto l'immediato interesse nazionale e consolarsi dicendo che potranno preoccuparsi dell'ambiente più avanti, o lasciare il problema a qualcuno da qualche altra parte del pianeta»<sup>2</sup>.

Di fronte a questo tipo di preoccupazione – non così lontana dalla realtà, ove si considerino i dati che la cronaca quotidianamente ci restituisce – appare naturale interrogarsi su quali strumenti "giuridici" possano favorire un dialogo costruttivo fra le nazioni per garan-

---

<sup>1</sup> Cfr. Y.N. HARARI, *Nazionalismo*, in *21 lezioni per il XXI secolo* (titolo originale: *21 lessons for the 21<sup>st</sup> Century*), ed. it. Milano, Bompiani, 2018, p. 163.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 169.

tire una svolta ambientale globale e, alla luce dell'urgenza della questione, dettata dalla drammatica accelerazione del deterioramento degli ecosistemi negli ultimi anni, se vi siano mezzi "normativi" per superare le visioni parziali ed egoistiche che alcuni *leader* mondiali sembrano voler mantenere a dispetto dell'epocale frangente della Storia che stiamo vivendo.

In questi termini una indagine che – sia pur con i limiti di un saggio breve – voglia esplorare il tema in modo adeguato non può che assumere una prospettiva transnazionale – o, per meglio dire, "sovranaazionale" – dato che il problema, per quanto originato da "approcci politici" o "resistenze" di singole nazioni, si riverbera sulla intera comunità internazionale e determina conseguenze ormai "planetarie".

Nelle pagine che seguiranno si effettueranno, dunque, alcune considerazioni in quest'ottica, nel tentativo di comprendere quale possa essere il livello di *governance* più efficace per fornire risposte adeguate nel breve tempo che ci resta a disposizione prima della irreversibilità della catastrofe ambientale e quali problemi si pongano come ostacolo alla effettività dei rimedi che le molte convenzioni internazionali che hanno ad oggetto l'ambiente hanno cercato di porre in essere.

2. Prima di addentrarsi nel ragionamento strettamente "giuridico" appare necessario – anche per ragioni di chiarezza sistematica – formulare alcune sintetiche considerazioni sul concetto stesso di "sostenibilità", tanto sul piano "storico" quanto con riferimento al suo contenuto sostanziale.

Da un punto di vista "concettuale", l'attuale accezione di "sostenibilità" o, meglio, di "crescita sostenibile" deriva dalla più recente evoluzione delle teorie economiche sullo sviluppo globale.

Muovendo dai postulati classici del capitale come *stock* di valore "monetario" o "umano", l'impostazione economica classica – lineare, non curante del consumo di materie prime e ambiente – è stata sottoposta a critica, specialmente nel suo "concetto-simbolo" del PIL quale indicatore assoluto di crescita e floridezza economica.

Sotto questo profilo gli "economisti ambientali" hanno posto in



evidenza lo scarso respiro di un modello economico fondato solo su consumi e investimenti, laddove il c.d. “capitale fisso” – cui può essere ricondotto anche lo *stock* di risorse naturali disponibili – finisce per essere una variabile trascurata e costantemente in diminuzione<sup>3</sup>.

A questo approccio è stata contrapposta la valorizzazione del c.d. “capitale naturale” in un’ottica intergenerazionale in cui la crescita non viene più vista come un bene assoluto e, anzi, in chiave circolare in un regime ottimale dovrebbe essere pari a zero, essendo il valore aggiunto massimamente concentrato sul miglioramento qualitativo<sup>4</sup>.

Il punto, ben rappresentato nel “Rapporto sui limiti dello sviluppo” del 1972, elaborato da alcuni studiosi per conto del c.d. Club di Roma<sup>5</sup>, ha trovato un primo formale riconoscimento a livello internazionale nella Conferenza di Stoccolma<sup>6</sup>, in esito alla quale sono

---

<sup>3</sup> La letteratura sul punto è sterminata e non può essere qui utilmente richiamata per intero. Sia, perciò, consentito, anche per ult. cit., rinviare a S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, London, Earthscan, 2008; D. DASGUPTA, *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford, OUP, 2001; H. E. DALY, *Beyond Growth*, Beacon Press, Boston, 1996; N. GEORGESCU-ROENGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard, Harvard University Press, 1971, nonché il ricco sito web curato dalla Commissione europea “Beyond GDP”, on line all’indirizzo [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html). Sull’evoluzione del concetto di sostenibilità si vedano, *inter alia*, i lavori di F. ALBRITTON JONSSON; J. BREWER; N. FROMER; F. TRENTMANN; *Scarcity in the Modern World: History, Politics, Society and Sustainability, 1800-2075*, London, Bloomsbury Academic, 2020; H.M. FARLEY; L.A. SMITH, *Sustainability: If It’s Everything, Is It Nothing?*, London, Routledge, 2020; C. MERCHANT, *The Anthropocene and the Humanities: From Climate Change to a New Age of Sustainability*, New Heaven, Yale University Press, 2020; E. HORN, *The Anthropocene: Key Issues for the Humanities*, London, Routledge, 2019; J. CARADONNA, *Sustainability: A History*, Oxford, OUP, 2016.

<sup>4</sup> Cfr. H.E. DALY, *op. cit.*, p. 3, ove afferma che «*population growth and production growth must not push us beyond sustainable environmental capacities of resource regeneration and waste absorption. Therefore, once that point is reached, production and reproduction should be for replacement only. Physical growth will cease, while qualitative improvement continues*».

<sup>5</sup> Cfr. il noto *Rapporto del Club di Roma* del 1972, contenuto in D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS; W.W. BEHRENS III, *The Limits of Growth*, New York, Universe Books, 1972, reperibile on line all’indirizzo [www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-To-Growth-digital-scan-version.pdf](http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-To-Growth-digital-scan-version.pdf).

<sup>6</sup> Si tratta della *UN Conference on the Human Environment*, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

stati elaborati per la prima volta una serie di “principi” sul rispetto dell’ambiente in chiave intergenerazionale<sup>7</sup> cui tutte le nazioni del mondo erano chiamate a dare attuazione.

I documenti successivi, elaborati a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, hanno ulteriormente affinato l’approccio, segnalando la necessità di introdurre la “variabile ambientale” in tutte le funzioni economiche in chiave di conservazione della natura e nell’ottica di una crescente consapevolezza della necessità di regolare – per non dire “frenare” – l’impatto antropico sugli ecosistemi terrestri, come emerge chiaramente dalla lettura – a titolo esemplificativo – del documento dell’IUCN *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* del 1980<sup>8</sup>, seguito nel 1982 dalla *World Charter for Nature*<sup>9</sup>.

L’insieme dei movimenti scientifici e di opinione, delle risoluzioni politiche e degli atti normativi del periodo in questione hanno, infine, condotto alla adozione dell’arcinoto *Rapporto Brundtland*

---

<sup>7</sup> Cfr. il *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, United Nations, New York, 1973, reperibile on line all’indirizzo <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Particolarmente significativo appare il Principio n. 2, in forza del quale: «*The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate*».

<sup>8</sup> Cfr. il documento *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, elaborato dalla IUCN – International Union for Conservation of Nature in collaborazione con la FAO, l’UNESCO e il WWF, reperibile on line all’indirizzo <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf>.

<sup>9</sup> Cfr. la *World Charter for Nature*, adottata con risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni unite del 28 ottobre 1982 (A/RES/37/7, p. 17 ss.), il cui punto 2, in chiave “normativa”, significativamente ribadisce che «*the genetic viability on the Earth shall not be compromised; the population levels of all life forms, wild and domesticated, must be at least sufficient for their survival, and to this end necessary habitats shall be safeguarded*. (3). *All areas of the earth, both lands and sea, shall be subjected to these principles of conservation (...)*. (4). *Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which may coexist*». Sulla valenza del document nel contesto evolutivo descritto si veda H.W. WOOD, *The United Nations World Charter of Nature: the Developing Nation’s Initiative to Establish Protections for the Environment*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, pp. 977-996.

denominato *Our Common Future*<sup>10</sup> all'interno del quale la necessità di superare l'equazione "benessere = maggiore disponibilità di beni e consumi" ha assunto la formula di "crescita sostenibile", intesa come «*a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological change are made consistent with future as well as present needs*»<sup>11</sup>.

Il concetto – da molti accusato di essere un ossimoro – ha influenzato la discussione successiva divenendo uno degli snodi fondamentali del diritto ambientale contemporaneo: a partire dalla Dichiarazione di Rio del 1992<sup>12</sup> in avanti, infatti, i più significativi accordi internazionali in materia hanno incluso norme volte a garantire un bilanciamento equilibrato fra esigenze economiche e prelievo di risorse naturali, il tutto in un contesto evolutivo in cui il diritto internazionale si è fatto carico di formulare i principi generali della materia (e.g. il "principio di precauzione", il "principio di responsabilità per danno ambientale", il "principio di integrazione" etc.) di volta in volta declinati in termini concreti nelle convenzioni specifiche<sup>13</sup>, in atti delle Organizzazioni Internazionali settoriali o regionali

---

<sup>10</sup> Si tratta del Rapporto presentato da GRO HARLEM BRUNDTLAND, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development* – WCED) istituita nel 1983 dall'ONU, denominato *Our Common Future*, adottato con decisione del Consiglio dei Governatori 14/14 del 16 giugno 1987, in A/42/427 del 4 agosto 1987, disponibile *on line* all'indirizzo [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E).

<sup>11</sup> Cfr. il Rapporto cit., punto 30. Sul carattere innovativo della definizione si vedano, fra i primi, D. HINCHSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide. The Brundtland Report Explained*, London, Earthscan, 1987; M. IVANOVA, *Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation*, in *International Environmental Agreements*, 2007, pp. 337-361.

<sup>12</sup> Cfr. la *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata in esito alla Conferenza delle Nazioni unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, in *Report of UN Conferences*, A/CONF.151/26 (vol. 1) del 12 agosto 1992, disponibile all'indirizzo [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A.CONF.151\\_26\\_Vol1\\_Declaration.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A.CONF.151_26_Vol1_Declaration.pdf).

<sup>13</sup> Com'è stato segnalato in dottrina, il principale risultato della Conferenza di Rio è costituito dall'avvio di una ampia fase di elaborazione di convenzioni cc.dd. "globali", fra le quali spiccano la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore il 23 dicembre 1993, e la Convenzione sul Clima entrata in vigore il 21 marzo 1994. Ai principi di Rio si ispira anche la Convenzione sulla desertificazione entrata in vigore il 26 dicem-

e finanche in regole giuridiche interne o in pronunciamenti di varie Corti nazionali e sovranazionali<sup>14</sup>.

Sicché, in definitiva, il concetto di “sviluppo sostenibile”, attraverso uno spostamento dal modello lineare a quello “circolare” della crescita qualitativa, è andato ben oltre il tema della salvaguardia della natura, inglobando molteplici fattori, fra i quali oggi di particolare evidenza lo sviluppo socio-culturale, la salute, la lotta alle discriminazioni, la condivisione del *know-how* tecnologico etc., come ben rappresentato dagli obiettivi dell’Agenda 21 ONU<sup>15</sup>.

Un simile punto di approdo, in cui le finalità si bilanciano e si mescolano in una costante “ibridazione delle scienze” – e, in definitiva, dell’etica stessa<sup>16</sup> – se per un verso ha avuto il merito di fare lar-

---

bre 1996, l’Accordo sulle specie ittiche sconfinanti e altamente migratorie di New York del 4 dicembre 1995, nonché i Protocolli sul Clima siglati a Kyoto nel 1997 e a Parigi del 2016. Per una più ampia rassegna sul punto sia consentito rinviare a S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, comunitari e comparati*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 1-48, nonché F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, Il Mulino, 2012, *passim*; G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004.

<sup>14</sup> Il tutto, com’è stato osservato, nella cornice di una crescente “giudizializzazione” del diritto «dove il precedente acquisisce una funzione essenziale, in grado di vincolare o, quanto meno, dirigere il processo decisionale» (cfr. M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2017, p. 35).

<sup>15</sup> Com’è noto con Agenda 21 si indica un ampio programma di azione adottato dalle Nazioni unite a seguito della Conferenza di Rio del 1992 su Ambiente e Sviluppo. Si divide in 40 capitoli riconducibili ai 4 pilastri della sostenibilità: economia (povertà, sanità, aspetti demografici e produzione); ambiente (atmosfera e clima, acqua, biodiversità e rifiuti); società (inclusione, giustizia, lotta alle discriminazioni etc.); cultura (conoscenza, ricerca, formazione etc.). Il 25 settembre 2015 l’Assemblea Generale ONU ha adottato la Risoluzione 70/1 *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (in A/RES/70/1 del 2 Ottobre 2015, p. 15-16301 ss., disponibile all’indirizzo [http://un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)), in cui l’impegno per gli obiettivi tracciati con l’Agenda 21 è stato solennemente riaffermato ed aggiornato.

<sup>16</sup> Il tema qui trattato appare – com’è evidente – strettamente connesso alla cruciale questione dello sviluppo di un’etica globale e al suo necessario recepimento anche nelle relazioni internazionali. Per ragioni pratiche il discorso in questa sede verrà contenuto al tema ambientale. Sia, perciò, consentito rinviare, per quanto più in generale attiene al profilo richiamato, a di L. MANDRIEUX; M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017, ed ivi per *ult. cit.*

go a una visione sempre più “olistica” dell’ambiente, per altro verso costituisce oggi la principale sfida cui far fronte: quella, cioè, della individuazione del livello di *governance* più adatto a tenere assieme tutti questi aspetti garantendo, al contempo, una efficacia ed effettività dell’azione che garantisca una rapida reazione alla dinamica distruttiva dell’ambiente in senso stretto che negli ultimi anni sembra aver assunto una accelerazione catastrofica.

È in quest’ottica che diritto e struttura istituzionale si fondono in un unico punto di vista e devono essere esaminati congiuntamente.

3. Le premesse formulate nei paragrafi precedenti mettono in luce un primo rilevante elemento giuridico: il tema della sostenibilità si è sviluppato anzitutto a livello internazionale attraverso la formulazione di principi connotati da quella che più autori hanno definito una certa “vaghezza”, la cui “normatività” appare di difficile individuazione, anche a causa di un approccio di compromesso che rende assai difficoltosa l’assunzione di decisioni “coercibili” a livello globale.

Indubbiamente la forte componente etica del tema in esame non agevola la condivisione del senso di urgenza e di imperatività della svolta da imprimere allo sviluppo dell’umanità.

Resta, in ogni caso, il fatto che al di là degli accordi generali (spesso formulati per obiettivi di medio e lungo termine e la cui adozione è stata ostacolata da vicissitudini varie) il diritto internazionale non sembra, fino ad oggi, aver offerto risposte efficaci nel breve termine per dare vita a quei cambiamenti radicali – soprattutto nei Paesi già sviluppati – che sono condizione minima per poter parlare di sostenibilità dello sviluppo nell’ormai immediato futuro.

Il problema è strettamente correlato al fatto che la gestione internazionale della sostenibilità tende inevitabilmente a interferire con la sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne, di cui la Comunità internazionale dovrebbe farsi carico sia in termini di contribuzione ai costi (anche del mancato “sfruttamento” per via dei vincoli di conservazione) sia di imposizione di regole e/o di amministrazione esplicita.

In quest’ottica appare interessante esaminare anzitutto il tema della possibilità di affermare l’esistenza di una regola giuridica consuetudinaria circa l’obbligo di difesa e conservazione delle risorse

biologiche che vada al di là del semplice divieto di inquinamento transfrontaliero o in spazi condivisi e si spinga fino alla regolazione della biomassa e delle altre risorse ecologiche ubicate esclusivamente sul territorio di un singolo Stato.

È, infatti, dalla possibilità di affermare l'esistenza di una simile regola (e dall'analisi della sua natura giuridica) che può discendere la valutazione circa la capacità del diritto internazionale di fornire risposte alla crisi ambientale nel ristretto lasso di tempo che sembrerebbe ormai disponibile prima della catastrofe ecologica paventata dalla scienza e preannunciata dalla cronaca.

Orbene, per maggiore chiarezza di analisi è necessario premettere che l'oggetto dell'indagine dovrà essere necessariamente ristretto a quelle particolari risorse che, pur collocandosi interamente sul territorio di uno Stato, assumono una importanza "capitale" per l'ecosistema globale, essendo determinanti per il mantenimento degli equilibri climatici, biologici o genetici dell'intero patrimonio naturale mondiale.

Al di sotto di questa soglia, infatti, difetterebbe nell'immediato la condizione legittimante una interferenza nelle politiche nazionali di gestione dell'ambiente e di sviluppo dell'economia (e, dunque, nella sovranità interna), mentre al di sopra si enterebbe nell'alveo dell'inquinamento transfrontaliero di cui – come già accennato in precedenza – è già stato da tempo accertato il divieto anche sul piano del diritto internazionale generale.

Al fine di ricostruire lo stato dell'arte la dottrina si è mossa secondo i due approcci tradizionali dell'analisi del binomio "*diuturnitas – opinio iuris*" ovvero del "modello normativo" da verificare secondo la prassi complessiva degli Stati.

Con riferimento al primo approccio (c.d. "classico") numerosi studiosi hanno anzitutto evidenziato l'anorganicità degli interventi in materia ambientale, da cui si è tratto un primo elemento a sfavore della *diuturnitas*.

Utilizzando come caso emblematico quello della conservazione delle foreste pluviali – ove, quantomeno, sembrerebbe potersi affermare l'esistenza di un ampio consenso sociale a livello globale circa la necessità di drastiche misure di protezione – è stato sottolineato

come non risultino «studi che dimostrino che il progressivo adeguamento di (alcune) legislazioni interne a canoni di sostenibilità sia basato su una maggiore sensibilità rispetto all'impatto globale degli effetti della deforestazione o, tanto meno, al rispetto di un obbligo internazionale in tal senso»<sup>17</sup>.

La tesi sembra supportata anche dal dato “costituzionale”, che evidenzia la notevole eterogeneità di approcci e contenuti in tema di sostenibilità, espressione dell'autonomia delle scelte e dei valori dei singoli popoli in questa materia<sup>18</sup>.

Lo stesso ordinamento italiano – che pure non può dirsi certo “insensibile” al tema – pur avendo ormai da tempo riconosciuto all'integrità ecosistemica la qualificazione di “valore fondamentale” della Repubblica<sup>19</sup>, si è dovuto appellare nella ricostruzione del fondamento costituzionale dell'ambiente ai vincoli solidaristici o ai diritti fondamentali della persona contenuti negli articoli da 2 a 9 e 32 Cost., rivelando, dunque, una lettura ancora antropocentrica e relativistica della fattispecie<sup>20</sup> che non rispecchia il presupposto di un “ordine internazionale comune” sulla sostenibilità né, tantomeno, le sue declinazioni concrete per far fronte ai cc.dd. “*common concerns*”.

---

<sup>17</sup> Cfr. S. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 160.

<sup>18</sup> Sul punto, *ex plurimis*, si veda l'analisi di G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 581 ss.

<sup>19</sup> Cfr. sul punto, *ex plurimis*, le sentenze della Corte cost. nn. 167/1987; 210/1987; 641/1987; 407/2002; 536/2002; 222/2003; 226/2003; 227/2003; 62/2005; 85/2013.

<sup>20</sup> Questo passaggio è comunemente individuato nella sentenza della Corte cost. n. 167/1987 ove la Corte, modificando il proprio precedente orientamento, ha chiaramente affermato che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce un eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, comma 2°), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che ivi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali – di perseguire il fine precipuo di tutela». Nella successiva sentenza n. 641/1987 la Corte ha perentoriamente ribadito che la tutela dell'ambiente «è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui essa assurge a valore primario e assoluto». Una siffatta natura giuridica della tutela ambientale trova, tuttavia, il proprio limite proprio nella necessità di un bilanciamento con gli altri diritti fondamentali e le libertà della persona, e, precisamente, con la libertà economica (cfr. artt. 42 e 43 Cost.), da effettuarsi volta per volta in funzione del concreto atteggiarsi della vicenda (cfr. le sentenze nn. 347/1998 e 85/2013 ove la Corte ricorda che nessuno degli elementi contrapposti può rivendicare una assoluta superiorità rispetto agli altri).

In altre parole la tutela del capitale naturale in ottica presente e futura<sup>21</sup>, pur se assurta a norma primaria, rimane ancorata alla logica dei bisogni da bilanciare volta per volta senza alcun rinvio esplicito a norme generali di rango superiore, bensì quale espressione – al più – di una consonanza o affinità degli ordinamenti democratici e pluralisti contemporanei<sup>22</sup>.

Non stupisce, dunque, il tentativo di ricavare elementi di prova della *diuturnitas* dall'ampia propensione degli Stati a concludere accordi internazionali sull'ambiente, tenuto conto che «se da un lato non è contestabile il rilievo circa l'esclusione delle norme pattizie – isolatamente considerate – dal novero delle consuetudini internazionali, occorre, dall'altro lato, chiedersi se una pluralità di trattati e norme convenzionali – assunti, rispetto ad una determinata regola, nel loro insieme – possano integrare un “fatto” normativo tale da erigere la regola stessa al rango consuetudinario»<sup>23</sup>.

In quest'ottica è stato affermato che una medesima regola può avere «duplicità di rango: pattizio, nelle sedi e nei limiti fissati per via convenzionale, e generale, quale appunto regola di diritto consuetudinario riconosciuta dagli Stati»<sup>24</sup>, tenuto conto che “l'*usage*” che integra l'elemento della *diuturnitas* può essere rintracciato in vari

---

<sup>21</sup> Cfr. sul punto, più diffusamente, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, pp. 13 ss.; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, pp. 249-264; B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, on line.

<sup>22</sup> Cfr. spec. Corte cost., sentenze nn. 347/1998 e 85/2013 cit.

<sup>23</sup> Cfr. D. PORENA, *Il “rango” del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2016, on line, pp. 18-19, secondo il quale «considerata la consuetudine quale reiterata manifestazione della volontà di obbligarsi al rispetto di una data norma, sembra che ben possano gli stessi trattati internazionali rappresentare idoneo strumento di “prova” della detta volontà». La Corte di giustizia UE ha in più di un'occasione incluso la stipulazione e la diffusione di convenzioni che contengono la norma di interesse fra gli elementi di accertamento di una consuetudine internazionale. Cfr. sul punto, *ex multis* CGE 25 ottobre 2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, causa C-120/99, in *Racc.*, 2001, p. I-7997; 28 aprile 2005, *Repubblica italiana c. Commissione*, causa C-410/03, in *Racc.*, 2005, p. I-3507; 9 marzo 2006, *Regno di Spagna c. Commissione*, causa C-323/03, in *Racc.*, 2006, p. I-2161 ss. Per ult. oss. si veda F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008, spec. p. 88.

<sup>24</sup> Cfr. D. PORENA, *op. ult. cit.*, p. 21.



elementi, fra i quali anche la stesura di norme e regole nell'ambito di trattati internazionali<sup>25</sup>.

Tralasciando in questa sede i termini puramente teorici della questione, appare opportuno osservare come per un verso gli accordi internazionali in materia di sostenibilità (e più ancora di ambiente) appaiano davvero troppo frammentati per dedurne una prassi generalmente riconosciuta<sup>26</sup>.

Per altro verso gli accordi stipulati in materia, pur se riconducibili in gran parte alla categoria dei trattati "generali" o "normativi", conclusi allo scopo di porre regole di condotta comuni a un gran numero di Stati e, in prospettiva, dar vita a una «embrionale legislazione internazionale»<sup>27</sup>, non possono comunque andare oltre la mera "agevolazione" dell'affermazione nel diritto internazionale consuetudinario di limiti alla libertà di sfruttamento delle risorse naturali di cui gli Stati sono titolari<sup>28</sup>, vuoi perché la loro natura non incide sulla regola soggettiva «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*», vuoi perché lo stesso tenore degli accordi internazionali sino ad oggi adottati in materia palesa la totale assenza di una volontà comune di superare il limite della sovranità interna in favore di una gestione condivisa delle risorse naturali di interesse globale ubicate sul territorio di un solo Stato.

D'altra parte, pur non potendosi riepilogare capillarmente l'approccio delle diverse convenzioni internazionali generali sul clima, la biodiversità, le acque, la pesca etc., occorre comunque ricordare che i trattati sullo sviluppo sostenibile si richiamano tutti ai principi di

---

<sup>25</sup> Cfr. D. RUZIÈ, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2006, p. 150.

<sup>26</sup> In questo senso V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 202, nonché M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO; E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012, p. 28.

<sup>27</sup> Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali...*, cit., p. 185, richiamando anche G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1967, pp. 33-34. I trattati normativi sono contrapposti, in questa chiave di lettura, a quelli "contratto", volti essenzialmente a porre in essere obblighi giuridici fra le parti in funzione di uno scambio di utilità.

<sup>28</sup> Cfr. sul punto M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 139-165.

Rio e, in particolare, al principio 2 secondo il quale le risorse naturali sono dominio riservato degli Stati che le posseggono, i quali hanno il diritto di sfruttarle secondo le proprie politiche ambientali ed economiche con l'unico limite di non determinare fenomeni di inquinamento transfrontaliero<sup>29</sup>.

Sicché è stato efficacemente concluso sul punto che «i trattati in questione non considerano le risorse ambientali e i processi ecologici essenziali, come il clima e la biodiversità, quali *global commons* appartenenti all'intera umanità, limitandosi a sancire che il loro degrado e la loro perdita costituiscono una preoccupazione comune dell'umanità (*common concern*) che impone il dovere di cooperazione»<sup>30</sup>.

Difficile scorgere in simili presupposti gli elementi materiali di un uso che vada oltre l'obbligo procedurale e di buona fede, i quali da soli non sono certo in grado di amputare la sovranità interna degli Stati in questa materia.

Quanto, poi, all'elemento dell'*opinio iuris*, l'ampia adesione da

---

<sup>29</sup> Regola, quest'ultima, comunemente ritenuta di diritto internazionale consuetudinario. Sui Vertici sulla Terra di Rio de Janeiro e di Johannesburg e sui loro risultati, v. S. MARCHISIO e G.C. GARAGUSO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, Giuffrè, 1993; C. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO e T. TREVES (a cura di), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London-Dordrecht-Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994; M. POLITI, *Tutela dell'ambiente e 'sviluppo sostenibile': profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della conferenza di Rio de Janeiro*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, Padova, CEDAM, 1995, p. 449 ss.; S. MARCHISIO, F. RASPADORI e A. MANEGGIA (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1998; N. SCHRIJVER e F. WEISS (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2004; D. FRENCH, *International Law and Sustainable Development*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004; A. DEL VECCHIO e A. DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005.

<sup>30</sup> Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali...*, cit., p. 186, ivi richiamando anche G. PALMER, *New ways to Make International Environmental Law*, in *AJIL*, 1992, pp. 267-268, nonché T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1989, pp. 602-605. Anche gli autori che hanno sostenuto la necessità di leggere le dinamiche ambientali nell'ottica dell'equità intergenerazionale hanno dovuto ammettere che la prospettiva non avrebbe che potuto essere quella della *lege ferenda*, stante lo stato dell'arte. Cfr. sul punto D. FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 59; E. BROWN-WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1984, p. 495.

parte degli Stati alle convenzioni per la tutela degli ecosistemi non sembra, da sola, sufficiente a certificare il convincimento della obbligatorietà della regola della sostenibilità (o, *rectius*, della sua prevalenza sulla sovranità interna) essendo, semmai, segno tangibile di quel *common concern* che innegabilmente anima l'agire della Comunità internazionale negli ultimi decenni in questo settore.

Occorre, in altre parole, evitare di tradurre l'opinione sociale in automatico convincimento degli Stati circa l'obbligatorietà di determinate condotte, come dimostra il fatto che la maggior parte degli accordi sulla tutela dell'ambiente degli ultimi anni ha registrato strenue negoziazioni o, addirittura, vere e proprie opposizioni da parte di un gran numero di Stati<sup>31</sup>.

Autorevole dottrina ha proposto di utilizzare i preamboli dei trattati più significativi a vocazione universale degli ultimi anni in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile per dedurre il convincimento degli Stati circa l'esistenza di obblighi generali di protezione delle risorse naturali ovunque ubicate<sup>32</sup>.

In effetti alcune delle cc.dd. "*mile stones*" del processo di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente contengono passaggi significativi al riguardo.

Senza voler ripercorrere la storia e i contenuti dei vari trattati, è stato significativamente posto in evidenza il contenuto della Dichiarazione di Stoccolma – capostipite degli accordi internazionali di nuova generazione in materia di ambiente – ove l'elenco dei "principi" è preceduto dalla solenne affermazione del convincimento comune dei contraenti circa la necessità degli impegni contenuti nelle dichiarazioni successive<sup>33</sup>.

Particolarmente significativo appare il fatto che il principio n. 2

---

<sup>31</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso della *World Charter of Nature*, cit., che, pur essendo stata adottata dall'Assemblea Generale ONU con l'approvazione di 113 Paesi, ha comunque registrato il voto contrario degli Stati Uniti e l'astensione di 18 Stati fra i quali pressoché l'intera America latina. Sul punto, più diffusamente, N. SCHRIJVER, *Sovereignty over Natural Resources. Balancing Rights and Duties*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>32</sup> Cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 166.

<sup>33</sup> La Dichiarazione si apre, infatti, con la formula «*The United Nations Conference on the Human Environment (...) states the common conviction that (...)*».

della Dichiarazione affermi – nell’ottica indicata – che «*the natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna, and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate*».

Da ciò è stato dedotto che «il testo della Dichiarazione esprima una convinzione degli Stati rispetto al suo contenuto; nelle parti in cui il contenuto è formulato in termini obbliganti, come nei principi 2 e 6 (...) si deve ritenere che si tratti di una convinzione della doverosità giuridica, quindi un’*opinio iuris*, di carattere generale vista la partecipazione degli Stati alla Conferenza»<sup>34</sup>.

Sennonché la scelta degli Stati e il loro convincimento circa l’esistenza di una norma consuetudinaria sull’obbligo di utilizzare le proprie risorse interne rispettando gli equilibri ecologici esistenti dovrebbe essere stimata – specie in un quadro così magmatico come la cooperazione internazionale in materia di ambiente – anche con riferimento al “peso” di ciascun accordo o dichiarazione, al relativo grado di normatività e, soprattutto, alla reiterazione delle statuizioni nell’arco – seppur breve – di un significativo lasso temporale.

Proprio con riferimento a quest’ultimo profilo non può essere ignorato – come già accennato in precedenza – che il principio 2 della Dichiarazione di Rio ha solennemente ribadito la piena sovranità interna degli Stati sulle proprie risorse naturali, affermando che «*States*

---

<sup>34</sup> Cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 168, che cita al riguardo anche l’art. 30 della Carta sui diritti e doveri economici degli Stati del 1974 (Risoluzione 3281 A/RES/3281/XXIX, del 12 dicembre 1974), ove si stabilisce che «*the protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States. All States shall endeavour to establish their own environment and development policies in conformity with such responsibility. The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present and future development policies in conformity with such responsibility*», laddove il termine «*responsibility*» è stato ritenuto indicare una doverosità della condotta statale che concede ai contraenti solo un margine discrezionale circa le modalità per raggiungere l’obiettivo. Si vedano ulteriormente le osservazioni relative ai cinque principi della *World Charter of Nature* cit. a p. 169. Sulla rilevanza delle Risoluzioni dell’Assemblea Generale dell’ONU in questo ambito quale possibile espressione dell’*opinio iuris* degli Stati si veda anche S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, p. 581 ss.; D. FRENCH, *op. ult. cit.*, p. 59.

*have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies (...)*».

È vero che il principio 3, immediatamente successivo, impone comunque di garantire la sostenibilità intergenerazionale nell'ambito dei propri obiettivi di sviluppo; tuttavia appare, ancora una volta, una obbligazione che lascia un margine di autonomia troppo ampio per poter superare l'affermazione (*rectius*: ri-affermazione) così nitida della piena sovranità interna sulle proprie risorse naturali, confermata, del resto, dalle evidenze empiriche delle condotte nazionali, sino ad oggi davvero poco improntate all'assoggettamento a una qualsivoglia forma di gestione collettiva delle decisioni in materia, o anche solo ad un orientamento della Comunità internazionale.

D'altra parte, volendo adottare la lettura c.d. "normativa" del diritto internazionale generale, contraria al formalismo rigido del binomio *diuturnitas-opinio iuris* per via della natura sostanzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale<sup>35</sup> e, di conseguenza, propensa a dare valore nell'accertamento delle consuetudini alle prassi concrete degli Stati in un determinato periodo storico (ivi incluse dichiarazioni, attestazioni, riconoscimenti etc.<sup>36</sup>) la situazione non sembrerebbe migliorare.

I più recenti dati di cronaca sembrerebbero, infatti, non solo

---

<sup>35</sup> Si tratta, com'è noto, della tradizione giuridica specialmente di scuola italiana che ha fatto leva sul diritto consuetudinario come "diritto spontaneo" per superare i formalismi della impostazione classica, di cui si è detto. Si vedano, al riguardo, gli scritti di R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1955; G. BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 449 ss.; P. ZICCARDI, *Consuetudine (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 490 ss., nonché, per più ampia trattazione, la manualistica contemporanea di diritto internazionale.

<sup>36</sup> Cfr. E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 120, ove afferma che in momenti di transizione (come sotto tanti punti di vista può essere considerato quello che stiamo vivendo) «la ricerca di precedenti comportamenti materiali appare scarsamente significativa al fine di ricostruire lo stato del diritto internazionale (...). In tal fase, infatti, l'elemento che assume maggior rilievo è la ricostruzione dell'opinione della comunità internazionale circa l'inadeguatezza delle regole preesistenti ad esprimere l'assetto di interessi e valori dell'ordinamento. In situazioni del genere non è inappropriato indirizzare la ricerca soprattutto sulle dichiarazioni degli Stati (...)».

confermare le considerazioni pessimistiche richiamate, ma, addirittura, superarle in senso sfavorevole alla tutela consuetudinaria delle risorse ambientali interne.

Il Presidente del Brasile Bolsonaro nel suo discorso all'Assemblea generale ONU del 2019 ha affermato che: «*It is a misconception (...) to state that the Amazon is a world heritage; and it is a misconception (...) to say that our forest is the lung of the world. Resorting to these fallacies, some countries instead of helping, have followed the lies of the media and behaved disrespectfully, with a colonialist spirit. They have questioned what is most sacred to us: our sovereignty!*»<sup>37</sup>.

In occasione del recente dibattito per la 75<sup>a</sup> Assemblea generale ONU lo stesso Bolsonaro ha ulteriormente ribadito che la “campagna di disinformazione” mondiale sull’entità e l’origine degli incendi in Amazzonia sarebbe alimentata dalle istituzioni internazionali per “interessi oscuri” volti a sminuire il ruolo e l’impegno del Brasile nella conservazione di questa risorsa<sup>38</sup>.

Nulla di sorprendente ove si consideri il tenore dei discorsi del Presidente Donald Trump nelle medesime circostanze (per nulla aperti al problema ambientale, ma, semmai, orientati alla crescita economica “costi quello che costi”) o lo scioccante discorso di Davos del gennaio 2020, ove ha bollato il movimento di opinione pubblica (specialmente giovanile) guidato dall’attivista Greta Thunberg come «ambientalisti profeti di sventura»<sup>39</sup>.

A chiudere il quadro desolante è possibile, da ultimo, far riferimento al recente discorso pronunciato dal presidente cinese Xi

---

<sup>37</sup> Cfr. lo Statement by Mr. JAIR MESSIAS BOLSONARO, President of the Federative Republic of Brazil, 24, September, 2019, 74<sup>th</sup> session of the United Nations General Assembly – General Debate, disponibile on line all’indirizzo [http://statements.unmeetings.org/GA74/BR\\_EN.pdf](http://statements.unmeetings.org/GA74/BR_EN.pdf).

<sup>38</sup> Cfr. Remarks by President JAIR BOLSONARO at the General Debate of the 75<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly, 22, September, 2020, reperibile on line all’indirizzo [http://statements.unmeetings.org/statements/10.0010/2200922/cVof/MrOrKnR/lleAuB7WE9ug\\_en.pdf](http://statements.unmeetings.org/statements/10.0010/2200922/cVof/MrOrKnR/lleAuB7WE9ug_en.pdf). Appare, peraltro, sinistra la rivendicazione del ruolo del Brasile come «*world's largest producer of foodstuffs*», da cui dipenderebbe larga parte delle risorse alimentari mondiali.

<sup>39</sup> Il video del discorso del Presidente TRUMP è disponibile all’indirizzo internet <https://www.rsi.ch/play/tv/rsi-news/video/wef-di-davos-il-discorso-integrale-di-donald-trump?urn=urn:rsi:video:12646914>.

Jinping in occasione della celebrazione del 75° anniversario della conclusione del conflitto sino-giapponese in cui, nel contesto di una chiara rivendicazione di autonomia e sovranità, ha affermato che il popolo cinese non permetterà mai ad alcun individuo o forza di cambiare la direzione del progresso della Cina o di ostacolare gli sforzi del popolo cinese per ottenere una vita migliore né permetterà mai ad alcun individuo o forza di mettere in pericolo la sua esistenza pacifica e il suo diritto allo sviluppo, di ostacolare i suoi scambi e la sua cooperazione con altri popoli<sup>40</sup>.

In sostanza non pare proprio potersi arguire dai discorsi ufficiali dei principali *leaders* mondiali dei Paesi “detentori” o “consumatori” delle risorse naturali alcuna volontà di accettare una limitazione della propria sovranità sulle stesse in nome di una condivisione a livello più alto delle politiche e delle strategie sullo sviluppo sostenibile.

3.1. Un cenno particolare merita, infine, la giurisprudenza sulle condotte degli Stati con riferimento alla tutela degli ecosistemi interni, che, seppur non abbondante (specie con riferimento alla Corte internazionale di giustizia), ha comunque fornito un contributo determinante alla definizione delle regole di *governance* internazionale dell'ambiente.

Com'è stato giustamente osservato<sup>41</sup>, infatti, è proprio la giurisprudenza ad avviare il processo di progressivo “allargamento” dell'ambito di applicazione del c.d. “principio di precauzione” nel solco del quale hanno potuto trovare collocamento tanto il più generale concetto dello “sviluppo sostenibile”, quanto uno dei suoi più celebri elementi portanti, ossia l'obbligo per gli Stati di prevenire il danno ambientale non solo di altri Stati, ma anche degli spazi comuni al di là della giurisdizione nazionale.

---

<sup>40</sup> Cfr. il discorso del Presidente della Repubblica Popolare Cinese, XI JINPING, del 3 settembre 2020, su cui si veda <http://www.cinaforum.net/cinque-non-permetteremo-mai-xi-jinping-nellattesa-del-successore-trump-partito-blinda-partito>.

<sup>41</sup> Cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 47.

Orbene, la Corte internazionale di giustizia (GIG), com'è noto, ha innanzitutto chiarito nel suo parere sulla minaccia o l'uso delle armi nucleari il fatto che il divieto di arrecare danno ambientale transfrontaliero è parte del diritto internazionale consuetudinario<sup>42</sup> e, come tale, determina obblighi e responsabilità degli Stati in tutte le occasioni in cui una determinata attività possa produrre ricadute negative sull'ecosistema oltre i confini nazionali<sup>43</sup>.

Il punto è divenuto, così, centrale in una serie di controversie aventi ad oggetto vari illeciti internazionali ove è emersa, via via, l'ampiezza della nozione e degli obblighi derivanti dalla responsabilità ambientale degli Stati sia in senso "geografico" (responsabilità per fatti occorsi in aree esterne alla giurisdizione nazionale, o anche in territori di altri Stati) che "di contenuto" (*due diligence* nel perseguimento di un obiettivo di sviluppo sostenibile e sul bilanciamento fra esigenze economiche, sacrifici dell'ecosistema e diritti delle generazioni future).

Nel noto caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*<sup>44</sup> la Corte, chiamata a giudicare il rifiuto unilaterale dell'Ungheria di dare attuazione ad un accordo bilaterale per la costruzione di un complesso sistema di dighe sul Danubio e la conseguente contromisura adottata dalla Cecoslovacchia consistente nella costruzione di una centrale elettrica alternativa (c.d. "variante C") su cui convogliare parte delle acque del fiume, ha espressamente affermato che: «*the*

---

<sup>42</sup> Cfr. l'*Advisory opinion* dell'8 luglio 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, in *I.C.J. Reports*, 1996, p. 226 ss. Si tratta del celebre parere reso dalla GIG su richiesta del Segretario generale delle Nazioni unite in base alla decisione della Assemblea generale ONU 49/75 K adottata il 15 dicembre 1994, concernente il quesito se la minaccia o l'uso di armi nucleari fossero in ogni circostanza permessi dal diritto internazionale.

<sup>43</sup> Si pensi, nello specifico caso dell'uso delle armi nucleari, all'effettuazione di esperimenti atomici negli atolli del Pacifico, già oggetto di una controversia avanti la GIG nel caso *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1974, p. 253 ss., in cui il raggiungimento dell'obiettivo previsto (cessazione dei test in atmosfera) ha impedito alla Corte di esprimersi nel merito. Il tema della responsabilità ambientale era già definito in tutti i suoi contorni anche giuridicamente problematici.

<sup>44</sup> Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, del 25 settembre 1997, in *Judgments, I.C.J. Reports*, 1997, p. 7.



*concerns for natural environment (...) relate to an “essential interest” of the State within the meaning given to that expression in article 33 of the Draft of the International Law Commission. The Commission, in its commentary (...) included among the situations that could occasion a “state of necessity” a “grave danger to (...) the ecological preservation of all or some of the territory [of a State], and specified, with reference to practice, that “it is primarily in the last two decades that safeguarding the ecological balance has come to be considered an “essential interest” of all States».*

Il riconoscimento della natura *erga omnes* del potere-dovere di salvaguardare l'ambiente non porta la Corte a ritenere nello specifico caso giustificato il riconoscimento della scriminante dello “stato di necessità ambientale”; tuttavia apre la strada alla possibilità che ciò accada in futuro: lo sviluppo sostenibile diverrebbe, così, in determinate circostanze un obiettivo legittimo tale da condizionare la interpretazione e l'applicazione di norme dei trattati internazionali<sup>45</sup>.

Sulla scia dell'approccio espansivo descritto il Tribunale arbitrale internazionale nel caso *Ribn de fer*<sup>46</sup> conferma la natura consuetudinaria della regola sul danno ambientale e ne allarga il raggio d'azione alle attività poste in essere sul territorio di un altro Stato in virtù di un accordo bilaterale, pervenendo infine alla dichiarazione che una simile regola deve ritenersi applicabile anche agli accordi precedenti alla sua formazione (come quello oggetto della controversia, risalente al 1839) e imponendo alle parti un dovere di collaborazione per l'individuazione, la valutazione e la prevenzione delle criticità ambientali.

La soluzione in esame, confermata di recente anche dalla GIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* del 2018<sup>47</sup>, si pone in termini di coerenza con l'ulteriore pronuncia

---

<sup>45</sup> Una simile possibilità è, peraltro, già sostenuta nella arcinota *dissenting opinion* del giudice Weeramantry.

<sup>46</sup> Cfr. l'Award in the *Arbitration regarding the Iron Ribine (“Ijzeren Ribin”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decisione del 24 maggio 2005, in *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XXVII, pp. 35-125.

<sup>47</sup> Cfr. la sentenza della GIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation, in *I.C.J. Reports* 2018, pp. 15-

nell'*affaire Pulp Mills*<sup>48</sup> ove, da ultimo, la Corte di giustizia sembra andare oltre laddove afferma in termini assolutamente perentori e generali che «*the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory. It is "every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States"*»<sup>49</sup>.

L'affermazione, al pari di alcuni altri passaggi delle motivazioni della sentenza, sembrerebbe far emergere l'intenzione della Corte di spingersi oltre il limite della natura "bilaterale" o "pattizia" del vincolo, per affermarne una valenza più ampia e universale nei confronti degli Stati considerati singolarmente<sup>50</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, la GIG si è guardata bene dal palesare questa volontà anche solo con un *obiter dictum*, sicché le speculazioni sulla forma espositiva adottata, ammesso e non concesso che possano effettivamente ricondursi ad una simile intenzione<sup>51</sup>, la-

---

49, concernente il risarcimento per danno anche ambientale subito dalla Costa Rica a seguito della costruzione di una strada lungo il fiume San Juan da parte del Nicaragua, spintosi anche sul territorio della Costa Rica e senza una adeguata valutazione di impatto ambientale dell'opera.

<sup>48</sup> Cfr. la sentenza della GIG *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, in *I.C.J. Reports* 2010, pp. 4-97.

<sup>49</sup> Cfr. il punto 101 delle motivazioni, ove la GIG richiama, al riguardo, sia la propria storica sentenza *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)* (in *I.C.J. Reports* 1949, p. 22) estendendone la portata anche all'ambiente, sia il già richiamato parere sull'uso o la minaccia di utilizzo delle armi nucleari.

<sup>50</sup> Mi riferisco, ad esempio, al punto 188 delle motivazioni, ove la GIG in termini molto ampi afferma che l'obbligo di coordinamento fra Stati attraverso le istituzioni preposte, consistente nella vigilanza e nella prevenzione, «*is all the more important in the preservation of the ecological balance, since the negative impact of human activities on the waters of the river may affect other components of the ecosystem of the watercourse such as its flora, fauna and soil. The obligation to co-ordinate, through the Commission, the adoption of the necessary measures as well as their enforcement and observance assumes in this context a central role in the overall system of protection of the river Uruguay (...) It is, therefore, of a crucial importance that the Parties respect this obligation*». In letteratura è stato osservato (cfr. S. DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, pp. 246-247) come i termini usati dalla Corte appaiano sproporzionati per un mero obbligo di cooperazione che descrive diritti disponibili delle parti e trascende verso l'obbligo del rispetto del fiume in quanto tale, che graverebbe sulle parti al plurale, non a ciascuna parte nei confronti dell'altra.

<sup>51</sup> Al di là dei toni trascendenti, infatti, non può dimenticarsi che le osservazioni della Corte si riferiscono pur sempre all'Accordo bilaterale conteso, di cui viene richiamata anche l'istituzione di riferimento (Commissione). Inoltre, anche nel passaggio fi-

sciano il tempo che trovano in termini di concretezza giuridica: esse evidenziano, tutt'al più, una tendenza evolutiva che richiederebbe ulteriori giudizi sul punto in improbabili controversie future avviate da uno Stato non in base alla violazione di un Accordo, ma sul fragile presupposto dell'esistenza di un limite alla sovranità territoriale determinato dalla salvaguardia ambientale, di carattere consuetudinario, e dalla natura di obbligazione *erga omnes* (necessaria per la legittimazione attiva a proporre la controversia)<sup>52</sup>.

Più in generale, l'esame della giurisprudenza evidenzia l'estrema cautela della Corte e dei Tribunali arbitrali nello spingersi oltre le colonne d'Ercole della sovranità, potendo al massimo giustificare una interpretazione in chiave funzionale dell'esercizio della sovranità nell'interesse (bilanciato e condiviso) delle generazioni presenti e future alla conservazione dell'ambiente.

Il dato non è certamente trascurabile, anche se sul piano giuridico appare insufficiente a garantire una risposta adeguata in tempi brevi alla crisi ambientale che stiamo vivendo.

4. La tesi secondo cui il problema della "sostenibilità" dei modelli di sviluppo implicherebbe necessariamente una revisione del significato di "sovranità" degli Stati può trarre ulteriori elementi di conforto – questa volta in positivo – dall'esempio di alcune organizzazioni internazionali regionali o settoriali e, in particolare, dal *modus operandi* dell'Unione europea.

È noto che l'esperienza dell'integrazione europea ha potuto svilupparsi negli ultimi settant'anni grazie alla felice intuizione di creare una organizzazione di scopo cui delegare – secondo la tecnica dei "piccoli passi" – l'amministrazione di determinati ambiti della sovra-

---

nale ove l'obbligo viene riferito a «*the Parties*» (le parti al plurale) è presente l'inciso «*therefore*», che ancora la conclusione alle premesse dei punti 187 e 188, riferiti specificamente all'Accordo.

<sup>52</sup> In altre parole, se la Corte non si assume esplicitamente l'onere di andare oltre il *petitum* in un caso di responsabilità per danno ambientale per violazione di norme convenzionali, l'unica *chance* di avere "un giudizio" è che uno Stato agisca in base alla norma consuetudinaria *erga omnes* e nell'interesse dell'intera Comunità internazionale che risulterebbe lesa dalla condotta illecita.

nità nazionale e superare, nell'interesse comune, gli attriti interstatali derivanti dal perseguimento di obiettivi individuali dei singoli membri della Comunità.

L'architrave dell'esperienza comunitaria è, dunque, il "principio di attribuzione" che, nella formulazione contenuta nell'art. 5 TUE postula l'esistenza di spazi giuridici per l'intervento diretto dell'ente sovranazionale volto a creare *standard* di riferimento, porre vincoli all'autonomia decisionale e normativa dei legislatori nazionali nonché fissare obiettivi comuni, così delimitando la stessa sovranità statale nell'amministrazione di fattori economici e materiali di ciascuno Stato membro quando assumano – per qualsiasi ragione – una rilevanza transfrontaliera.

Non è il caso di riepilogare in questa sede le numerosissime occasioni in cui il diritto comunitario – con il concorso determinante della CGUE – ha fatto emergere la capacità di condizionamento degli ordinamenti nazionali anche solo per situazioni che, pur se apparentemente "interne", risultassero capaci di produrre riverberi diretti o indiretti sugli interessi comuni degli Stati membri (e, dunque, dell'intera Comunità/Unione).

Basti, per quanto qui più interessa, ricordare come l'ambiente abbia a sua volta seguito questa strada lungo l'arco evolutivo dell'esperienza comunitaria, avvalendosi sia degli strumenti positivi (armonizzazione *in primis*), sia di quelli negativi che costituiscono l'armamentario a disposizione della UE per assicurare il pieno raggiungimento dei propri scopi.

In particolare è noto che, pur essendo la competenza ambientale conquista relativamente "recente" nel processo di integrazione europea<sup>53</sup>, gli Stati membri hanno avviato forme di cooperazione intergovernativa in materia già a partire dagli anni Settanta con i primi "programmi di azione" volti a inquadrare le iniziative nazionali in un'unica cornice europea coerente e coesa<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. l'Atto unico europeo, che ha esplicitamente incluso l'ambiente fra le competenze comunitarie e il Trattato di Maastricht che lo ha trasformato in un vero e proprio "obiettivo" dell'azione comune degli Stati membri.

<sup>54</sup> Cfr. il primo programma di azione adottato con dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di

Lo sviluppo della materia nei decenni successivi testimonia la crescente attenzione per la salvaguardia degli equilibri eco-sistemici.

Ne sono evidenza almeno tre fattori diversi: la rapida “ascesa” dell’ambiente nel rango e nelle funzioni normative nel quadro dei Trattati europei; l’apertura delle politiche UE ai “valori” e agli “obiettivi” internazionali più “propulsivi” in materia; la scelta delle soluzioni giuridiche più efficienti grazie a forme di cooperazione pluridirezionale capaci di coinvolgere al contempo istituzioni, Stati membri ed esponenti della società civile nel raggiungimento dei più elevati livelli di tutela possibili.

Con riferimento al primo aspetto è appena il caso di ricordare come l’ambiente abbia compiuto in poco più di quarant’anni una vera e propria scalata dei ranghi normativi e delle politiche comunitarie, ponendosi al centro dell’attuale fase di elaborazione dello sviluppo economico e sociale dell’Unione.

Si tratta di un processo volto non solo a far emergere la necessità di considerare l’ambiente “centrale” nella elaborazione di tutte le altre politiche europee, ma anche e “soprattutto” ad acclararne il valore “costituzionale” nella gerarchia normativa e delle priorità dell’Unione europea contemporanea<sup>55</sup>: l’accreditamento dello “sviluppo sostenibile” come priorità dell’azione unionale e degli Stati membri (cfr. art. 2 TUE Tr. Maastricht, oggi 3 TUE), l’introduzione di una politica autonoma (cfr. il Titolo VII TCE, oggi XX TFUE), l’ampliamento delle procedure legislative utilizzabili in questa materia (cfr. l’art. 100 A TCE, oggi 114 TFUE) nel dichiarato intento di rafforzarne l’autonomia e l’unità rispetto alle altre, nonché il suo ri-

---

Consiglio del 22 Novembre 1973, in *GUCE* C-112 del 20 dicembre 1973, p. 1 ss. I programmi di azione sono proseguiti lungo tutto il corso dell’integrazione europea, adottando obiettivi e contenuti al mutare delle condizioni giuridiche di riferimento. Attualmente è ancora in corso di attuazione il 7° programma di azione (“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”, decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, in *GUUE* L 354 del 28 dicembre 2013, p. 171 ss.). Il Consiglio del 4 ottobre 2019 ha, peraltro, sollecitato la Commissione a presentare una proposta ambiziosa e mirata per l’8° programma di azione per l’Ambiente, ispirata ai criteri del *Green Deal*.

<sup>55</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di P. A. PILLITTU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea*, in P. FOIS, *Il principio...*, cit., p. 219 ss.

lievo trasversale a tutte le competenze comunitarie, e, infine, la sua inclusione nella Carta dei diritti fondamentali della UE come “valore fondamentale” e principio ispiratore di tutte le altre politiche ed iniziative normative, testimoniano il chiaro intento degli Stati membri di porre l’ambiente al centro dell’azione comune, al di sopra degli interessi nazionali e al di là persino delle linee più “avanguardiste” del diritto internazionale<sup>56</sup>.

Tutto questo è stato possibile grazie anche al coinvolgimento pluridirezionale dei soggetti pubblici e privati che compongono la società europea e che hanno fornito nel tempo un costante supporto all’ambiziosa visione descritta: l’Unione si è, anzitutto, basata su un modello di condivisione dei propri obiettivi ambientali con gli Stati membri, favorito dalla natura “concorrente” della competenza in esame e dall’adozione di atti di armonizzazione “minima” con facoltà per gli Stati membri di mantenere o introdurre misure più protettive in ragione di specifiche criticità locali.

È stato, così, possibile aprire l’attività normativa in materia a un importante apporto della *soft law* in termini di linee guida, *standard* comuni e obiettivi programmatici<sup>57</sup> per la cui elaborazione si è reso utile e necessario il supporto di agenzie<sup>58</sup>, enti territoriali<sup>59</sup> e operatori economici o attori della società civile cui, peraltro, è stato riconosciuto un ampio accesso alle informazioni e ai procedimenti sulla scorta di quanto indicato dalla Convenzione di Aarhus<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. P.A. PILLITTU, *op. cit.*, p. 245.

<sup>57</sup> Cfr. J. SCOTT, Flexibility, “Proceduralization” and Environmental Governance in the EU, in G. DE BURCA, G. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, London, Hart Publishing, 2000, pp. 270-271. Fra gli strumenti di flessibilità è stato segnalato il c.d. “metodo aperto di coordinamento” per il quale si vedano in dottrina A. KRAMER; , A. KLASSING; I. HOMEYER, *The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy*, on line all’indirizzo [https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/1821\\_paper\\_omc.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/1821_paper_omc.pdf); D.M. TRUBEK, L.G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *ELJ*, 2005, p. 343 ss.; O. PORCHIA, *Principi dell’ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2008, p. 213.

<sup>58</sup> Cfr. l’Agenzia europea per l’ambiente (EEA) e, sotto certi profili, anche quella per la sicurezza alimentare (EFSA).

<sup>59</sup> Si pensi all’ampio coinvolgimento nella fase progettuale delle politiche ambientali degli enti territoriali quali municipalità, Regioni o *Lander*, enti di area vasta etc.

<sup>60</sup> Cfr. la Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazio-

Nel Sistema descritto la giurisprudenza ricopre, ovviamente, un ruolo strategico, poiché assicura il rispetto delle regole europee (soprattutto con le procedure di infrazione<sup>61</sup> e l'interpretazione delle fonti<sup>62</sup>) nonché la loro coerenza con gli *standard* internazionali che l'Unione ha assunto come riferimento.

Infine, sempre nell'ottica di "circoscrivere" l'autonomia nazionale in funzione del raggiungimento dei più elevati livelli di tutela appaiono particolarmente significativi i vincoli procedurali imposti agli Stati membri nell'adozione di norme o provvedimenti amministrativi in tema di ambiente: dall'obbligo di notifica *ex art.* 114 TFUE alla necessità di elaborare la VIA, il diritto ambientale europeo appare strutturato sulla necessità di una *reliability* degli Stati rispetto alle finalità comuni, giustiziabile sia in sede interna che sovranazionale con un effetto di *enforcement* che sembra non avere attualmente eguali sulla scena internazionale.

Sicché già sotto il profilo strutturale e sistematico sembrerebbe potersi affermare che nell'esperienza giuridica dell'Unione europea l'integrazione fra considerazioni ambientali nei processi decisionali e rispetto in concreto degli obiettivi comuni possa dirsi sicuramente possibile e, anzi, vera e propria "norma giuridica" applicabile in sede di elaborazione normativa, prassi amministrativa o attività giudiziaria.

4.1. L'efficacia dell'apparato normativo e istituzionale descritto si misura nella capacità concreta della politica ambientale europea di porsi obiettivi ambiziosi e raggiungerli nei tempi previsti.

---

ne del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in vigore dal 30 ottobre 2001, cui l'UE ha aderito con decisione 2005/370/UE del Consiglio del 17 febbraio 2005, in *GUUE* L 124 del 17 maggio 2005, p. 1 ss.

<sup>61</sup> Le procedure di infrazione rappresentano una parte importante del contenzioso fra l'UE e gli Stati membri. È sufficiente constatare come nel solo 2020 e al momento in cui si scrive, nonostante le difficoltà derivanti dalla pandemia Covid-19 la Commissione ha adottato ben 61 provvedimenti in materia, dato che sale a 1287 nel quadriennio (cfr. i dati tratti dal database <http://ec.europa.eu/info/law/infringements.eu>).

<sup>62</sup> Mi riferisco, *inter alia*, al ruolo che la Corte ha svolto a titolo esemplificativo nell'espansione dei diritti dei singoli, garantendo al contempo una efficace collaborazione "dal basso" nell'opera di sorveglianza sul rispetto delle norme ambientali europee. Cfr., *ex plurimis*, CGUE 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, in *Racc.*, 2004, p. I-723, sulla efficacia verticale della direttiva "VIA".

In quest'ottica il momento che stiamo vivendo appare cruciale per misurare questa "capacità di autodeterminazione" che, implicitamente, si coniuga alla efficienza del sistema di ripartizione delle competenze in questa specifica materia.

Il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione nel 2019 è avvenuto in concomitanza al manifestarsi nel mondo degli effetti drammatici dell'accelerazione del cambiamento climatico e dell'emergere di un vasto movimento di protesta che, attraverso manifestazioni praticamente in tutti gli Stati, ha mobilitato oltre 7.500.000 persone per chiedere l'abbandono del modello consumistico di mercato degli ultimi cinquant'anni e il superamento delle tecnologie a combustibili fossili.

A pochi mesi di distanza, nel 2020, la pandemia da Covid-19 ha scatenato una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti.

In questo terribile scenario la Commissione europea ha presentato un piano articolato ed estremamente ambizioso per trasformare queste sfide in opportunità.

Nel suo discorso di insediamento, pronunciato il 16 luglio 2019 davanti alla sessione plenaria del Parlamento europeo, la neo-eletta Presidente Ursula von der Layen ha rivendicato questa responsabilità di fronte alle generazioni presenti e future leggendola, però, come una straordinaria occasione di cambiamento, rilancio politico, sociale ed economico, nonché di *leadership* globale futura<sup>65</sup>.

Secondo la von der Layen, infatti, l'Unione dovrà guidare una vera e propria "riscossa ecologica globale" assumendo la guida dei «negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021. Infatti per produrre un impatto reale occorre non solo essere più ambiziosi a livello europeo (...) ma che il mondo intero avanzi nella stessa direzione».

---

<sup>65</sup> Cfr. il discorso della Presidente della Commissione europea, URSULA VON DER LAYEN, al Parlamento europeo del 16 luglio 2019, disponibile on line sul sito <http://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-layen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo-it>, ove si legge, in particolare, l'affermazione solenne che «la nostra sfida più pressante è la salute del pianeta. È la responsabilità più grande e l'opportunità maggiore dei nostri tempi».



I propositi, com'è noto, si sono tradotti in un articolato pacchetto di misure collegate fra loro che ha assunto la denominazione di *Green Deal*<sup>64</sup>, nella presentazione di un emendamento al regolamento (UE) 2018/1999 sulla neutralità climatica (definito ambiziosamente “legge europea sul clima”)<sup>65</sup>, nonché a un programma di investimenti – in parte anche straordinari e legati alla crisi Covid<sup>66</sup>, ma, comunque, collegati al filone “ambientalista” – che hanno condizionato la discussione sul bilancio pluriennale e, per quanto qui più specificamente interessa, sulla nuova PAC.

Al centro delle diverse strategie della Commissione si colloca l'obiettivo, che si intenderebbe rendere giuridicamente vincolante attraverso la legge europea sul clima, di raggiungere la neutralità climatica continentale entro il 2050.

Ed è proprio su questo “banco di prova” che è possibile formulare alcune considerazioni “prognostiche” sulla capacità dell'Unione di porre in essere azioni realmente “innovative” per il superamento delle attuali resistenze al cambiamento dei modelli sociali ed economici dei Paesi più avanzati.

In estrema sintesi la norma prevede che la neutralità climatica debba essere raggiunta al più tardi entro il 2050 (cfr. art. 2 par. 1).

Per perseguire questo traguardo alla Commissione europea viene affidato il compito di adottare atti delegati che fissino la “traiettoria” di avvicinamento, rivedendo periodicamente gli obiettivi

---

<sup>64</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “*Il Green Deal europeo*” dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>65</sup> Cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (legge europea sul clima) del 4 marzo 2020, COM (2020) 80 final.

<sup>66</sup> Cfr. in particolare il piano di aiuti denominato “*Next Generation Eu*”, che prevede la creazione di un nuovo strumento per la ripresa con una dotazione finanziaria iniziale di 750 mld di euro, cui si affiancheranno azioni mirate della BEI, che verrà parzialmente convertita a “Banca europea del clima”. Per un dettaglio delle misure e degli obiettivi sia consentito rinviare al sito della Commissione europea <http://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe-it>, nonché a quello del Consiglio <http://consilium.europa.eu/it/infographics/mgeu-covid-19-recovery-package>.

raggiunti e quelli ancora da raggiungere in un contesto che tenga assieme i profili economici<sup>67</sup>, l'equità<sup>68</sup> e gli sviluppi internazionali<sup>69</sup>.

Con cadenza quinquennale la Commissione dovrà monitorare i progressi degli Stati membri ed eventualmente emettere delle raccomandazioni in caso di inadeguatezza delle misure adottate a livello nazionale (cfr. art. 6).

Le valutazioni dovranno, peraltro, essere effettuate su base scientifica con il supporto dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) e un'ampia partecipazione del pubblico (cfr. artt. 7 e 8).

Orbene, per il corretto assolvimento del compito affidatole la Commissione europea dovrà superare un problema "interno" ed uno "esterno".

All'interno dell'Unione l'efficacia della disciplina descritta dipenderà strettamente dal metodo di coordinamento prescelto, improntato alla c.d. "tecnica aperta".

In sostanza, all'istituzione UE sono affidati poteri di indirizzo mediante raccomandazioni, mentre la loro concreta attuazione sarà compito esclusivo degli Stati membri, i cui atti saranno valutati e confrontati in sede di revisione.

L'approccio ha destato perplessità.

È stato, infatti, evidenziato – facendo riferimento alle precedenti esperienze in ambito economico e occupazionale – che «le prime esperienze di applicazione del metodo aperto di coordinamento hanno rivelato le profonde lacune di questo modello. La maggior parte degli Stati membri, infatti, non è riuscita a dare un'attuazione spontanea alle raccomandazioni dell'Unione europea, specialmente quando ciò richiedeva riforme economiche e sociali importanti, in grado di incidere su consolidati interessi nazionali. Il progressivo deterioramento della finanza pubblica in molti Paesi durante il primo decennio di vita dell'euro, così come i risultati deludenti dell'attuazione dei grandi piani europei per il progresso economico e sociale,

---

<sup>67</sup> Cfr. l'art. 3 par. 3, ove la Commissione viene imposto di tenere conto, *inter alia*, dei costi, della competitività economica dell'Unione, dell'accessibilità economica all'energia *green* (cfr. lett. *a, b, d, g*).

<sup>68</sup> Cfr. le lett. *e, b*) dell'art. 3 cit.

<sup>69</sup> Cfr. la lett. *i*) dell'art. 3 cit.

quali la «strategia di Lisbona» o «Europa 2020», hanno mostrato i limiti di un metodo di coordinamento fondato essenzialmente sugli strumenti non vincolanti ed il confronto tra pari»<sup>70</sup>.

Sicché viene auspicata come minimo una riforma del modello di *governance* ambientale con il passaggio al “modello chiuso”, basato sull’assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti e sull’uso di strumenti coercitivi da parte delle istituzioni UE per sanzionare la violazione delle regole<sup>71</sup>, come avvenuto nel caso della *governance* economica a seguito dell’adozione del regolamento (UE) 1173/2011 sulla sorveglianza di bilancio<sup>72</sup> e 1174/2011 sulla correzione degli squilibri macroeconomici della zona euro<sup>73</sup>.

La questione dell’effettività, in altre parole, sembrerebbe scontrarsi con la carenza di basi giuridiche nel Trattato per l’introduzione di “sanzioni” a carico degli Stati membri irrispettosi dei limiti di emissione dei gas-serra in relazione all’obiettivo della neutralità climatica, e, dunque, ancora una volta con l’inadeguatezza degli strumenti sovranazionale di contenimento della sovranità nazionale.

Senonché, nel caso dell’ordinamento UE la questione potrebbe trovare già oggi parziale soluzione per una serie concomitante di ragioni.

In primo luogo la legge europea sul clima va collocata nel contesto più generale dei Trattati, laddove non mancano norme di carattere generale che potrebbero offrire spunti di coercibilità delle condotte statali non in linea con gli obiettivi in esame.

Occorre, infatti, rammentare che il mancato rispetto degli obiet-

---

<sup>70</sup> Così L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *JUS, Vita e Pensiero*, on line all’indirizzo <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-il-green-deal-europeo-inquadramento-giuridico-e-prospettive-di-attuazione-5330.html>.

<sup>71</sup> Cfr. sul punto F. AMTENBRINK; J. DE HAAN, *Economic governance: fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1086.

<sup>72</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in *GUUE* L 306 del 23 novembre 2011, p. 1 ss.

<sup>73</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in *GUUE* L 306, del 23 novembre 2011, p. 8 ss.

tivi intermedi – per quanto fissati con semplice “raccomandazione” della Commissione – costituisce ostacolo al raggiungimento del traguardo finale della neutralità climatica (quest’ultima, al contrario, vincolante) da parte dell’Unione e, contestualmente, viola gli obblighi di solidarietà e cooperazione leale con la UE e gli altri Stati membri.

In altre parole verrebbe certamente in rilievo l’art. 4 TUE, che, peraltro, recepisce il più generale dovere di buona fede nell’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati<sup>74</sup>.

La giurisprudenza della Corte consente di coniugare in senso verticale e orizzontale il vincolo in questione, e, dunque, di coprire tanto l’esigenza dell’Unione in quanto tale di garantire l’efficacia delle disposizioni in esame e il raggiungimento dell’obiettivo finale, quanto quella degli Stati membri di non subire gli effetti anticoncorrenziali e sleali di una condotta statale contraria al vincolo della solidarietà.

Infatti, se in un tempo risalente la CGUE ha interpretato l’art. 10 TCE prevalentemente nell’ottica di garantire la correttezza in una dimensione verticale e unidirezionale (rapporto fra Stati e CE, come nel caso del dovere di trasporre tempestivamente le direttive o di eseguire le sentenze della Corte<sup>75</sup>), l’approccio “estensivo” descritto in precedenza ha consentito di spaziare verso una dimensione orizzontale e bi-direzionale fra Stati membri<sup>76</sup> o fra Stati e istituzioni europee<sup>77</sup>.

Sicché ben può affermarsi che l’art. 4 TUE, come formulato dopo il Trattato di Lisbona, «fonda quel patto di solidarietà tra l’Unione e gli Stati membri» su cui riposa l’obbligo generale di cooperazione che impone un vero e proprio dovere in capo agli Stati di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei Trattati stessi e garantire l’effet-

---

<sup>74</sup> Ciò anche in considerazione del fatto che il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica deriva dalla sottoscrizione di precisi accordi internazionali da parte dell’Unione europea, come, ad esempio, quello di Parigi.

<sup>75</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di giustizia 10 aprile 1984, *Von Colson*, causa 14/83, in *Racc.*, 1984, p. 01891.

<sup>76</sup> Cfr. *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *Van Munster*, in *Racc.*, 1994, p. I-04661.

<sup>77</sup> Cfr., *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères II*, in *Racc.*, 2002, p. I-09011.

tività del sistema giuridico UE astenendosi da condotte contrarie alla sua coerenza interna ed esterna.

In secondo luogo la coercibilità delle norme ambientali in esame può derivare anche dall'azione indiretta dei privati chiamati dalle stesse disposizioni del Titolo XX del TFUE a concorrere alla sorveglianza e all'attuazione del diritto UE in materia.

Infatti, tanto la c.d. "efficacia diretta" quanto quella "procesuale" del diritto ambientale dell'Unione hanno più volte garantito l'*enforcement* a livello nazionale grazie al c.d. "sindacato giurisdizionale diffuso" del rispetto degli obblighi procedurali gravanti sugli Stati<sup>78</sup> cui sembrerebbe potersi ricondurre anche il vincolo a compiere scelte normative in linea con gli obiettivi intermedi della politica climatica UE (ovviamente nei limiti di una valutazione di ciascun provvedimento e della sua effettiva capacità di comprometterli), nonché ad eseguire le notifiche e gli *iter* procedurali previsti dalla disciplina ambientale in esame onde assumere decisioni "motivate" quanto all'eventuale scostamento dalla traiettoria tracciata dalla Commissione (cfr. l'art. 6, par. 3, lett. *b* del progetto di legge europea sul clima).

Infine merita di essere segnalato anche il fatto che in virtù del già richiamato "principio di integrazione" la giurisprudenza UE ha consentito il perseguimento di finalità ambientali da parte di atti aventi prevalente oggetto e fondamento economico<sup>79</sup>, nonché di applicare cumulativamente più basi giuridiche quali l'art. 192 e l'art. 207 TFUE, riconoscendo, così, alle disposizioni ambientali una piena "agibilità" anche in contesti solo indirettamente collegati ad esse<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Cfr., *ex plurimis*, CGUE 18 ottobre 2011, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e da C-134/09 a C-135/09, *Boxus e Roua*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2009:328, punti 50-56; ord. 17 novembre 2011, cause riunite C-177/09 e C-179/09, *Le Poumon Vert de la Hulpe*, in *Racc.*, 2011, p. I-00173, punti 42 e 45; 16 febbraio 2012, causa C-182/10 *Solvay*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2012:82, punti 41-43 e 47-50; 11 settembre 2012, causa C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloa Karnais*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2012:560, punti 79-90.

<sup>79</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di giustizia 19 settembre 2002, causa C-336/00, *Huber*, in *Racc.*, 2002, p. I-7699, punto 33; 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2007, p. I-9097, punto 60.

<sup>80</sup> Cfr. il caso del diritto penale nazionale a presidio dell'ambiente, CGUE 13 set-

Ne consegue che anche ciò che potrebbe non godere di una coerenza diretta ben potrebbe beneficiare dell'effetto sinergico di altre disposizioni che presuppongano o sottintendano la piena adesione da parte degli Stati membri agli obiettivi periodici di riduzione delle emissioni inquinanti fissati dalla Commissione.

In altre parole e in definitiva, dunque, per quanto il margine di autonomia e discrezionalità degli Stati membri assicurato dall'art. 192 TFUE possa imporre cautela nella possibilità di riconoscere una piena giustiziabilità del mancato rispetto della traiettoria indicata dalla Commissione per l'avvicinamento all'obiettivo finale della neutralità climatica nel 2050, in base alle considerazioni esposte una simile possibilità non sembra poter essere esclusa in radice.

Ne consegue che, sebbene possa risultare condivisibile la critica verso il modello aperto, l'Unione conserva anche in questo contesto una certa capacità di condizionare e limitare anche in senso "giuridico" la sovranità nazionale sulle scelte da effettuare per il rispetto degli impegni sulla neutralità climatica assunti anche a seguito dell'accordo di Parigi.

Per quanto concerne il c.d. "problema esterno" si è già detto che nel discorso di insediamento la von der Layen ha sottolineato il fatto che l'Europa da sola non può contribuire efficacemente all'inversione del *trend* climatico negativo o alla salvaguardia della biomassa su scala globale: è indispensabile che gli sforzi del "vecchio continente" si coniughino a quelli di molti altri Paesi sviluppati onde rendere le scelte di ciascuno capaci di impattare sul destino di tutti.

Per spingere altri Paesi a questa scelta la UE intende adottare una serie di misure fra le quali spicca nel pacchetto "*Green Deal*" il progetto di una "*carbon tax*" alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* o CBAM).

In sostanza imponendo un dazio aggiuntivo sulle importazioni più inquinanti l'Unione otterrebbe il doppio vantaggio di disincentivare la delocalizzazione verso Paesi terzi meno rigorosi in fatto di ambiente e incentivare le economie più dipendenti dal mercato euro-

---

tembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2005, p. I-7879, punto 48; 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, cit., punti 62-63.

peo a investire in riduzione delle emissioni e dei consumi di materie prime.

A questo fine, in attesa che la proposta prenda forma, è possibile interrogarsi sulla compatibilità di un simile approccio con le regole internazionali poste a protezione del commercio.

È noto che all'interno del GATT sono presenti almeno due principi che potrebbero indurre a ritenere potenzialmente illegittima una simile scelta: l'art. I, che impone la c.d. "clausola antidiscriminatoria" attraverso il principio della nazione più favorita, e l'art. II, che sancisce il principio del trattamento nazionale.

In sostanza, configurando il CBAM come uno strumento volto a sfavorire i prodotti provenienti da Paesi terzi realizzati con tecnologie a maggiore "impronta di carbonio", l'Unione potrebbe vedersi rimproverata la violazione di questi basilari principi del commercio internazionale, il tutto, peraltro, nell'assoluta incertezza ed opinabilità dei criteri di calcolo dell'impatto ambientale delle diverse modalità produttive.

Al riguardo è stato suggerito che equiparando i dazi sui prodotti importati ai costi imposti alle produzioni europee di carbonio nel quadro del sistema ETS sarebbe possibile invocare l'art. II, par. 2, lett. a) del GATT che contiene una clausola di equivalenza fra i dazi in oggetto e le imposizioni interne<sup>81</sup>.

In alternativa potrebbe essere invocato anche l'art. XX GATT, che permette una serie di eccezioni al divieto di discriminazione fra le quali anche quelle "ambientali" legate – *inter alia* – alla tutela delle risorse naturali esauribili.

Una simile ipotesi sembra trovare conforto nella stessa giurisprudenza WTO che ha già affrontato il tema delle misure nazionali volte a salvaguardare *stock* biologici selvatici o risorse naturali potenzialmente in contrasto con la libertà dei commerci.

Nei casi *United States – Gasoline*<sup>82</sup>, concernente la normati-

---

<sup>81</sup> Cfr. L. LIONELLO, *op. ult. cit.* L'art. II, par. 2, lett. a) GATT stabilisce che «*nothing in this article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product a charge equivalent to an internal tax*».

<sup>82</sup> Cfr. il Report dell'Appellate Body WTO, *United States – Standards for Reformu-*

va statunitense sulle emissioni da combustione di prodotti derivati dal petrolio, e *Us – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*<sup>83</sup>, relativo al divieto di importazione negli USA di gamberetti pescati senza l'adozione di adeguate tecniche di salvaguardia delle tartarughe marine, l'*Appellate Body* del WTO ha efficacemente sintetizzato le ragioni per le quali gli Accordi negoziati a seguito dell'*Uruguay Round* devono ritenersi "permeabili" rispetto alle preoccupazioni correnti nella comunità internazionale sulla necessità di salvaguardare l'ambiente quale valore non tangibile in grado di costituire eccezione alle regole generali sul commercio internazionale, indicando chiaramente il percorso logico-giuridico da seguire per accertare l'appropriatezza delle misure nazionali adottate all'uopo.

L'*Appellate Body* ha anzitutto chiarito come l'eccezione di cui all'art. XX GATT lett. g)<sup>84</sup> non possa essere interpretata restrittivamente limitandone la portata alla sola conservazione delle risorse naturali "inorganiche" (come il petrolio, il carbone etc.), ben potendo la regola essere estesa anche alle risorse biologiche, ancorché astrattamente "rinnovabili" attraverso la naturale riproduzione.

Nel *Report* sull'*affaire* dei gamberetti il passaggio è nitido laddove si sottolinea che: «one lesson that modern biological sciences teach us that living species, through in principle, capable of reproduction and, in that sense, "renewable", are in certain circumstances indeed susceptible of depletion, exhaustion and extinction, frequently because of human activities. Living resources are just as "finite" as petroleum, iron and other non-living resources»<sup>85</sup>.

---

*lated and Conventional Gasoline*, AB-1996-1, WT/DS2/AB/R del 26 aprile 1996, reperibile sul database WTO all'indirizzo [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>83</sup> Cfr. il *Report* dell'*Appellate Body* WTO, *Us- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, DS58/AB/R e DS61/AB/R, del 12 ottobre 1998, reperibile sul database WTO all'indirizzo [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>84</sup> L'articolo, nella parte qui di interesse, recita: «*Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption (...)*».

<sup>85</sup> Cfr. il punto 128 del *Report*.



In secondo luogo i *Report* in oggetto sottolineano l'importanza di una interpretazione e applicazione delle norme del GATT in chiave dinamica ed evolutiva, ossia come capaci di incorporare le preoccupazioni ambientali contemporanee, dal momento che in esito ai negoziati dell'*Uruguay Round* la premessa all'Accordo è stata modificata: l'obiettivo legittimo del pieno sfruttamento delle risorse naturali è stato, infatti, ridefinito come «*optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development*», circostanza che incorpora la dinamica evolutiva dello stesso diritto internazionale dell'ambiente nella prospettiva del commercio internazionale<sup>86</sup>.

Infine l'A.B. perviene ad affermare *expressis verbis* che le priorità ambientali possono giustificare misure commerciali restrittive in deroga ai principi generali GATT ove finalizzate a indurre Paesi terzi a elevare i propri *standard* di tutela in accordo con la legislazione nazionale del Paese che impone la restrizione, purché questa mantenga coerenza con i principi di non discriminazione e di proporzionalità<sup>87</sup>.

Le preoccupazioni sul *Carbon Border Adjustment Mechanism* UE in relazione alle regole del commercio internazionale potrebbero, così, trovare una soluzione nella lettura evolutiva e contestualizzata delle regole GATT/OMC nonché, più in generale, nella progressiva apertura del diritto dell'economia e del commercio internazionale ai cc.dd. *non-trade values*, fra i quali la sensibilità ambientale occupa ormai uno dei primi posti<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Significativamente l'*Appellate Body* nel caso dei gamberetti richiama a questo proposito gli orientamenti della GIG al riguardo e spinge sulla nozione di concetti «*embodied in a treaty by definition "evolutionary"*» i quali non possono rimanere inalterati a fronte di un radicale mutamento dello scenario, quale l'attuale crisi ambientale globale certamente è. Cfr., in particolare, il punto 128 e la nota 109 del *Report*.

<sup>87</sup> Si vedano sul punto, più diffusamente, le considerazioni dell'*Appellate Body* nel *Report* sul caso dei gamberetti, punti 163-184. Per un'analisi della questione in dottrina si vedano E. BARONCINI, L'organo di appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'art. XX GATT, in AA.VV., *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, p. 429 ss.; S. DI BENEDETTO, *Modelli giuridici di eccezione e integrazione di valori non commerciali: dall'esperienza del diritto GATT/OMC ai regimi di protezione degli investimenti esteri*, in *Dir. commercio internaz.*, 2013, p. 405 ss.

<sup>88</sup> Per una più ampia disamina in materia sia consentito rinviare a M. VELLANO, *Religione, etica e sovranità economica e finanziaria nel mondo contemporaneo*, in L. MANDRIEUX, M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit internatio-*

Naturalmente lo strumento in discussione – onde rispettare i canoni della non discriminazione e della proporzionalità – dovrebbe accompagnarsi all'interno dell'Unione a un effettivo (e simmetrico) rispetto della traiettoria di avvicinamento al traguardo della Conferenza di Parigi (ulteriore elemento che deporrebbe per una vincolatività degli obiettivi intermedi fissati dalla Commissione) e da criteri di calcolo dell'impronta ambientale delle filiere produttive scientificamente fondati e il più possibile condivisi a livello internazionale<sup>89</sup>.

5. Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti mostrano come il diritto internazionale generale a tutt'oggi sia privo di strumenti giuridicamente efficaci per imporre ai singoli Stati una limitazione della propria sovranità interna in funzione della tutela di risorse naturali biologiche di interesse globale.

A meno di evoluzioni – sotto molti profili poco auspicabili, perché foriere di conflitti e di abbandono delle negoziazioni pacifiche per la ricerca di soluzioni condivise – l'assenza di norme consuetudinarie sull'obbligo di proteggere l'ambiente anche a scapito dell'autonomia politica e decisionale delle singole nazioni e la natura tendenzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale non consentono soluzioni imposte dall'alto e richiedono tempi troppo lunghi per una convergenza realmente “globale” sui livelli di risposta che la drammatica accelerazione della crisi ambientale esige.

In altre parole, com'è stato efficacemente sintetizzato «salvo i casi in cui la pace e la sicurezza internazionale siano a rischio, la comu-

---

*nal économique*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 13 ss.; G. SACERDOTI, *La disciplina del commercio internazionale e la protezione dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio...*, cit., p. 63 ss.; L. BOISSONS DE CHAZOURNES, *Éthique environnementale e droit international*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, p. 269 ss. e *ivi* anche P. GALLUZZI, *International Law and the Protection of the Environment: "Shared Universal" Rules or "Unethical" Imposition of a Western Agenda?*, p. 327 ss.

<sup>89</sup> In questo senso è stata suggerita come strada più “sicura” una “tassa europea” sul consumo di prodotti il cui ciclo produttivo sia ad alta emissione di carbonio, che, proprio in quanto “imposizione interna” – peraltro spostata sui “consumi” – garantirebbe una assoluta neutralità rispetto alle norme GATT in discussione. Cfr. sul punto A KRENEK, *How to implement...*, cit., on line.

nità internazionale è priva di meccanismi e istituzioni verticali, cioè gerarchiche, che siano dotate di autorità tale da poter risolvere, in modo vincolante, controversie insorte tra politiche e decisioni emanate in ambiti diversi, imporre l'armonizzazione, risolvere conflitti di giurisdizione, assicurare l'unità di interpretazione del diritto»<sup>90</sup>.

Il consenso ampio degli Stati che si richiederebbe è, d'altronde, ancora una volta di là da venire.

Nonostante i fori di discussione e negoziazione internazionale registrino crescente consapevolezza della necessità e dell'urgenza dell'azione a tutela dell'ambiente, gli Stati restano inerti o sono ancora troppo divisi sui "metodi" da adottare, come dimostrano il clamoroso recesso degli Stati Uniti dall'Accordo sul clima, perfezionatosi lo scorso 4 novembre 2020, o le numerose divergenze sulle priorità da accordare alle azioni correttive emerse in seno all'Assemblea ONU negli ultimi anni richiamate in precedenza.

Le azioni individuali, d'altra parte, per quanto lodevoli sono del tutto inefficaci, poiché la natura "globale" della crisi non può prescindere da una risposta comune e coesa, che sia in grado di tenere assieme tanto gli interventi sugli ecosistemi territorialmente limitati (come le foreste pluviali etc.) quanto gli scompensi che l'uomo sta provocando nell'intero emisfero.

È, dunque, dal livello "intermedio" di strutturazione delle relazioni internazionali che potrebbero giungere le risposte più efficaci nel breve termine sulla riduzione dell'impatto antropico sull'ambiente, ossia da quell'ambito di espansione del diritto internazionale che ha consentito negli ultimi decenni la maggiore diversificazione e l'introduzione di meccanismi per lo più di tipo obbligatorio che consentono la soluzione delle controversie attraverso il diritto.

Infatti non può non condividersi l'osservazione per cui «mentre il sistema internazionale rimane debole se osservato come entità politica, con istituzioni centrali esili, specialmente le Nazioni unite e il suo Consiglio di Sicurezza, una serie di strutture istituzionalizzate e fondate dal diritto sono emerse con il fine di regolare specifiche

---

<sup>90</sup> Cfr. G. SACERDOTI, *op. ult. cit.*, p. 69.

aree di interesse per la comunità degli Stati, nonché in ultima analisi per tutta l'umanità in generale. Una società in cui tradizionalmente la legge e l'applicazione del diritto in via giudiziaria avevano un ruolo limitato appare ormai caratterizzata da una progressiva organizzazione e sottoposizione a regole. Ciò, peraltro, non attraverso la centralizzazione e il coordinamento; piuttosto per mezzo di negoziati settoriali e di istituzionalizzazioni parziali»<sup>91</sup>.

L'esempio dell'Unione europea appare, in questo senso, paradigmatico.

Attraverso il trasferimento di competenze e il potere di assumere decisioni vincolanti per gli Stati membri il percorso di integrazione europea in materia ambientale ha potuto svilupparsi molto rapidamente e superare resistenze "localistiche" od "opportunistiche" in favore di una proiezione davvero avanzata della tutela, specie se confrontata con il resto del mondo.

La possibilità di accertare gli inadempimenti degli Stati membri con meccanismi giudiziari e sanzioni effettive ha consentito di sottrarsi al rischio di una eccessiva "politicizzazione" delle scelte, mantenendo un giusto equilibrio fra considerazioni tecniche e valutazioni discrezionali sui limiti delle ricadute e dei sacrifici richiesti per il raggiungimento di *standard* di tutela complessivamente apprezzabili.

Il *Green Deal* appare, in questo senso, un possibile punto di approdo della traiettoria intrapresa e degli strumenti adottati: con scelta tecnico-politica l'Unione intende coniugare le esigenze economiche con quelle ambientali, trasformando una crisi in una potenziale straordinaria occasione di rinnovamento industriale, crescita sociale e salvaguardia ecologica.

Nel fare ciò ha preceduto le grandi potenze industriali mondiali, in parte contribuendo all'avvio di processi decisionali affini anche altrove: nelle ultime settimane diversi grandi Paesi "inquinatori" hanno annunciato piani del tutto simili a quello europeo, mettendo in moto un circolo virtuoso che potrebbe davvero rappresentare la svolta globale tanto necessaria quanto urgente<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. G. SACERDOTI, *op. ult. cit.*, pp. 68-69.

<sup>92</sup> Cfr. l'annuncio dato dal presidente della Repubblica Popolare Cinese, Xi

Se le scelte di attuazione concreta del piano europeo sapranno coniugarsi alla legalità internazionale e all'uso del diritto nei diversi fori di discussione, appoggiandosi al quadro regolatorio WTO nella sua interpretazione più aperta ai valori ambientali, l'impulso potrebbe davvero costituire la spinta decisiva verso la c.d. "transizione" che dovrebbe condurci a una civiltà post-energie fossili.

Perché ciò possa accadere è, tuttavia, necessario che l'Unione dimostri nei prossimi anni (*rectius*: mesi, considerata la calendarizzazione delle discussioni interistituzionali sui nodi cruciali del progetto e del bilancio europeo) grande coerenza interna ed esterna con questo progetto e con i suoi ideali.

Sul piano interno il *Green Deal* è atteso alla prova dei fatti già in sede di approvazione della legge europea sul clima e del bilancio pluriennale.

Le proposte della Commissione sono state, infatti, criticate da più parti essenzialmente per una ritenuta debolezza (o assenza) di contenuti sostanziali, l'inconsistenza degli strumenti prospettati e l'incapacità di tradurre i principi in azioni concrete sul lungo termine, cui si è aggiunto l'aspro rimprovero (con ampio risvolto mediatico<sup>93</sup>) delle ONG e degli esponenti della società civile che accusano l'Europa di eccessivo attendismo.

---

JINPING, in occasione della 75° Assemblea Generale ONU circa la volontà della Cina di raggiungere la "neutralità climatica" entro il 2060. Analogamente la Corea del Sud e il Giappone hanno annunciato la propria intenzione di rendersi climaticamente neutri entro il 2050 e persino il neo-eletto Presidente degli Stati Uniti d'America, JOE BIDEN ha affermato in uno dei suoi primi discorsi l'intenzione di chiedere che gli USA vengano riammessi all'Accordo. Per le notizie in oggetto si vedano M. MARIANI, *Sarà la Cina a guidare la rivoluzione green?*, in IARI – Istituto di Analisi Relazioni Internazionali, blog, [www.iari.site](http://www.iari.site); Energia: dopo la Cina, anche Giappone e Corea del Sud puntano al green, in *Affaritaliani.it*, <https://www.affaritaliani.it/esteri/energia-dopo-la-cina-anche-giappone-corea-del-sud-puntano-al-green-702582.html>; I. GERRETSEN, *Green Deal, la Corea del Sud annuncia un obiettivo climatico speculare all'Europa*, in *Euractive*, <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-la-corea-del-sud-annuncia-un-obiettivo-climatico-speculare-alleuropa>; G. TALIGNANI, *Clima, la corsa contro il tempo di Biden per riparare ai danni fatti da Trump*, su *La Repubblica*, [https://www.repubblica.it/green-and-blue/2020/11/10/news/clima\\_la\\_corsa\\_contro\\_il\\_tempo\\_di\\_biden\\_per\\_riparare\\_ai\\_danni\\_fatti\\_da\\_trump-273868569](https://www.repubblica.it/green-and-blue/2020/11/10/news/clima_la_corsa_contro_il_tempo_di_biden_per_riparare_ai_danni_fatti_da_trump-273868569).

<sup>93</sup> Si pensi al risalto attribuito al discorso pronunciato da GRETA THUNDBERG di fronte al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria il 4 marzo 2020 a proposito

Si tratterebbe, insomma, nella migliore delle ipotesi di buone intenzioni, prive di strumenti realmente efficaci, di un coerente disegno politico e di adeguati finanziamenti.

Senza voler indulgere a forme di “partigianeria” la critica appare ingenerosa.

La strategia della Commissione aggredisce il problema dal versante economico, l’unico in grado di mettere rapidamente in moto dei cambiamenti sostanziali, specie se coniugato con l’uso del “diritto”.

Infatti ciò non solo – intuitivamente – colloca una serie importante di interessi sul versante giusto della “cooperazione”, ma è anche l’unica strategia praticabile per fornire risposte all’urgenza che il ritmo del deterioramento ambientale impone.

La crisi climatica e di civiltà che abbiamo di fronte richiede un cambiamento radicale di stili di vita e modelli sociali: solo creando una forte concentrazione di interessi è possibile immaginare una adesione ampia a questa svolta epocale.

La congiuntura economica derivante dalla crisi Covid potrebbe, in questo senso, rafforzare l’obiettivo a condizione che gli Stati membri trovino un accordo non solo sulla allocazione delle risorse, ma anche sull’ancoraggio a obiettivi eco-compatibili e, soprattutto, al rispetto di *standard* sociali e giuridici basilari per la tenuta dell’intero edificio comunitario<sup>94</sup>.

Mi riferisco, ovviamente, alle accese discussioni dei mesi scorsi sull’entità dei prestiti da concedere agli Stati europei più indebitati, ma anche (e, forse, a questo punto “soprattutto”) alla coerenza con la quale la Commissione saprà mantenere il punto sulle scelte dei contenuti dei singoli progetti in relazione agli *standard* ambientali da salvaguardare.

---

della legge europea sul clima. L’attivista svedese ha accusato le istituzioni dell’Unione di attendismo usando l’immagine degli inquilini di un edificio che nonostante sia già divampato un incendio chiudono la porta e se ne vanno a dormire.

<sup>94</sup> Nel momento in cui si scrive Polonia e Ungheria hanno posto il veto all’approvazione in seno al Consiglio del bilancio pluriennale, dando potenzialmente avvio a una fase di stallo finanziario caratterizzato dall’esercizio provvisorio, che impedirà ogni possibile “investimento” e livello di spesa superiore all’ordinaria amministrazione del passato. Una situazione ovviamente incompatibile con le ambizioni del *Green Deal* e del piano di rilancio economico *post* crisi Covid.

In queste settimane la stampa ha, infatti, restituito numerosi *feedback* allarmanti sul tentativo di “annacquare” l’integrità della proposta con compromessi sempre più discutibili: dalla richiesta dei sindacati polacchi di mantenere il carbone quale fonte di energia fino al 2060 alla discussa (e discutibile) scelta di includere nel *Just Transition Fund* il finanziamento degli impianti alimentati a gas o a energia nucleare, per finire alla creazione dei cc.dd. “pozzi di assorbimento di carbonio”, l’orientamento della Commissione sembra puntare all’obiettivo della neutralità climatica non attraverso una effettiva (e definitiva) riduzione delle emissioni, ma attraverso meccanismi “contabili” di dare-avere che – di fatto – insistono su un modello di sviluppo ancora non del tutto allineato alla necessità di non inquinare<sup>95</sup>.

Anche le discussioni sulla nuova PAC sembrano evidenziare le difficoltà con cui la Commissione si sta muovendo.

Nonostante l’agricoltura sia destinataria di circa un terzo delle risorse del bilancio UE (circa 387 mld di euro), la nuova Commissione non ha ritenuto opportuno ritirare la proposta di regolamento inoltrata al Parlamento europeo e al Consiglio dalla precedente compagine a guida Juncker, che, dunque, è oggetto di triloghi in questo periodo che si basano su un testo non pensato per rispondere al *Green Deal*.

La circostanza non è banale ove si pensi, a titolo meramente esemplificativo, che il nuovo regime della PAC consente (nella versione attuale del testo) la conservazione dei finanziamenti agli allestimenti intensivi<sup>96</sup> grazie anche al mantenimento di ampi margini di

---

<sup>95</sup> Si vedano, al riguardo, le dichiarazioni del direttore politico della ONG *Carbon Market Watch*, S. VAN DER PLAS, secondo il quale «fare affidamento sulle foreste per raggiungere gli obiettivi climatici invia il segnale sbagliato che è giusto continuare a inquinare perché la terra lo assorbirà», nonché le dichiarazioni altrettanto caustiche del WWF secondo cui: «La Commissione sta facendo *greenwashing* del proprio obiettivo climatico: includere nei calcoli l’eliminazione dell’anidride carbonica significa che le emissioni scenderanno molto meno», pubblicate su *Euractiv* all’indirizzo <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-i-paradossi-della-strategia-europea>.

<sup>96</sup> Cfr. il *Report* prodotto da GreenPeace *Farming for failure*, Bruxelles, settembre 2020, disponibile su internet all’indirizzo <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200922-Greenpeace-report-Farming-for-Failure.pdf>.

deroga alla disciplina sui nitrati, non interviene in modo deciso sui pesticidi, fissa in appena il 5% delle superfici arabili il vincolo di destinazione alla tutela delle aree ad alta biodiversità e consente il c.d. “drenaggio delle torbiere”<sup>97</sup>.

Appare dunque indispensabile che la Commissione eserciti le sue prerogative di modo da convincere le istituzioni dell’Unione a non “negoziare al ribasso”, e, più in generale, che dimostri in concreto l’organicità delle proposte sul *Green Deal* in tutte le aree di intervento UE, seguendo quel principio di integrazione che, prima ancora che giuridico, è anzitutto “politico”.

Altrettanta saldezza occorrerà nell’azione esterna dell’Unione.

La strategia “*Commercio per tutti*”<sup>98</sup> lanciata nel 2016 per integrare nella politica commerciale comune i valori dell’Unione prevede che negli Accordi di nuova generazione non sia possibile accettare deroghe agli *standard* di tutela assicurati dall’ordinamento UE, in linea, peraltro, con quanto previsto dall’art. 3 par. 5 TUE<sup>99</sup>.

È, questa, una regola “costituzionale” capace di dare forza a quella missione “ecologista” rivendicata, come detto, dalla von der Layen in occasione della presentazione del suo programma politico-istituzionale, cui la Commissione potrebbe appoggiarsi anche per quanto concerne l’esportazione del modello europeo del *Green Deal* a livello globale.

Ebbene, un simile orientamento non può che tradursi nella necessità che tutti gli accordi commerciali in corso di negoziazione con Paesi terzi (o blocchi di Paesi terzi) insistano sulla condivisione di buone pratiche di gestione e salvaguardia degli ecosistemi.

---

<sup>97</sup> Per una più dettagliata analisi si rinvia ai lavori concernenti la prima parte di questo volume.

<sup>98</sup> Cfr. il documento della Commissione europea “*Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*”, disponibile all’indirizzo [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>99</sup> L’art. 3, par. 5, TUE stabilisce che: «Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni unite».



In quest’ottica sorprende che siano stati gli Stati membri (e non l’esecutivo UE) in vista della conclusione dell’Accordo di libero scambio con i Paesi del Mercosur a denunciare un inadeguato livello di protezione dell’Amazzonia e della “sostenibilità”<sup>100</sup>.

Solo con una grande risolutezza delle proprie istituzioni l’Unione europea potrà qualificarsi realmente come un *player* globale capace di guidare la transizione verso una civiltà nuova e affermare i suoi valori sulla scena mondiale per un futuro – anche intergenerazionale – migliore. Una circostanza di cui si sente estremamente bisogno, visto il ritardo con il quale la Comunità internazionale nel suo complesso sta rispondendo alla catastrofe ecologica in corso.

---

<sup>100</sup> Mi riferisco, in particolare, alle riserve espresse dal premier irlandese LEO VARADKAR in merito all’assenza nell’accordo di adeguate garanzie di difesa della foresta amazzonica dagli incendi che ne hanno devastato ampie porzioni negli ultimi mesi, subito sposate dal premier francese EMMANUEL MACRON, che ha annunciato l’opposizione della Francia alla conclusione dell’accordo. A seguito di queste prese di posizione praticamente tutte le cancellerie europee hanno espresso contrarietà alla conclusione del negoziato nello stato di fatto attuale. La notizia è consultabile su *Il Sole 24 ore* on line all’indirizzo [https://www.ilsole24ore.com/art/incendi-amazzonia-rischio-ratifica-dell-accordo-mercotur-ACSQ13f?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/incendi-amazzonia-rischio-ratifica-dell-accordo-mercotur-ACSQ13f?refresh_ce=1).

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ELOISA CRISTIANI

## LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELLE FILIERE AGRO-ALIMENTARI\*

### ABSTRACT

Lo scritto colloca il tema della costruzione di una filiera agricola sostenibile nel quadro europeo della strategia “Dal produttore al consumatore” e ne sottolinea la centralità anche in relazione alla strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Si sottolinea il ruolo chiave dell’agricoltura biologica nell’ambito dei regimi ecologici prefigurati dalla nuova PAC nella consapevolezza tuttavia che l’agricoltura “sostenibile”, in linea con gli obiettivi dell’Agenda 2030, dovrà porre attenzione a tutti i diversi aspetti della sostenibilità e non limitarsi solo al profilo ambientale. In conclusione si analizza il ruolo che i consumatori possono assumere, accanto ai protagonisti della filiera alimentare in senso stretto, per una rimodulazione del sistema alimentare all’insegna di un nuovo modello di sviluppo circolare.

*The article aims at investigating the topic of sustainable agricultural supply chains in the framework of the EU’s “Farm to Fork” Strategy e the Biodiversity Strategy for 2030. The scope of organic agriculture is explored within the eco-environmental schemes of the CAP 2021-2027, taking into account that “sustainable” agriculture needs to be based on each of the different pillar of sustainability as recognised in the United Nations 2030 Agenda. In conclusion, the paper analyses what role consumers can play, together with the other*

---

\* Scritto destinato alla prossima pubblicazione nel volume collettaneo *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, curato da Stefano Masini e Vito Rubino (editore Cacucci, Bari).

*actors in the agricultural supply chains, in supporting a shift towards more circular agricultural and food system.*

PAROLE CHIAVE: Filiera agroalimentare – Agricoltura biologica – PAC.

KEYWORDS: *Agri-Food Supply Chain – Organic Agriculture – CAP.*

SOMMARIO: 1. La costruzione di una filiera sostenibile nella strategia europea. – 2. Parametri e regole di sostenibilità ambientale in agricoltura. – 3. Impossibilità di prescindere dalla considerazione dei consumatori e necessità di ragionare in termini di sistema agroalimentare.

1. Lo scenario nel quale si pone il tema della sostenibilità delle filiere agro-alimentari è rappresentato oggi dai documenti dell'Unione che, per l'ambito agricolo, sono alla base del *Green Deal*<sup>1</sup>. Pur nella consapevolezza che la Strategia conosciuta con il nome di “*Farm to fork*”<sup>2</sup> e la Strategia europea sulla biodiversità<sup>3</sup> debbano essere lette in forma congiunta, quasi come due facce di una stessa medaglia, ci soffermeremo essenzialmente sul primo di questi documenti i cui capisaldi ruotano proprio intorno al concetto di filiera agro-alimentare sostenibile, in particolare sotto il profilo ambientale<sup>4</sup>.

Anche semplicemente menzionando, in estrema sintesi, le azioni principali ovvero quelle relative alla riduzione del 50% dell'uso di pesticidi<sup>5</sup> e

<sup>1</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su “Il *Green Deal* europeo”, Bruxelles 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>2</sup> Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Una strategia ‘Dal produttore al consumatore’ per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente», COM (2020) 381, del 20 maggio 2020.

<sup>3</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione “Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita”, COM (2020) 380, del 20 maggio 2020. La centralità del tema della tutela della biodiversità, nell’ambito del diritto agro-ambientale, è testimoniata dall’interesse della dottrina agraristica al riguardo, anche in tempi meno recenti: cfr, in generale, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; M. BENOZZO, F. BRUNO *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità. Tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, vol. 23 di “*Quaderni della Rivista giuridica dell’ambiente*”, Giuffrè, 2009; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANO-D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agrombientale*, Torino, 2011, p. 493. Sulla normativa italiana (legge 1° dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*), L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 162; S. TOMMASI, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 559. Per una riflessione su come la PAC post 2020 possa agire a tutela della biodiversità, M. BRUNORI, *Wich pathways for agrobiodiversity in the new CAP reform?*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2020, p. 277.

<sup>4</sup> Emblematiche al riguardo le parole di Frans Timmermans, nella sua qualità di Vice Presidente della Commissione europea: «*At the heart of the Green Deal the Biodiversity and Farm to Fork strategies point to a new and better balance of nature, food systems and biodiversity; to protect our people's health and well-being, and at the same time to increase the EU's competitiveness and resilience. These strategies are a crucial part of the great transition we are embarking upon*»: <https://agrinatura.eu.eu/news/farm-to-fork-strategy-for-a-fair-healthy-and-environmentally-friendly-food-system>.

<sup>5</sup> È significativo l'utilizzo, chiaramente voluto, anche nella versione inglese, del termi-

alla riduzione del 50% di pesticidi altamente pericolosi, o alla diminuzione del 20% nell'uso di fertilizzanti o ancora alla riduzione del 50% dell'uso di antibiotici in agricoltura e acquacoltura rispetto all'attuale livello dell'UE, così come l'impegno di dedicare il 25% delle terre agricole dell'UE all'agricoltura biologica, triplicando il tasso di conversione annuale, risulta evidente che la sostenibilità ambientale si pone come denominatore comune delle misure indicate, capaci di arginare il degrado ambientale e diminuire significativamente la pressione sulla biodiversità. L'idea è quella di realizzare, attraverso l'applicazione combinata di queste azioni, da tradurre in provvedimenti concreti, un percorso virtuoso che faccia in modo che l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi fissati anche dalla "Legge sul clima"<sup>6</sup>.

Occorre tuttavia essere realistici nell'affermare che le azioni di cui si parla nell'ambito del *Green Deal* e nei due documenti strategici che lo sostanziano con riferimento al settore agricolo e agro-alimentare, rappresentano soltanto una tabella di marcia delle misure concrete da intraprendere<sup>7</sup>. Questi documenti "strategici", pur fondamentali perché delineano in modo chiaro "una visione" precisa di transizione verso un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità ambientale, non sono ancora direttamente ancorati o collegati nella legislazione europea. Sarà dunque fondamentale che questi obiettivi non restino mere aspirazioni ma si traducano in provvedimenti legislativi dettagliati che, rispettando le scadenze prefissate, riescano anche a tener conto delle peculiarità di ciascuno degli Stati membri,

---

ne "chemical pesticides" al quale i moderni agronomi tendono a sostituire quello più neutro di "agrochemicals" proprio per la connotazione negativa legata al primo dei termini indicati.

<sup>6</sup> Si tratta della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) [COM (2020)80 final, 2020/0036 (COD)] che fissa l'obiettivo di un'Unione climaticamente neutra nel 2050.

<sup>7</sup> Nella "Introduzione" della Comunicazione sul *Green Deal* si afferma del resto, testualmente, che l'idea è appunto quella di definire «una tabella di marcia iniziale delle politiche e misure principali necessarie per realizzare il *Green Deal* europeo». «Si tratta di strategie ambiziose, che per ora sono ben definite negli obiettivi, fissati per il 2030, molto meno nei percorsi che intendono intraprendere per conseguire i target», in questi termini P. PULINA, *Una bioeconomia circolare per il Green Deal europeo*: <http://www.georgofili.info/contenuti/una-bioeconomia-circolare-per-il-green-deal-europeo/15085>. Interessante, a parziale smentita di ciò, l'Allegato alla COM (2020) 381 che contiene uno scadenzario dettagliato delle ben 27 nuove proposte normative o di revisione di quelle esistenti nelle quali si parla, ad esempio, di adozione di un «quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili» e di «un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili» ma anche di «revisione della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi per ridurre significativamente l'uso dei pesticidi, i rischi ad essi legati e la dipendenza dagli stessi e migliorare la difesa integrata».

non sempre allineati al riguardo. Non si potrà inoltre prescindere da uno stretto collegamento con la PAC “che verrà”<sup>8</sup>, che deve essere incentrata sul *Green Deal*<sup>9</sup>.

Sotto questo profilo il ruolo centrale che il legislatore europeo intende attribuire alla problematica ambientale e di lotta al cambiamento climatico è già espresso in forma chiara e in modo decisamente ambizioso nella Proposta di regolamento relativa ai Piani strategici della PAC<sup>10</sup>. Gli artt. 5 e 6 che enunciano gli obiettivi che la nuova PAC dovrebbe perseguire, distinti

---

<sup>8</sup> Cfr., per alcuni spunti, L. FERRARIS, *La protezione dell'ambiente nella PAC che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, p. 169. J SCHMIDT, S. LAKNER CLOUGH, P. BEZÁK, A. BONN, B. HANSJÜRGENS, A. LOMBA, S. MÖCKEL, G. PASSONI, C. SCHLEYER, GUY PE'ER, Y. ZINNGREBE, F. MOREIRA, C. STRAMI, S. SCHINDLER, R. MÜLLER, V. BONTZORLOS, D. DOI. *A greener path for the EU Common Agricultural Policy*: 10.1126/science.aax3146 *Science* 365 (6452), pp. 449-451. Delinea «i contorni della politica agricola comune 2021-27», sia pure in un'ottica specifica, I. CANFORA nello scritto dedicato a *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale negli obiettivi della politica agricola comune 2021-27*, in *Diritto agroalimentare*, fasc. 1, 2020, p. 9. Com'è noto il 30 giugno 2020 il Consiglio ha raggiunto con il Parlamento europeo un accordo sul rinvio al 2023 della entrata in vigore della nuova politica agricola comune. La proroga delle attuali norme era già nell'aria e sicuramente le incertezze e le difficoltà del comparto agricolo a causa della crisi Covid-19 ne hanno accelerato l'adozione: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/30/extension-of-current-cap-rules-until-the-end-of-2022-informal-deal-on-transitional-regulation>.

<sup>9</sup> In questi termini si esprime L. DI MARCO, *Quaderno dal Green Deal al Next Generation UE* realizzato per l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASViS), agosto 2020, p. 68 ss. consultabile [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno\\_Obiettivi\\_di\\_sviluppo\\_sostenibile\\_e\\_politiche\\_europee.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno_Obiettivi_di_sviluppo_sostenibile_e_politiche_europee.pdf).

<sup>10</sup> Si tratta della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai Piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (Piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD). La proposta illustra le linee guida comuni sulle quali gli Stati membri saranno chiamati a costruire il proprio piano strategico per la PAC a livello nazionale, ovviamente in funzione delle specificità e dei bisogni emersi a livello locale, identificando quali strumenti utilizzare e come calibrare le differenti misure messe a disposizione. Più in generale, in forma estremamente efficace, si esprime il Documento di lavoro dei servizi della Commissione “Analysis of links between CAP Reform and *Green Deal*” [SWD (2020) 93], ove si afferma la necessità di «*Drawing up CAP Strategic Plans reflecting the Green Deal ambition*»; il documento precisa infatti che: «*In order to achieve this new ambition, the Green Deal underlines that “the Commission will work with the Member States and stakeholders to ensure that from the outset the national strategic plans for agriculture fully reflect the ambition of the Green Deal, the Farm to Fork Strategy and the Biodiversity Strategy”. In addition, the Green Deal established that “the Commission will ensure that the strategic plans are assessed against robust climate and environmental criteria”. Adopted in the heart of the Covid-19 pandemic, the Farm to Fork Strategy and the Biodiversity Strategy will also be a central element of the EU's recovery plan. All together, this should set in motion incremental and irreversible change in European agriculture, while strengthening its resilience to possible future crises*», ivi, p. 8. Per alcuni accenni al tema della sostenibilità nelle proposte di regolamenti sulla nuova PAC: S. MANSERVISI, *Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di con-*

in tre obiettivi generali, ciascuno dei quali sviluppato in tre obiettivi specifici, delineano una nuova, convinta dimensione verde della futura politica agricola<sup>11</sup>, adeguata agli impegni sottoscritti dall'UE nell'ambito dell'Agenda 2030<sup>12</sup>.

Esiste una inequivocabile volontà politica della Presidente della Commissione ad andare avanti senza indugi come testimoniato dalla “*mission letter*”, decisa e ambiziosa, inviata al Commissario designato all'Agricoltura. Non ci si dovrà infatti soltanto impegnare per concludere i negoziati diretti a realizzare una nuova politica agricola, semplificata ed efficiente che abbia al centro i temi dell'ambiente, della sicurezza alimentare e del cambiamento climatico, ma si dovrà fare in modo di garantirne una rapida implementazione attraverso un bilanciamento tra gli interessi dei singoli Stati e le istanze UE, guidato da una visione a tutto tondo, ambiziosa, per un nuovo sistema alimentare sostenibile che diventi un modello a livello mondiale<sup>13</sup>.

---

*sumo sostenibili anche nel settore alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 313. E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2019, p. 415.

<sup>11</sup> Deludente e inadeguato viene invece considerato l'attuale meccanismo del “*greening*”: cfr. G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, p. 63. Sulla nuova struttura, nella futura PAC, dei “regimi ecologici”, volontari per gli agricoltori, ma obbligatori per gli Stati membri, A. FRESCARELLI, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021-2027*, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n. 56, Mar 2019.

<sup>12</sup> L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile individua, com'è noto, 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* – Sdgs nell'acronimo inglese) e 169 sotto-obiettivi relativi a molteplici aspetti della vita dell'uomo e dell'intero pianeta, tra loro strettamente interconnessi, che i Paesi e i cittadini del mondo si impegnano a conseguire appunto entro il 2030. Tra questi merita ricordare ai nostri fini l'Obiettivo 2 ove si parla della necessità di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile» ma anche l'Obiettivo 12 che mira a «garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo». Fuori luogo soffermarci, nell'ambito di questo volume dedicato proprio alla trattazione della sostenibilità agricola nei suoi diversi profili, sulla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, da ultimo esplicitata proprio nell'agenda 2030, il nostro scritto è infatti dedicato esclusivamente alla sostenibilità ambientale della filiera agro-alimentare, nella raggiunta consapevolezza della necessità di una coesistenza di tale profilo assieme alla sostenibilità economica ed etico-sociale delle misure e degli interventi intrapresi. Per una ampia disamina di tale aspetto S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 625. Sottolinea la necessità di prendere in considerazione un ulteriore pilastro dello sviluppo sostenibile, ovvero quello “culturale” A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 395, alle cui dettagliate argomentazioni integralmente si rinvia. Più in generale E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645; EAD., *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, p. 13.

<sup>13</sup> In questo senso il contenuto della lettera: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-janusz-wojciechowski\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-janusz-wojciechowski_en.pdf). Le ambizioni universalistiche della Strategia europea “*Farm to fork*” si evincono già dall'affermazione, di cui a p. 4 «non possiamo realizzare un cambiamento se non facciamo in modo che il resto del mondo cambi insieme a noi» e dall'as-

2. Prendendo in prestito la terminologia cara ad un illustre agrarista<sup>14</sup>, potremmo dire che l'agricoltura prefigurata in sede europea, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, non può che essere un'agricoltura "plurale" che avrà nella sostenibilità, non solo ambientale, il suo comune centro di gravità.

È indubbio che l'agricoltura biologica, sotto il profilo della sostenibilità ambientale, sia destinata ad assumere uno spazio sempre più importante. Del resto, come abbiamo già avuto modo di osservare, il legislatore europeo riconosce all'agricoltura biologica un ruolo di rilevanza pubblica proprio in quanto modello produttivo in armonia con l'ambiente<sup>15</sup>. Il nuovo regolamento (UE) n. 2018/848, sicuramente più esplicito rispetto alla normativa ancora in vigore<sup>16</sup>, definisce l'agricoltura biologica di per sé stessa un sistema di gestione sostenibile<sup>17</sup>. Non meraviglia pertanto che all'agricoltura

---

serzione, nelle Conclusioni, per la quale "l'obiettivo della presente strategia è rendere il sistema alimentare dell'UE uno standard in materia di sostenibilità a livello globale". L'idea dell'UE come "leader mondiale" è amplificata e dettagliata nella Risoluzione del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal* nella quale, al § 107, il Parlamento europeo «sottolinea che l'UE, il mercato unico più grande al mondo, può fissare norme che si applicano lungo tutte le catene del valore globali e ritiene che l'UE dovrebbe rafforzare la sua opera di sensibilizzazione sulla base della "diplomazia del *Green Deal*" nonché della "diplomazia climatica"; ritiene che l'UE dovrebbe stimolare il dibattito in altri Paesi per aumentare le loro ambizioni in materia di clima e dovrebbe potenziare la propria ambizione fissando nuove norme sulla crescita sostenibile e sfruttare la sua importanza economica per determinare norme internazionali che siano almeno in linea con le sue ambizioni ambientali e climatiche; sottolinea che l'UE ha un ruolo da svolgere nel garantire una transizione equa e ordinata in tutto il mondo, in particolare nelle regioni fortemente dipendenti dalla produzione di combustibili fossili».

<sup>14</sup> È noto che alla domanda "Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura" Francesco Adornato nell'Editoriale che apre il I numero (2004) della *Rivista Agricoltura Istituzioni Mercati, Rivista di Diritto Agroalimentare e dell'Ambiente* risponde parliamo di un'agricoltura "plurale" F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agr., Ist., Merc.*, 2004, p. 5 ss. L'A. riprende il tema, proprio con riferimento alle politiche dell'UE in *I diritti della terra Agr.*, in *Ist., Merc.*, n. 2, 2011, p. 118.

<sup>15</sup> Cfr., da ultimo, E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, cit.

<sup>16</sup> Già il regolamento (CE) n. 834/2007, attualmente in vigore, individua tra gli obiettivi generali di questo modello produttivo, ex art. 3, quello di «stabilire un sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura» che «rispetti i sistemi e i cicli naturali e mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l'equilibrio tra di essi; contribuisca a un alto livello di diversità biologica; assicuri un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali come l'acqua, il suolo, la materia organica e l'aria». Su tale normativa I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 361; EAD., *Organic foods*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (editors), *European and Global food law*, Padova, 2016, p. 463; E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologica*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 84.

Per un'analisi del nuovo regolamento N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 447; v., già I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica. prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 535.

<sup>17</sup> In questi termini M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospet-*



biologica sia riconosciuta, in sede europea, una parte da protagonista nella transizione verso un nuovo equilibrio tra natura, sistemi alimentari e tutela della biodiversità. Al di là dell'obiettivo, ambizioso, già ricordato, da raggiungere entro il 2030, di convertire ad agricoltura biologica almeno il 25% della superficie agricola dell'UE, potenziando anche l'acquacoltura biologica, nella *Farm to Fork Strategy*, c'è un impegno a stimolare la domanda e incentivare il mercato di tali prodotti, dal momento che gli stessi consumatori ne riconoscono "il valore". Di prodotti bio si parla infatti nell'ambito della promozione di «regimi alimentari sani e sostenibili» anche attraverso «la definizione delle migliori modalità per stabilire criteri minimi obbligatori per gli appalti sostenibili», «nelle scuole e nelle istituzioni pubbliche»<sup>18</sup>.

Nell'ambito dei nuovi "regimi ecologici" diretti a promuovere "pratiche sostenibili", che l'UE finanziaria e gli Stati membri identificheranno attraverso le scelte effettuate all'interno dei propri Piani strategici si nominano anche l'agroecologia<sup>19</sup>, l'agricoltura di precisio-

---

*tive e vecchi paradigmi*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 6, 2018, p. 3. L'A efficacemente osserva come «si crea, quindi, un'identità tra produzione biologica e gestione sostenibile, che non è più un risultato da perseguire (obiettivo) ma un modo di essere dell'impresa». Individua l'agricoltura biologica, così come disciplinata dalla normativa più recente, come una «modalità di conformazione dell'attività produttiva verso fini ambientali», I. CANFORA, *L'impresa agricola tra responsabilità e controlli*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura (in onore di Marco Goldoni)*, Pisa, Pisa University Press, 2019, 473. I "benefici ambientali" dei sistemi di agricoltura biologica sono riconosciuti già dal regolamento (UE) n. 1307 del 2013 contenente norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune il quale dispone che per le unità aziendali che soddisfano le condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio gli agricoltori possano beneficiare della componente di "inverdimento" senza necessità di soddisfare ulteriori obblighi (38° Considerando).

<sup>18</sup> Si tratta dell'azione n. 22, da realizzare entro il 3° trimestre 2021, dell'Allegato della Strategia "Dal produttore al consumatore", citata alla nota 2.

<sup>19</sup> La FAO delinea le caratteristiche dell'agroecologia in numerosi documenti ad es.: "Scaling up agroecology initiative transforming food and agricultural system in support of the SDGs" <http://www.fao.org/3/I9049EN/i9049en.pdf> e il Report FAO'S Work on agroecology. A pathway to achieving the SdGs, <http://www.fao.org/3/I9021EN/i9021en.pdf>. La definizione proposta è la seguente: «Agroecology is based on applying ecological concepts and principles to optimize interactions between plants, animals, humans and the environment while taking into consideration the social aspects that need to be addressed for a sustainable and fair food system. By building synergies, agroecology can support food production and food security and nutrition while restoring the ecosystem services and biodiversity that are essential for sustainable agriculture. Agroecology can play an important role in building resilience and adapting to climate changes»: <http://www.fao.org/agroecology/en/>. Nel Dossier "The 10 Elements of agroecology: guiding the transition to sustainable food and agricultural systems", approvato nell'ambito della 163° Sessione di Roma del FAO Council, nel dicembre 2019 (CL 163/13 Rev 1), si elencano e poi si analizzano i 10 elementi, tra loro strettamente interconnessi, che devono caratterizzare questo nuovo modo di produrre: Diversity; Co-creation and sharing of knowledge; Synergies; Efficiency; Recycling; Resilience; Human and social values; Culture and food traditions; Responsible governance; Circular and solidarity economy. Que-

ne<sup>20</sup>, il sequestro del carbonio nei suoli agrari e l'agroforestazione<sup>21</sup>. Nel percorso verso una politica agricola nuova, consapevole dell'importanza di migliorare la resilienza delle aziende agricole, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali, estremamente importante il riferimento all'agricoltura di precisione, legato agli investimenti diretti ad accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025<sup>22</sup>.

L'elenco delle pratiche sostenibili è solo parzialmente coincidente con quello di cui al 38° *Considerando* della Proposta recante norme sul sostegno ai Piani strategici, che, dopo aver menzionato l'agricoltura biologica, prevede «pagamenti per altri tipi di interventi a sostegno di sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente, come l'agroecologia, l'agricoltura di conservazione e la produzione integrata; servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia delle foreste; premi per foreste e l'allestimento di sistemi agroforestali; il benessere degli animali; la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche».

È dunque evidente che siamo di fronte ad elencazioni meramente esemplificative come è testimoniato anche dall'affermazione dello stesso legislatore europeo in base alla quale «gli Stati membri, in funzione delle

---

sti elementi, si precisa alla nota 4 del Dossier, non hanno soltanto un valore politico ma vantano un preciso fondamento scientifico che viene espressamente citato dalla Fao, con i relativi riferimenti bibliografici: «*The 10 Elements of Agroecology were developed through a synthesis process. They are based on the seminal scientific literature on agroecology – in particular, Altieri's (1995) five principles of agroecology and Gliessman's (2015) five levels of agroecological transitions. This scientific foundation was complemented by discussions held in workshop settings during FAO's multi-actor regional meetings on agroecology from 2015 to 2017, which incorporated civil society values on agroecology, and subsequently, several rounds of revision by international and FAO experts. Altieri, M.A. 1995. Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture. CRC Press. Gliessman, S.R. 2015. Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems. 3rd Edition. Boca Raton, FL, USA, CRC Press, Taylor & Francis Group*». Sul piano giuridico: M. MONTEDURO, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2019, n. 2, p. 4. Per un'analisi dei rapporti tra agroecologia e agricoltura biologica P. MIGLIORNI-A. WEZEL, *Converging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology*, *Agron. Sustain. Dev.*, 2017: <https://doi.org/10.1007/s13593-017-0472-4>.

<sup>20</sup> Per approfondimenti P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 555, EAD., *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa*, 53, 2018, p. 5. Parla di Agricoltura 4.0 distinguendo i concetti di digitalizzazione in agricoltura, agricoltura di precisione e *smart farming*, S. ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2019, nota 47.

<sup>21</sup> Sono ancora parole della Strategia «Dal produttore al consumatore», cit., p. 10.

<sup>22</sup> Sull'importanza delle tecnologie digitali e del telerilevamento anche per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, ampiamente, M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618 ss.

proprie specifiche esigenze, possono sviluppare altri regimi nell'ambito di tale tipo di interventi»<sup>23</sup>.

Se appare pertanto estremamente “aperta”, verso il futuro, la gamma di modelli di agricoltura sostenibile si deve tuttavia essere consapevoli che, al momento, soltanto per alcune di queste tipologie esistono definizioni giuridiche consolidate e specifiche norme di produzione, etichettatura e controllo, così come, da tempo, per il biologico<sup>24</sup>.

Del resto è ancora ampiamente fluida anche l'identificazione di una metodologia capace di misurare la sostenibilità ambientale della filiera e, sotto il profilo giuridico, il legislatore non si è pronunciato in modo univoco dando credito all'uno o all'altro dei meccanismi di cui si parla. C'è infatti un consenso diffuso sugli elementi da monitorare: i consumi di energia e di acqua, le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'aria a causa della produzione e del trasporto degli alimenti, le acque reflue, l'eutrofizzazione, la perdita di biodiversità, la qualità del suolo, i rifiuti generati dal confezionamento e dallo spreco di cibo<sup>25</sup>. Non vi è invece accordo, neppure sul piano scientifico, in relazione agli indicatori da utilizzare, caratterizzati spesso da dati incerti o difficilmente reperibili e non sempre validati in modo univoco, tra questi: l'impronta di carbonio (*carbon footprint*), l'impronta ecologica (*ecological*

---

<sup>23</sup> Sono ancora parole del 38° *Considerando* della Proposta di regolamento appena ricordata, che si conclude precisando come: «Tale tipo di pagamenti dovrebbe riguardare soltanto i costi aggiuntivi e il mancato guadagno risultanti dagli impegni che vanno al di là delle norme e dei requisiti di base obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione e nazionale, nonché la condizionalità, conformemente al piano strategico della PAC. Gli impegni relativi a tale tipo di interventi possono essere assunti per un periodo annuale o pluriennale prestabilito e possono superare i sette anni in casi debitamente giustificati». Cfr. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, cit. Sul ruolo chiave dell'agricoltura sostenibile nella lotta ai cambiamenti climatici S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, p. 39 ss. L'A dedica attenzione agli strumenti diretti alla realizzazione di modelli di agricoltura sostenibili, riconoscendo un ruolo importante all' agricoltura di precisione, *ivi*, p. 44.

<sup>24</sup> Sulla stessa linea, per l'Italia, il Documento di analisi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, a cura del ministero dell'Ambiente (gennaio 2017) che analizza “Il posizionamento italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni unite”. Il Documento, a p. 46, riporta dati ISPRA in base ai quali si stanno diffondendo sempre “più pratiche agronomiche che rispetto all'agricoltura biologica certificata sono maggiormente integrate con l'ambiente naturale, la società e garantiscono la produttività: si tratta della “agro-ecologia”, dell'agricoltura biodinamica che ha un suo sistema di certificazione, dell'agricoltura sinergica, dell'agricoltura organica rigenerativa, della permacultura e di altre ancora» specificandosi appunto come «tra di esse molti elementi sono comuni e le definizioni non sono del tutto codificate». [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/posizionamento\\_Italia\\_SDGs\\_3.0.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf).

<sup>25</sup> Cfr., in questi termini BIANCAMARIA TORQUATI (a cura di) nel *Dossier CREA, La sostenibilità ambientale ed economica delle filiere biologiche. Un'analisi attraverso le food miles e la catena del valore*, ottobre 2016, p. 8: <http://antares.crea.gov.it:8080/documents/10179/235687/Report%20SAFEBIO%20def%20EconFiliera%201sett16.pdf>.

*footprint*), l'impronta idrica (*water footprint*), la *ecological backpack* e le *food miles*<sup>26</sup>.

3. Partendo dalla definizione classica dell'economia agraria del concetto di filiera come «l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che, direttamente o indirettamente, delimitano il percorso che un prodotto agricolo deve seguire per arrivare dallo stadio iniziale di produzione a quello finale di utilizzazione, nonché il complesso delle interazioni delle attività di tutti gli agenti che determinano questo percorso»<sup>27</sup> ci rendiamo

---

<sup>26</sup> Si tratta dell'elencazione contenuta nel *Dossier* CREA citato alla nota precedente (p. 8 ss.), ove si descrivono in modo chiaro i vari indicatori mettendone in risalto pregi e difetti tra questi: «L'impronta di carbonio di un alimento è ampiamente riconosciuta come la misura più efficace e facile da calcolare ed esprime, in kg CO<sub>2</sub> equivalente, il totale dei gas ad effetto serra (*Greenhouse Gases*, *GHGs*) emessi durante la sua produzione, trasformazione e distribuzione. Poiché i *GHGs* hanno effetti diversi sul riscaldamento globale del Pianeta (*Global Warming Potential*, *GWP*) relativamente all'effetto della CO<sub>2</sub> essi sono convertiti in CO<sub>2</sub> equivalenti in base a quanto stabilito dal 9 *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC): 1 kg di CH<sub>4</sub> equivale a 25 kg di CO<sub>2</sub> e 1 kg di N<sub>2</sub>O equivale a 298 kg di CO<sub>2</sub> per un orizzonte temporale di 100 anni (IPCC, 2007)». Per quanto attiene invece all'«impronta ecologica, che esprime la superficie bioattiva necessaria per produrre gli oggetti di consumo e assorbire la necessaria CO<sub>2</sub> prodotta, ha il pregio di essere efficace nel dimostrare la limitatezza delle risorse, ma il difetto di non essere stata validata scientificamente anche per la difficoltà di reperire i dati necessari». Si analizzano infine altre metodologie, efficaci ma troppo settoriali in questi termini: «l'impronta idrica, che a sua volta esprime la quantità di acqua virtuale incorporata nel prodotto, è molto efficace nell'illustrare la quantità di acqua mobilizzata nel consumo di un prodotto ma necessita di essere perfezionata sotto il profilo metodologico. La *ecological backpack*, che invece esprime la quantità di risorse naturali richieste per produrre un certo prodotto e servizio, è molto efficace nell'illustrare la quantità di materia prima mobilizzata nel consumo di un prodotto, ma è difficile sintetizzare i risultati in un unico valore. L'indicatore *food miles* (FM), che si basa sui chilometri percorsi da un alimento dal luogo nel quale viene prodotto al luogo in cui viene consumato, è considerato semplice da calcolare e di facile comunicazione, ma nello stesso tempo troppo semplicistico perché indipendente dalla scala di produzione e dalle modalità di trasporto». Anche in rapporto a ciò merita ricordare che sul piano delle norme volontarie non esiste ancora uno standard di sostenibilità a 360° che certifichi i tre pilastri della sostenibilità ma esistono diversi standard di carattere settoriale che mirano a garantire uno dei profili di riferimento, ad esempio il *waterfootprint*.

<sup>27</sup> Si tratta della definizione di V. SACCOMANDI *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Milano, REDA, 1991, p. 212; ID., *Economia dei Mercati Agricoli*, Il Mulino, Bologna. Analizza il concetto di filiera agro-alimentare, sotto il profilo giuridico, riprendendo la medesima definizione, G. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2004, p. 28; interessante, ai nostri fini, il punto in cui l' A. approfondisce il pensiero L. LORVELLEC, *L'interprofessione in Francia*, in *Riv. dir. agr.* 1993, I, p. 229 che lega la nozione di filiera al concetto di «interprofessione». V., anche M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3, 2012. Individua «la dimensione di filiera, come elemento ordinante e sistematico delle regole dell'agricoltura e dell'agroalimentare» F. ALBISINNI, *Mercati alimentari e disciplina di filiera*, <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2014-01/ALBISINNI.pdf> per ulteriori indicazioni ID., *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche*, Sez. civ., IV Agg., Torino, Utet, 2009, p. 479.

conto che questa peculiare unità di indagine, nell'ottica della sostenibilità ambientale, e nella dimensione dell'attuale politica europea, è troppo limitata<sup>28</sup>. Si tratta infatti di un concetto il quale, anche nella più moderna accezione di *supply chain*, focalizza la sua attenzione sulla successione delle fasi del processo produttivo, agricola ma anche artigianale o industriale e sugli attori a vario titolo in esso coinvolti. Si analizza il percorso del prodotto, fino al canale distributivo e dunque la fase di commercializzazione ma non si prende in adeguata considerazione il consumatore.

Un'analisi in termini di sostenibilità ambientale si colloca molto meglio nel più ampio scenario offerto dal sistema alimentare nel suo complesso<sup>29</sup>. Del resto il fatto che la Strategia *Farm to fork* richiami più volte il concetto, ulteriore, di "ambiente alimentare" definito come "il contesto fisico, economico, politico e socioculturale in cui i consumatori interagiscono con il sistema alimentare per prendere decisioni in merito all'acquisto, alla preparazione e al consumo di alimenti"<sup>30</sup> testimonia il ruolo che si intende riconoscere ai cittadini-consumatori.

Non sembra infatti possibile limitarsi ad analizzare quale contributo alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica può essere apportato dalle filiere agro-alimentari o quale impegno si possono o si devono prendere i protagonisti della filiera agro-alimentare in senso stretto. Occorre invece indagare quanto e come possono contribuire i consumatori, con i loro acquisti allo sviluppo dei prodotti sostenibili e dunque se e quale "patto"

---

<sup>28</sup> Ben più ampia risulta infatti la nozione di filiera accolta dalla Strategia "Dal produttore al consumatore", come è dimostrato al punto 2 del documento COM (2020) 381, ove si parla di «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente».

<sup>29</sup> Cfr., *ex multis*, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI *I nuovi orientamenti del consumatore e i riflessi sulle imprese agro-alimentari*, Osservatorio agroindustriale per la Toscana, Studi specifici, n. 1 1996, INEA. Nello scritto si richiama, con ampi riferimenti bibliografici cui integralmente si rinvia, la nota definizione di Malassis per la quale «il Sistema Agro-Alimentare è quell'insieme di attività che, all'interno di un Paese e in un determinato momento storico, concorrono al soddisfacimento della funzione di alimentazione della popolazione». L'attenzione è dunque focalizzata più sulla funzione di alimentazione che non sulla catena di produzione agricola, «in questo modo – precisano gli Autori – il consumo alimentare, in chiave di economia agro-alimentare, deve essere considerato come interagente con le altre componenti del sistema agro-alimentare» e dunque "l'impiego del concetto di sistema agro-alimentare rende necessario internalizzare la dimensione del consumo, che deve essere esaminato, come d'altra parte sembra essere ormai largamente acquisito anche in analisi di tipo "tradizionale", nelle sue interrelazioni con le altre componenti del sistema e non come un «dato, esogenamente determinato, per il sistema delle imprese», *ivi*, p. 9. Analizza il ruolo e i doveri dell'imprenditore agricolo «chiamato a rispondere del suo contributo all'economia circolare» nella prospettiva di un «sistema sempre più integrato e interdipendente di produzione e consumo», il recente scritto di S. MASINI, *Profili di responsabilità dell'imprenditore agricolo: dall'economia corporativa a quella circolare*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2. 2020, p. 354 ss.

<sup>30</sup> La definizione è tratta dal Documento COM (2020) 381, nota 9.

la filiera può stabilire con i consumatori<sup>31</sup>. Le loro aspettative in termini di attenzione al “valore” di ciò che acquistano, sotto il profilo ambientale o etico-sociale, possono modellare la filiera produttiva, le loro scelte in materia di dieta alimentare sono in grado di impattare fortemente sulla sostenibilità del sistema<sup>32</sup>, la loro educazione e le loro abitudini sono in grado di incidere sulla riduzione degli sprechi.

Tra i progetti di ricerca che hanno lo scopo di rendere i consumatori sempre più consapevoli dell'importanza delle loro scelte merita segnalare quello promosso dalla Fondazione Eni denominato “*Food Impacts Initiative*” nel quale il cibo viene approcciato essenzialmente come prodotto energetico e la produzione e lo scambio diventano variabili di modelli di economia (circolare). L'idea è quella di trovare risposte ad una domanda chiave: “Quali tecnologie e *best practices* permettono di avere mercati alimentari globali e sostenibili?” sviluppando, attraverso modelli di *machine learning*, un indice di mercato in grado di misurare l'impatto dello scambio di ogni alimento su scala globale, in ogni nazione e per ogni periodo dell'anno<sup>33</sup>. Questo indice di mercato il *Trade Impact Index* (TII), se adeguatamente comunicato, potrà rendere il consumatore consapevole «dello

---

<sup>31</sup> Diventa quindi fondamentale «il problema della correttezza e completezza delle informazioni fornite al consumatore in merito alla sostenibilità dei prodotti», in questi termini S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 625 cui si rinvia anche per l'ampia disamina delle motivazioni alla base delle scelte dei consumatori.

<sup>32</sup> Interessante sotto questo aspetto, il documento del Ministero dell'Ambiente che analizza il posizionamento italiano rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile (versione 3 gennaio 2017, p. 46) e, in particolare, in relazione all'obiettivo 2 “Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile”, Target 2.4, che mira «entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo». Nelle conclusioni si afferma: «In linea generale, la produttività agroalimentare netta può essere garantita in modo sostenibile con i seguenti contributi medi globali: 30% con un impiego di input di chimica di sintesi molto minore, più intelligente, valorizzando l'agrobiodiversità e riducendo l'impiego di risorse ambientali; 33% eliminando perdite e sprechi alimentari quantitativi; 27% dimezzando il consumo di carne e altri derivati animali; 8% eliminando gli usi di alimenti per produrre biocarburanti», *ivi*, p. 50: [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/posizionamento\\_Italia\\_SDGs\\_3.0.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf)

<sup>33</sup> Così la descrizione del progetto consultabile in rete: <https://www.feem.it/it/ricerca/programmi/firms-and-cities-towards-sustainability/ongoing-projects/food-impacts-initiative-f2i-it/>. Interessanti anche le sperimentazioni ivi analizzate di agricoltura in ambienti controllati (CEA) e, in particolare di *indoor farming* e *vertical farming*. Cfr. S. QUAINI, S. VERGALLI, *Cibo e decarbonizzazione «from farm to fork»*. *Le sfide lungo la filiera*, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n. 2, 2019, p. 391 ss.

sforzo richiesto al pianeta per portare a scaffale, e nel piatto, materie prime e prodotti trasformati»<sup>34</sup>.

In attesa che, facendo fede all'impegno previsto nell'Allegato alla *Farm to Fork Strategy*, l'Europa elabori «un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili»<sup>35</sup> proliferano le indicazioni e i richiami alla sostenibilità nella comunicazione commerciale che non sempre vengono garantite da sistemi di certificazione, sia pur volontari<sup>36</sup>. Per quanto attiene al profilo della sostenibilità ambientale si possono individuare alcuni aspetti comuni alla fantasia del marketing *eco-friendly*<sup>37</sup>: la protezione delle api e degli insetti impollinatori eliminando i trattamenti dannosi per la loro salute, e prevedendo la creazione di aree dedicate a fiori e apiari in prossimità delle coltivazioni e la promozione di forme che sostanzialmente si richiamano ai principi dell'agricoltura integrata<sup>38</sup>. Al di là del fatto che talvolta si tratta di “impegni” ad essere più sostenibili, non sempre correlati a strumenti di controllo e verifica del rispetto di

---

<sup>34</sup> In una intervista di E. PERUGINI, in *AGI, Agenzia Italia*, dell'11 febbraio 2020, la curatrice del progetto Stefania Quaini spiega come «l'analisi dei dati doganali globali incrociata con i costi di trasporto, con l'impronta carbonica per il trasporto, e successivamente con la produzione locale e la composizione delle ricette nazionali, consentirà di definire un indice dell'impatto complessivo delle ricette e dei prodotti». Lo scopo è quello di realizzare, in attesa di una vera e propria etichettatura di sostenibilità, una app per smartphone, tablet e desktop che fornisca agli utenti informazioni immediate in termini di impatto sul piatto che stanno per mangiare: [https://www.agi.it/economia/agroalimentare\\_impatto\\_ambientale-7045888/news/2020-02-10](https://www.agi.it/economia/agroalimentare_impatto_ambientale-7045888/news/2020-02-10).

<sup>35</sup> V., *supra*, n. 7. Purtroppo in verità i tempi non sono brevi perché tale normativa è calendarizzata al 2024.

<sup>36</sup> Per una elencazione di alcuni standard di sostenibilità che possono essere oggetto di certificazione volontaria si può consultare, ad es., il sito di CSQA <https://www.csqa.it/Food-e-Packaging/Documenti/Sostenibilita>.

<sup>37</sup> Cfr., ad esempio, Barilla <https://www.mulinobianco.it/lacartadelmulino/Carta-del-mulinoregole.pdf>; Bonduelle. <https://www.bonduelle.it/azienda/articolo/bonduelle-si-impegnapreserviamola-biodiversita-e-le-risorse-naturali/680/130>, Zucchi <https://www.zucchi.com/scopri-il-tuo-olio/>. È significativo il fatto che queste grandi aziende propongono la linea di prodotti “sostenibili” come differenziata dalla propria linea biologica senza in verità spiegarne il motivo.

<sup>38</sup> Il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI) è istituito dalla legge n. 4 del 3 febbraio 2011 “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari” (art. 2, commi 3-9) che prevede un processo di certificazione, volto a garantire l'applicazione delle norme tecniche previste nei disciplinari di produzione integrata regionali, nel processo di produzione e gestione della produzione primaria e dei relativi trasformati. Si tratta di un sistema di certificazione volontaria affidato a verifiche svolte da Organismi di Controllo, sulla base dei piani di controllo regionali, redatti conformemente alle Linee guida nazionali per la redazione dei piani di controllo della produzione integrata (LGNPC). Le linee guida nazionali relative a queste tecniche agronomiche e di difesa integrata nonché i relativi meccanismi di adesione, gestione e controllo per il 2020 sono consultabili in rete: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20397>.

quanto promesso, appare importante che i requisiti di sostenibilità emergano non solo come strumento di differenziazione sui mercati o magari di adeguamento alle richieste dei capitolati della GDO ma anche come “valore” da comunicare al pubblico.

Si deve acquisire consapevolezza che affrontare la sfida della sostenibilità vuol dire, in sintonia con quanto proposto dall’Unione europea, ripensare il ciclo di produzione e trasformazione delle risorse biologiche rinnovabili e dei rifiuti, nell’ottica della bioeconomia<sup>39</sup>, attraverso lo sviluppo di sistemi di produzione a ridotta emissione di gas a effetto serra, anche per mezzo delle più moderne tecnologie, che si adattino, attenuandoli agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Per vincere la sfida non c’è dubbio che accanto agli imprenditori agricoli possono “marciare” i consumatori la cui sensibilità per le tematiche della sostenibilità può essere determinante in questa rimodulazione del sistema, verso una nuova traiettoria di sviluppo.

---

<sup>39</sup> Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “L’innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l’Europa”, COM (2012) Bruxelles, 13 febbraio 2012 60 final. «La bioeconomia», si legge nel documento a p. 3, «comprende la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la trasformazione di tali risorse e dei flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto quali alimenti, mangimi, bioprodotto e bioenergie». La bioeconomia, si precisa ancora, comprende, tra gli altri, i settori dell’agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della produzione alimentare, settori che «sono caratterizzati da un forte potenziale d’innovazione in quanto ricorrono a una vasta gamma di discipline scientifiche tecnologie industriali e abilitanti e a conoscenze tacite e locali». Cfr., al riguardo, G. BRUNORI, F. BARTOLINI, *I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla Bioeconomy Strategy della Commissione Europea*, in *Agriregionieuropa*, 2015, p. 41.



DAVIDE DE FILIPPIS

**L'ACCESSO DELL'IMPRESA AGRICOLA AL MERCATO DEL  
FINANZIAMENTO DIGITALE:  
IL CROWDFUNDING AGROALIMENTARE\***

ABSTRACT

Lo scritto indaga il fenomeno del *crowdfunding* agroalimentare, ovvero dell'accesso al mercato del finanziamento digitale da parte delle imprese che svolgono attività agricola. Le caratteristiche dell'attività e del soggetto impongono un'indagine sugli adattamenti che si rendono necessari per consentire l'esportazione della disciplina generale anche alle imprese operanti nel settore primario. Ammessa l'apertura verso il mercato dei capitali (di credito e di rischio) anche per questo tipo di imprese, le riflessioni conclusive vengono dedicate alla possibilità di attribuire alla società agricola la qualifica, adoperata per le PMI, di società "aperte".

*The paper investigates the agri-food crowdfunding, the access to the digital financing market by companies that carry out agricultural activities: the characteristics of the activity and of the subject require an investigation into the adaptations that are necessary to export the rules valid in general for companies operating in the primary sector. Once the opening to the capital market (credit and risk) is allowed also for this kind of business, the final reflections are focused on the possibility of attributing to the agricultural society the qualification used for SMEs such as "open" companies.*

PAROLE CHIAVE: Finanziamento digitale – Imprese agricole – Società "aperte".

KEYWORDS: *Crowdfunding – Agri-Food Companies – "Open" Companies.*

SOMMARIO: 1. Il perimetro dell'indagine (e le ragioni del silenzio della dottrina). – 2. Il finanziamento dell'impresa agroalimentare. Il profilo oggettivo. – 3. I canali (digitali e alternativi) di accesso al capitale di rischio. Premesse. – 3.1. L'*equity crowdfunding*. – 3.2. Il *peer to peer lending*. – 3.3. Il *reward* e il *donation based crowdfunding*. – 4. Il finanziamento digitale nel settore agroalimentare: sintesi dei risultati raggiunti. – 5. Il profilo soggettivo. Una (nuova) variante.

1. Nell'avvicinarsi al tema dell'accesso alle “nuove” forme di finanziamento da parte dell'impresa agricola (o agroalimentare<sup>1</sup>), la mancanza di (sicuri) punti di riferimento non può che rendere il cammino di chi intenda occuparsene alquanto insidioso<sup>2</sup>: circostanza che, pur con qualche esitazione, non deve tuttavia far desistere lo studioso dal dedicare qualche breve riflessione a un fenomeno che, a ben guardare, sta assumendo una portata vieppiù considerevole. E, per rendersene conto, basta davvero poco: digitando sui più diffusi canali di ricerca il sintagma «*crowdfunding* agroalimentare» i risultati sono davvero sorprendenti.

Si assiste difatti a una quantità non trascurabile di portali dalle denominazioni icastiche<sup>3</sup> che testimoniano dell'interesse degli investitori (prin-

---

\* Lo scritto riproduce con l'aggiunta delle note a piè di pagina le riflessioni svolte nel corso del *webinar* su “Il finanziamento dell'impresa agroalimentare: una (possibile) via d'uscita dalla crisi generata dalla pandemia”, organizzato dall'Università LUM – G. Degennaro in data 18 dicembre 2020.

<sup>1</sup> L'utilizzo indiscriminato nel corso della trattazione dell'aggettivo agricolo/agroalimentare è frutto di un'opzione terminologica ragionata; secondo S. CARMIGNANI, voce «*Filiera agroalimentare*», in *Dig. sez. priv.*, Torino, 2018, p. 221 ss., spec. p. 222, «il produttore agricolo costituisce la forza centripeta della filiera (agroalimentare), costituendone il punto di volta del processo produttivo, ovvero lo snodo economico che consente ai prodotti forniti per la coltivazione e l'allevamento di trasformarsi in prodotto finito da immettere sul mercato alimentare. In quanto unità economica di base indispensabile per la filiera, l'impresa agricola condiziona la configurazione della filiera medesima nella sua concretizzazione, costituendone il *core business* imprescindibile»; in senso simile sembra esprimersi pure P. MASI, *Oggetti e relazioni della disciplina agroalimentare nel nuovo secolo, tra scienza e diritto*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, p. 5 ss., spec. p. 6, per il quale nel diritto agroalimentare «non sono infatti necessariamente presenti con ruoli di riferimento o rilievo specifico l'imprenditore agricolo, in forma individuale o societaria, o forme di esercizio dell'attività in forma minore e semplificata come in Italia il coltivatore diretto». Senza alcuna pretesa di assumere una posizione sull'argomento, si ritiene di prendere spunto dall'opinione che attribuisce centralità all'imprenditore agricolo nella filiera agroalimentare, adoperando in questo modo l'aggettivo “agroalimentare” in luogo o in via concorrente con “agricolo”. Resta fermo che – sul piano del diritto societario – sarà oggetto di esame il finanziamento (digitale) dell'impresa societaria che svolge attività agricola secondo la definizione codicistica di cui all'art. 2135 cod. civ.

<sup>2</sup> Qualche cenno al fenomeno del *crowdfunding* nel settore agricolo si rinviene in S. LANDINI, *Ricerca del finanziato «iperperformante», disintermediazione e crowdfunding nel credito all'impresa agricola*, in G. FINOCCHIARO e V. FALCE (diretta da), *Fintech: diritti, concorrenza, regole. Le operazioni di finanziamento tecnologico*, Bologna, 2019, p. 243 ss., spec. p. 250 ss., e N. RICCOLI, *Tradizione e innovazione nel finanziamento all'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2021, pp. 1-21, spec. p. 19 s.

<sup>3</sup> Basti pensare alle piattaforme denominate “*woop food*” e “*semina*”: la prima è una piat-

cialmente, quelli *retail*) per le iniziative ricollegabili allo svolgimento dell'attività d'impresa nel settore primario<sup>4</sup>.

La motivazione del silenzio della dottrina non può pertanto risiedere nella scarsa rilevanza pratica del fenomeno atteso che una (semplice e immediata) analisi empirica smentirebbe una simile conclusione. Nel contempo, non v'è dubbio che lo scarso interesse dipenda dalla circostanza che, per l'impresa collettiva in forma societaria che svolge (solo) attività commerciale – più precisamente l'alienazione di prodotti agroalimentari o la prestazione di servizi ricollegabili al settore agroalimentare – l'inquadramento (e la relativa disciplina) non potrebbe che essere quello valido in generale, con conseguente estensione ad essa delle questioni che la dottrina ha sollevato e che, per quanto d'interesse, più avanti verranno esaminate.

Il fatto è che, in questa sede, l'indagine ha una diversa finalità: volendo la perimetrare, si deve prendere come campo visivo (esclusivamente) quello dell'impresa che sia, agli effetti della definizione codicistica, qualificabile come agricola e che intenda accedere a canali di finanziamento diversi da quelli tradizionali, più specificamente approvvigionarsi di denaro offerto mediante il ricorso a forme di finanziamento tramite portali *on-line*.

In altri termini, è forse il caso di seguire una ben precisa metodologia che tenti di "scomporre" l'oggetto della riflessione nell'esame dei due termini che compongono il fenomeno, vale a dire (il finanziamento dell'impresa che svolge l'attività nel settore agroalimentare, da una parte, e il *crowdfunding* (e le altre forme di "finanziamento digitale"), dall'altra.

2. Principiando dal primo (finanziamento dell'impresa agroalimentare), la ricerca del paradigma normativo di riferimento per il credito bancario risulta alquanto agevole, essendo rinvenibili all'interno del t.u.b. due norme dedicate al credito agricolo e peschereccio<sup>5</sup>. Non è il caso di soffer-

---

taforma di *crowdfunding reward-based* (su cui *infra* nel testo) specializzata in progetti alimentari e agricoli italiani, la seconda si occupa, più in generale, della raccolta del capitale nel settore agroalimentare.

<sup>4</sup> I progetti spaziano dall'implementazione del *business* nella produzione di eccellenza dell'olio extravergine d'oliva alla diffusione dell'enogastronomia locale, passando per la produzione e la vendita di pane realizzato con grano autoprodotta fino alla innovazione di processo consistente nel reperimento dei fondi necessari per sviluppare micro-laboratori portatili per analisi chimiche e biologiche in campo alimentare oppure sistemi di intelligenza artificiale per stimare la pezzatura e la produttività dei terreni.

<sup>5</sup> Nel sistema previgente al t.u.b. (r.d. 29 luglio 1927, n. 1509, più volte modificato e integrato) si distingueva tra due categorie di operazioni ammesse al finanziamento: operazioni di esercizio, che mirava a fornire il capitale circolante e di scorta e dotazione, e operazioni di miglioramento destinato agli investimenti duraturi; per una ricostruzione si rinvia a C. ZAPPULLI, voce «Credito

marci partitamente su queste due disposizioni, essendo sufficiente, nonché utile ai fini del nostro lavoro, enuclearne solo alcune caratteristiche salienti.

L'art. 43 t.u.b. nell'offrire la nozione di credito agrario prende quale parametro di riferimento del finanziamento, l'attività. Esso consiste, difatti, nel finanziamento destinato alle «attività agricole o zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali», ivi compresi «l'agriturismo, la manipolazione, la conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, nonché le altre attività individuate dal Cicr» (art. 43, comma 3°, t.u.b.). Com'è stato notato<sup>6</sup>, tale credito ha riguardo non già al soggetto ma all'attività, con la conseguenza che i destinatari possono anche non essere agricoltori, non esigendo il credito agrario né l'agrarità delle attività sostenute né «una connessione soggettiva fra i fruitori e l'attività agricola». L'accesso al credito da parte dell'impresa agricola (o dell'impresa agroalimentare) viene effettuato anche attraverso l'utilizzo della cambiale agraria la quale deve indicare, tra le altre cose, lo scopo del finanziamento.

Del resto (e a livello più generale), il credito agrario risulta tipicamente connotato dall'essere un credito speciale di scopo la cui specificità è legata «i) alle forme tecniche e garanzie predefinite; ii) alle caratteristiche dell'attività produttiva dell'impresa finanziata per cui le attività bancarie rivolte al settore primario riguardano non solo la concessione del credito ma anche soluzioni tecniche: servizi di investimento (es. depositi o servizi di risparmio gestito) e servizi accessori (es. servizi di natura assicurativa e previdenziale) (...)»<sup>7</sup>.

Tralasciando la richiesta di servizi (specialmente, assicurativi) che si

---

*agrario*», in *Nss. dig. it.*, IV, Torino, 1959, p. 1081 ss.; G. MURÈ, voce «Credito agrario», in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 279 ss.; R. COSTI, *Credito agrario (problemi e prospettive)*, in Irti N. (a cura di), *Dizionari del diritto privato*, IV, Milano, 1983, p. 303 ss., spec. p. 317 ss. ove alcune precisazioni sulla destinazione soggettiva del credito agrario rivolto – specialmente in passato – più alla proprietà terriera che all'impresa agricola, e A. JANNARELLI, voce «Credito agrario», in *Dig. sez. priv.*, Torino, 1989, p. 1 ss. Tutti gli Autori concordano per la qualificazione del credito agrario quale credito (speciale) di scopo.

<sup>6</sup> Cfr. N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, Milano, 2019, p. 309 ss., spec. p. 317 e riferimenti bibliografici richiamati alla nota 13. Nello stesso senso sembrano orientati pure S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, cit., p. 79 ss., spec. p. 83, la quale ritiene preferibile parlare di «credito alla filiera agricola» piuttosto che di credito agrario, e, prima ancora, G. FALCONE, *Sub artt. 43-44-45*, in C. COSTA (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni*, I, Torino, 2013, p. 418 ss., spec. p. 420, per il quale le disposizioni di cui al t.u.b. in nessun modo individuano la qualifica di imprenditore agricolo come necessaria in capo al soggetto finanziato.

<sup>7</sup> Così S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, cit., p. 82.

accompagna all'accesso al credito agrario<sup>8</sup>, l'apposizione di un vincolo, per dir così, teleologico al finanziamento sembra acquisire una valenza centrale nella logica del ragionamento che si tenterà di condurre nelle pagine successive; come si avrà occasione di notare, anche il finanziamento digitale (nelle declinazioni esaminate a tempo debito) vede la (necessaria) esplicitazione di un programma o progetto che l'impresa (per vero, non solo quella agricola) si prefigge di raggiungere.

Ma, prima di occuparci di questo, è appena il caso di spendere qualche altra riflessione sul finanziamento alle imprese (esercenti attività agricola) impegnate nella filiera agroalimentare.

Non è possibile sottacere il ruolo svolto dalle sovvenzioni pubbliche al settore agricolo (e agroalimentare) – molte a fondo perduto – le quali hanno, da una parte, contribuito allo sviluppo dell'impresa, al potenziamento dei fattori produttivi e alla valorizzazione del territorio rurale<sup>9</sup>, dall'altra, determinato un effetto negativo sul piano dello sviluppo della competizione all'interno del mercato di riferimento.

In quest'ultima prospettiva, è stato osservato come l'attitudine degli agricoltori a ricevere contributi pubblici abbia prodotto un allontanamento dall'«acquisizione da parte dell'agricoltore di una sensibilità verso le regole del mercato, come la ricerca dei mercati di sbocco, l'assunzione di tecniche di *marketing*, la percezione della concorrenza su scala globale, la ricerca e lo sviluppo nel settore primario»<sup>10</sup>. Vero è, ancora, che il finanziamento pubblico dell'attività agricola mira al perseguimento di finalità di utilità sociale individuabili nella tutela della sicurezza alimentare, dell'ecosistema e dello sviluppo dell'economia rurale<sup>11</sup>.

A fronte di una simile (a quanto pare) ineliminabile tendenza a usu-

---

<sup>8</sup> La copertura assicurativa è essenziale per proteggere il soggetto erogatore e quello finanziato dal rischio di calamità naturali, che è tipico dell'attività agricola: particolare attenzione viene dedicata a questo profilo da S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, cit., p. 159 ss., la quale individua (v. p. 166) un problema nell'operatività di questa soluzione rappresentato, partitamente, dalla «entità del corrispettivo (premio o contributi di partecipazione al fondo) legato non solo al tipo di rischio, ma anche a costi propri dell'operazione e a meccanismi di selezione avversa che portano solo i soggetti più esposti ad un determinato evento catastrofe ad assicurarsi».

<sup>9</sup> Individua queste finalità nel finanziamento pubblico N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, cit., p. 322.

<sup>10</sup> Cfr. ancora N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, cit., p. 324 s., il quale osserva che «in non pochi casi, l'attività produttiva viene pedissequamente orientata in base agli orientamenti pubblici allo scopo di conseguire i contributi finanziari connessi in una logica di mero opportunismo economico».

<sup>11</sup> In proposito, parla di «meta-finanza» S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, cit., p. 92.

fruire dell'intervento (finanziario) pubblico, deve constatarsi un'apertura all'ingresso dei terzi nel capitale delle società che svolgono attività agricola. In questo campo, pare essere in atto «una accelerazione degli investimenti nella prospettiva non di alienare la proprietà dell'azienda ma di poter ampliare l'attività e consolidare il suo posizionamento sul mercato globale»<sup>12</sup>; e, in tal senso, non può essere indifferente l'esame dei canali di accesso al finanziamento non solo in termini di capitale di credito ma anche di quello di rischio, dedicando, secondo la partizione metodologica cui si accennava, particolare attenzione al fenomeno del finanziamento digitale del soggetto che svolge la propria attività nel settore agroalimentare.

Passando così da un'ottica rivolta all'attività a una, invece, attenta al soggetto che svolge attività di tipo agricolo, non può che interessare lo studio degli adattamenti (a livello, per l'appunto, soggettivo) necessari per consentire una corretta – dal punto di vista giuridico – “esportazione” del *crowdfunding* anche nel nostro settore.

3. Il finanziamento della folla (o «*crowd*» – «*funding*») rappresenta un terreno ormai particolarmente battuto, riscontrandosi una produzione dottrinale assai copiosa<sup>13</sup>; ciò consente di ridurre all'essenziale le coordinate necessarie per muoversi in quest'ambito.

---

<sup>12</sup> Così N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, cit., p. 330, il quale prosegue evidenziando come «in questo modo, l'attività agricola diventa strumento di remunerazione del capitale investito che, per l'interesse degli investitori, si persegue attraverso complesse operazioni societarie che si concretizzano nell'acquisizione di partecipazioni societarie e nell'attuazione di azioni amministrative volte a incrementare il valore delle società stesse con l'intento di raggiungere nel tempo medio-lungo un obiettivo definito e, quindi, eventualmente una successiva (lucrosa) vendita della partecipazione oppure la cessione dell'intera struttura aziendale».

<sup>13</sup> Tra i contributi che offrono una visione complessiva del fenomeno v.: E. FREGONARA, *La start up innovativa. Uno sguardo all'evoluzione del sistema societario e delle forme di finanziamento*, Milano, 2013; A. LAUDONIO, *La folla e l'impresa: prime riflessioni sul crowdfunding*, in *Rivista ODC*, 2014, pp. 1-43; M.L. VITALI, *Equity crowdfunding: la nuova frontiera della raccolta del capitale di rischio*, in *Riv. soc.*, 2014, p. 371 ss.; A. TROISI, *Crowdfunding e mercato creditizio: profili regolamentari*, in *Contr. impresa*, 2014, p. 519 ss.; R. CARATTOZZOLO, *L'utilizzo delle nuove tecnologie per il finanziamento delle imprese: l'equity crowdfunding*, in M.T. PARACAMPO (a cura di), *Fintech. Introduzione ai profili giuridici di un mercato tecnologico dei servizi finanziari*, Torino, 2017, p. 147 ss.; N. DE LUCA, S.L. FURNARI, A. GENTILE, voce «Equity crowdfunding», in *Dig. sez. comm.*, Agg. VIII, Torino, 2017, p. 159 ss.; P. LUCANTONI, *La raccolta di capitali tramite portali: l'equity-crowdfunding*, in E. CORAPI, R. LENER (a cura di), *I diversi settori del fintech. Problemi e prospettive*, Wolters Kluwer - Cedam, 2019, p. 129 ss.; G.A. POLICARO, *Lo sviluppo in Italia dell'equity crowdfunding. Un fenomeno sempre più regolamentato a fronte di prospettive potenzialmente dirimpenti*, in *Oss. dir. civ. e comm.*, 2019, p. 67 ss.; ID., *Il debt crowdfunding. Un nuovo modello di finanziamento per le PMI in Italia*, in *Oss. dir. civ. e comm.*, 2020, p. 161 ss.; M. MOZZARELLI, *L'equity crowdfunding in Italia. Dati empirici, rischi e strategie*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2019, I, p. 650 ss.; V. DE STASIO,

L'elemento di sicuro interesse è rappresentato dalla c.d. disintermediazione. Le modalità di finanziamento mediante piattaforme si caratterizzano difatti per l'assenza di un intermediario e, quindi, per l'essere alternative al sistema creditizio tradizionale, ovvero quello bancario<sup>14</sup>. Il polimorfismo del fenomeno è tangibile solo che si pensi alla pluralità di tipologie di finanziamento che possono enuclearsi: tra queste, si annoverano (e sono di particolare interesse ai nostri fini) quelle forme di finanziamento che vedono la partecipazione del finanziatore al capitale di rischio o a quello di credito del soggetto finanziato, finanche – in quest'ultimo caso – mediante l'emissione di una moneta virtuale o *token*<sup>15</sup>.

Quanto alla partecipazione al capitale di rischio, il fenomeno di riferimento è quello dell'*equity based crowdfunding*, che consente alle piccole e medie imprese, costituite secondo il tipo della società di capitali, di collocare presso il pubblico dei risparmiatori (la folla) le quote di partecipazione al proprio capitale. Ciò avviene per il tramite di un portale *on-line* assoggettato alla disciplina regolamentare contenuta nel Reg. Consob n. 18592 del 26 giugno 2013<sup>16</sup>.

A tal proposito, è opportuno innanzitutto evidenziare come per le picco-

---

*Il crowdfunding*, in M. CERA e G. PRESTI (a cura di), *Il testo unico finanziario*, II, Bologna, 2020, p. 2325 ss.; A. BOLLETTINARI e E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, in O. CAGNASSO e A. MAMBRIANI (diretta da), *Start up e P.M.I. innovative*, Bologna, 2020, p. 861 ss. Nella letteratura straniera J. ARMOUR, L. ENRIQUES, *The promise and perils of crowdfunding: between corporate finance and consumer contracts*, in *ECGI Working Paper Series in Law*, 2017, pp. 1-52.

<sup>14</sup> Testualmente per F. ACCETTELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, in *Giur. comm.*, 2017, I, p. 237 ss., spec. p. 238, l'offerta al pubblico mediante portali *on-line* rappresenta «una sorta di offerta “non intermediata” (o “disintermediata”», ma, grazie al *web*, agevolata da un mezzo più penetrante sul mercato rispetto all'offerta diretta da parte dell'emittente che non ricorra al collocamento».

<sup>15</sup> La possibilità di raccogliere fondi a fronte dell'emissione di una moneta virtuale o *token* è stata, di recente, indagata da C. SANDEI, *Le initial coin offering nel prisma dell'ordinamento finanziario*, in *Riv. dir. civ.*, 2020, p. 391 ss., e G. GITTI, *Emissione e circolazione di criptoattività tra tipicità e atipicità nei nuovi mercati finanziari*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2020, I, p. 13 ss.

<sup>16</sup> Di seguito anche indicato Reg. Consob o Reg. *Crowdfunding*. Il Regolamento è stato più volte oggetto di modifica: per un quadro schematico di queste (e dei relativi riferimenti alle delibere Consob) si rinvia a N. CIOCCA, *I portali per il crowdfunding*, in M. CIAN e C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, Wolters Kluwer – Cedam, 2020, p. 243 ss., spec. nt. 9 ove anche riferimenti bibliografici di commento alle modifiche succedutesi nel corso del tempo, e V. DE STASIO, *Il crowdfunding*, cit., p. 2336. Da ultimo, si segnala che al Regolamento sono state apportate modifiche per effetto della delibera n. 21259 del 6 febbraio 2020, nel prosieguo si farà riferimento a quest'ultima versione. Non meno importante è l'adozione, a livello sovranazionale, del regolamento (UE) 2020/1503 del Parlamento e del Consiglio del 7 ottobre 2020 relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937. Di alcune delle innovazioni previste da tale sopravvenienza normativa si dirà più avanti.

le e medie imprese (specialmente, per la s.r.l.) l'apertura a questa forma di finanziamento costituisca la risultante di modifiche introdotte più di recente<sup>17</sup>.

In particolare, è stato eliminato il requisito rappresentato dall'innovatività dell'attività dell'impresa svolta dal soggetto finanziato, essendo oggi rilevante – per l'accesso al mercato (digitale) dei capitali (di rischio) – solamente il rispetto dei requisiti dimensionali previsti dalla nozione di piccola e media impresa<sup>18</sup>. Per tale via, si è consentito, abbassando le barriere nell'accesso al mercato dei capitali (di rischio), di «aprire» le imprese di minori dimensioni al pubblico risparmio. Tanto è pregnante questa caratterizzazione che non sono mancati tentativi di (ri)qualificare l'emittente che si rivolga al mercato dell'*equity based crowdfunding* quale «emittente digitale», configurando finanche un sub-tipo societario<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> L'evoluzione normativa che ha condotto a questo risultato, ancorché recente, è frutto di un progressivo stratificarsi di norme di legge: dapprima l'art. 30 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in legge 17 dicembre 2012, n. 221, circoscriveva la raccolta di capitali di rischio tramite portali *on line* unicamente alle *start up* innovative per come definite dall'art. 25 dello stesso articolato; successivamente, la misura è stata estesa anche alle PMI innovative dall'art. 4 del d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, conv. in l. 24 marzo 2015, n. 33, e, infine, la possibilità di sollecitare il pubblico risparmio mediante offerta su portali *on line* è stata estesa a tutte le PMI dall'art. 1, comma 70, legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017). A risolvere alcuni difetti di coordinamento che risultavano dalle modifiche apportate da quest'ultima legge, è intervenuto l'art. 57, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. in legge 21 giugno 2017, n. 96. L'allargamento del novero dei soggetti emittenti ha visto, da ultimo, l'inclusione delle imprese sociali, costituite in forma di società di capitali o di società cooperativa, per effetto della previsione contenuta nell'art. 18 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112.

<sup>18</sup> I limiti dimensionali che connotano la piccola e media impresa sono definiti dalla disciplina eurounitaria; in particolare, l'art. 61, comma 1°, lett. b), t.u.f. (richiamato dagli artt. 1, comma 5-*novies*, e 100-*ter*) rinvia all'art. 2, par. 1, lett. f) del regolamento (UE) 2017/1129 a mente del quale sono PMI «i) società che in base al loro più recente bilancio annuale o consolidato soddisfino almeno due dei tre criteri seguenti: numero medio di dipendenti nel corso dell'esercizio inferiore a 250, totale dello stato patrimoniale non superiore a 43.000.000 euro e fatturato netto annuale non superiore a 50.000.000 euro; oppure ii) piccole e medie imprese quali definite all'art. 4, par. 1, punto 13, della direttiva 2014/65/UE». I parametri indicati *sub* (i) coincidono con quelli già previsti all'art. 2, par. 1, della Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 (2003/361/CE) relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese. Tale ultima definizione viene, tra l'altro, mutuata dall'art. 4 d.l. n. 3/2015 poco prima citato per la definizione della PMI innovativa. Per una ricostruzione di una siffatta nozione v., tra gli altri, anche per un raffronto con la figura individuata dall'art. 2083 cod. civ. E.R. DESANA, *L'impresa fra tradizione e innovazione*, Torino, 2018, p. 150 s., e EAD., *PMI innovative, PMI e società a responsabilità limitata: una rivoluzione copernicana?*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, Torino, 2020, p. 52 ss., spec. nt. 36, e S. CORSO, *S.r.l.-PMI aperte al mercato: scelte statutarie e diritti dei soci investitori*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2019, I, p. 877 ss., spec. nt. 8.

<sup>19</sup> In argomento v. M. LAMANDINI, D. RAMOS MUÑOZ, *La disciplina dell'Equity Crowdfunding nella prospettiva dell'emittente e del diritto societario: verso il sub-tipo emittente digitale?*, in G. FINOCCHIARO e V. FALCE (diretta da), *Fintech: diritti, concorrenza, regole. Le operazioni di finanziamento tecnologico*, Bologna, 2019, p. 255 ss.



Invero, gli interrogativi tipologici che l'apertura al mercato di capitali comporta – specialmente per il tipo che più di altri ha risentito di questa (graduale ma costante) apertura al mercato del capitale (di rischio), ovvero la società a responsabilità limitata<sup>20</sup> – non possono essere in questa sede esaminati<sup>21</sup>, essendo altro lo scopo della ricerca.

Nondimeno, l'esame del (mutato) paradigma normativo conduce a enucleare un armamentario a disposizione della società a responsabilità limitata c.d. «aperta»<sup>22</sup> che non può che destare interesse anche ai nostri fini. Di talché, cercando di mettere assieme i frammenti di disciplina sparsi qua e là nella legislazione speciale<sup>23</sup>, il finanziamento in capitale di rischio della s.r.l. PMI può aver luogo – per quello che qui interessa – mediante l'emissione di quote di partecipazione, fornite di diritti diversi (anche prive del diritto di voto), che possono costituire oggetto di offerta al pubblico di prodotti finanziari attraverso, per l'appunto, i portali per la raccolta di capitali, nei limiti previsti dal t.u.f. Allo stesso tempo, è stato derogato il divieto di standardizzazione e categorizzazione delle quote di s.r.l., essendo oggi

<sup>20</sup> In effetti, è utile concentrare l'attenzione, partitamente, su questo tipo societario poiché, come affermato da V. DE STASIO, *Il crowdfunding*, cit., p. 2361 ss., «sebbene il *crowdfunding* sia aperto anche a sollecitazioni da parte di s.p.a., di fatto il mercato del *crowdfunding* è – dal lato emittenti – pressoché completamente occupato da s.r.l.».

<sup>21</sup> Gli interrogativi sulla riconducibilità a un unico tipo o più tipi o varianti non presenta uno spirito meramente speculativo, molteplici essendo le ricadute di ordine pratico (su tutte, la possibilità di colmare eventuali lacune normative per il tramite del ricorso alla disciplina della s.p.a.). Amplicissima è, anche in argomento, la letteratura che si è formata; possono, tra gli altri, citarsi: M. SPERANZIN, *S.r.l. piccole-medie imprese tra autonomia statutaria e ibridazione dei tipi (con particolare riferimento alle partecipazioni prive del diritto di voto)*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 335 ss.; M. CIAN, *S.r.l. PMI, s.r.l., s.p.a.: schemi argomentativi per una ricostruzione del sistema*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 818 ss.; P. BENAZZO, *Categorie di quote, diritti di voto e governance della “nuovissima” s.r.l.: quale ruolo e quale spazio per la disciplina azionaria nella s.r.l.-PMI aperta?*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 1441 ss.; S.A. CERRATO, *La parabola di start-up e pmi dalla s.r.l. alla s.p.a.*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello trans tipico alla prova del Codice della crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, Torino, 2020, p. 39 ss.; G.A. POLICARO, *Dalle s.r.l. emittenti sui portali online di equity crowdfunding alle s.r.l. aperte. «Senza deviazione dalla norma, il progresso non è possibile»*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello trans tipico alla prova del Codice della crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, cit., p. 100 ss., spec. p. 120 s.; M. ONZA, *L'“accesso” alla società per azioni ed alla società a responsabilità limitata*, in *Giur. comm.*, 2020, I, p. 717 ss., spec. p. 731 s.

<sup>22</sup> Sul punto, il rinvio non può che essere allo studio di O. CAGNASSO, *S.r.l. aperta*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 1208 ss., il quale distingue tra società “potenzialmente aperta”, “statutariamente aperta” e “aperta” e ne studia le conseguenze sul piano della disciplina.

<sup>23</sup> Non di agevole ricostruzione è il quadro normativo di riferimento; limitandosi a succinti richiami, possono citarsi: l'art. 26, commi 2°, 3° e 5°, d.l. n. 179/2012; nel t.u.f.: l'art. 1, comma 5-*novies*, per la definizione di «portale per la raccolta di capitali per le piccole e medie imprese e per le imprese sociali», l'art. 50-*quinquies*, gli artt. 61, comma 1°, lett. g), e 69 per le condizioni necessarie per la costituzione di un mercato di crescita per le piccole e medie imprese, e l'art. 100-*ter* relativo alle «offerte attraverso portali per la raccolta di capitali».

queste ultime suscettibili di circolare mediante una tecnica simile a quella delle azioni dematerializzate<sup>24</sup>. Non meno rilevante – nella prospettiva di apertura della s.r.l. PMI al mercato – è la possibilità di negoziare le quote di quest'ultima in sistemi multilaterali appositamente creati per le PMI (“mercati di crescita per le PMI”)<sup>25</sup>. Tuttavia, l'ammissione alla negoziazione delle quote su questi mercati dipende anche dalla qualificabilità della quota di s.r.l. alla stregua di valore mobiliare<sup>26</sup>, questione di particolare rilevanza le cui ricadute – sul piano applicativo – sono di non poco momento<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> In dottrina, evidenza come tra la deroga al divieto di offerta al pubblico di prodotti finanziari e le deroghe ai divieti di standardizzazione e categorizzazione delle quote «non via sia un collegamento necessario, bensì solo eventuale», A. DENTAMARO, *Apertura della s.r.l. PMI tra divieto di rappresentazione delle quote ex art. 2468, comma 1°, cod. civ. e tutela dell'investitore*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, cit., p. 158 ss., spec. p. 169. Particolarmente critici rispetto a una simile regolazione delle vicende circolatorie delle quote di PMI costituite come s.r.l. sono A. LAUDO-NIO, *Equity-based crowdfunding: la protezione degli investitori nel prisma delle legislazioni europee e latino-americane*, in *Riv. soc.*, 2019, p. 1237 ss., spec. p. 1287 ss. e V. DE STASIO, *Il crowdfunding*, cit., p. 2373 ss.

<sup>25</sup> Tra le (recenti) novità legislative che hanno interessato i mercati di crescita per le PMI si segnala il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 n. 2115 che modifica la direttiva 2014/65/UE e i regolamenti (UE) n. 596/2014 e (UE) 2017/1129 per quanto riguarda la promozione dell'uso dei mercati di crescita per le PMI. In argomento, v. ANNUNZIATA F., “Nuovi mercati” e ruolo delle società di gestione, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1236 ss., spec. p. 1246 ss., e M. CIAN, *Le sedi di negoziazione diverse dai mercati regolamentati*, in *Studium iuris*, 2019, p. 450 ss., spec. p. 454 ss.

<sup>26</sup> In senso affermativo v., tra gli altri, P. BENAZZO, *Categorie di quote, diritti di voto e governance della “nuovissima” s.r.l.: quale ruolo e quale spazio per la disciplina azionaria nella s.r.l.-PMI aperta?*, cit., p. 1459, per il quale testualmente «sempre la quota di s.r.l.-PMI diviene bene suscettibile di essere stabilmente scambiato all'interno di un apposito sistema multilaterale di negoziazione, registrato come mercato regolamentato di crescita per le PMI (...) E, in coerenza con questa vocazione al mercato, anche la quota di s.r.l. viene inglobata dalla nuova nozione di valore mobiliare»; M. CIAN, *Le sedi di negoziazione diverse dai mercati regolamentati*, cit., p. 457, e G.A. POLICARO, *Dalle s.r.l. emittenti sui portali online di equity crowdfunding alle s.r.l. aperte. «Senza deviazione dalla norma, il progresso non è possibile»*, cit., p. 118; per la tesi negativa v. A. DENTAMARO, *Apertura della s.r.l. PMI tra divieto di rappresentazione delle quote ex art. 2468, comma 1°, cod. civ. e tutela dell'investitore*, cit., p. 170 s., secondo cui «le quote di s.r.l. (...) debb(ono) più opportunamente collocarsi non già tra gli strumenti finanziari/valori mobiliari (che dei prodotti finanziari rappresentano la prima sottocategoria), bensì tra le altre forme di investimento di natura finanziaria (che dei prodotti finanziari costituiscono la seconda sottocategoria)», e, in precedenza, A. GUACCERO, *La start-up innovativa in forma di società a responsabilità limitata: raccolta del capitale di rischio ed equity crowdfunding*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2014, I, p. 699 ss., spec. p. 713 ss.

<sup>27</sup> Di particolare interesse è, in argomento, lo studio recente di E. CUSA, *Le quote di s.r.l. possono essere valori mobiliari*, in *Riv. soc.*, 2019, p. 675 ss., il quale conclude il proprio lavoro affermando che «con la possibile qualificazione della quota di s.r.l. come valore mobiliare si aprono alcuni canali di finanziamento per la s.r.l., originariamente concepiti per la sola s.p.a., senza però che la s.r.l. sia completamente equiparata alla s.p.a. circa le modalità di finanziamento, non potendo, almeno per ora, la s.r.l., quand'anche qualificatasi PMI, fare “ricorso al mercato del capitale di rischio” ai sensi dell'art. 2325-bis cod. civ.» (virgolettato dell'A.).

Ma, interrogativi come questo (e altri di portata parimenti tipologica: si pensi, su tutti, alle ricadute di questi mezzi di finanziamento digitale in capitale di rischio sulla funzione svolta dal capitale sociale) possono essere, in questa sede, solo menzionati e non affrontati.

Concentrandoci, invece, sull'esame dei mezzi di finanziamento (digitali) più di recente ammessi per il tipo societario in discorso, non può obliterarsi la possibilità di accedere al c.d. *debt crowdfunding*<sup>28</sup>, vale a dire la possibilità di emettere titoli di debito, «nei limiti stabiliti dal codice civile», la cui collocazione è riservata agli investitori professionali e a particolari categorie di investitori individuate nel Reg. Consob, titoli di debito la cui caratteristica è, per l'appunto, quella di essere negoziati «in una sezione del portale diversa da quella in cui si svolge la raccolta del capitale di rischio»<sup>29</sup>.

3.1. L'«apertura» della società a responsabilità limitata al mercato del capitale (di rischio e “di debito”), sganciata nell'ultimo periodo dall'attributo dell'innovazione<sup>30</sup>, dovrebbe valere anche ove l'oggetto dell'attività sia rappresentato da quella agricola. Il tutto, a ben guardare, con un'avvertenza: l'affermazione di “mercati” (il portale di *crowdfunding* o, nei limiti in cui si è detto, i mercati di crescita per le PMI) nei quali le quote di una s.r.l. agricola PMI possono essere negoziate non può che far riflettere in or-

<sup>28</sup> Espressione ormai particolarmente adoperata: v., tra gli altri, G. AMATO, *Il debt crowdfunding: un tertium genus accanto all'Equity ed al Lending crowdfunding*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), approfondimento del 10 aprile 2019, e A. BOLLETTINARI e E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, cit., p. 902 ss.

<sup>29</sup> Approfondisce questa innovazione legislativa U. MINNECI, *La raccolta “alternativa” di capitale di debito da parte delle PMI*, in M. IRRERA (a cura di), *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, cit., p. 247 ss., spec. p. 254 ss. e, prima ancora, qualche cenno in A. LAUDONIO, *Equity-based crowdfunding: la protezione degli investitori nel prisma delle legislazioni europee e latino-americane*, cit., 1262, il quale pare rinvenire l'«unico profilo innovativo» nel fatto che «la raccolta di capitale di credito presso investitori professionali possa avvenire anche tramite un portale». Invero quest'ultimo A. (v. p. 1263) – insieme ad altri (v., partitamente, U. MINNECI, *L'informazione ai fruitori dei servizi*, in M. CIAN e C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, cit., 2020, p. 73 ss., spec. p. 83) – solleva l'interrogativo circa una possibile disparità tra l'accesso tramite portali al capitale di rischio, indiscriminatamente aperto anche agli investitori *retail*, e quello al capitale di credito circoscritto entro confini soggettivamente predeterminati (= agli investitori professionali).

<sup>30</sup> Attributo dell'innovatività che, nel caso che ci occupa, non potrebbe dirsi *a priori* escluso: v. A.F. NICOTRA, *L'oggetto sociale nelle start-up innovative*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2020, I, p. 248 ss., spec. p. 266, secondo cui l'attività agricola può essere definita “innovativa” «quando miri alla creazione di nuove varietà vegetali o alla produzione e trasformazione di prodotti agricoli in prodotti non agricoli attraverso l'utilizzo di processi produttivi tecnologicamente avanzati ed eventualmente anche eco-compatibili». D'interesse è pure lo studio di P. MASI, *Oggetti e relazioni della disciplina agroalimentare nel nuovo secolo, tra scienza e diritto*, cit., p. 18 ss. ove l'A. affronta la possibilità per le *imprese alimentari innovative* di ricorrere al contratto di rete e ai modelli societari.

dine alla possibilità per il soggetto che svolge attività agricola di far ricorso a mezzi di finanziamento tipicamente pensati (e destinati) a soggetti che svolgono un'attività con ben altro carattere (commerciale). Ma, trattandosi del finanziamento del soggetto, l'«apertura» al mercato non pare comportare il travisamento dell'oggetto dell'attività che è (e deve restare) agricola<sup>31</sup>. In ogni caso, l'«esportazione» sul terreno agricolo dell'*equity based crowdfunding* non può dirsi scevra da adattamenti.

Ed invero, l'appello diretto al mercato del capitale di rischio rende necessario procedere a una regolazione dell'ingresso, in particolar modo della s.r.l. PMI, di soci investitori<sup>32</sup>, la cui partecipazione è dettata essenzialmente da ragioni speculative, essendo pertanto interessati a disinvestire nel momento valutato (discrezionalmente) più opportuno. In generale, le tutele offerte sul punto dalla normativa secondaria si articolano nell'obbligo di prevedere, nello statuto o atto costitutivo della piccola e media impresa che intenda offrire le proprie quote di partecipazione sul portale, «il diritto di recesso dalla società ovvero il diritto di co-vendita delle proprie partecipazioni ovvero clausole che attribuiscono un analogo diritto a cedere le proprie partecipazioni, nonché le relative modalità e condizioni di esercizio nel caso in cui i soci di controllo, successivamente all'offerta, trasferiscano direttamente o indirettamente il controllo a terzi (...)» (così l'art. 24, comma

---

<sup>31</sup> Il che, a livello più generale, non può non far riflettere sulla crisi del confine tra agrarietà e commercialità dell'impresa; tra i sostenitori di questa tesi si veda, su tutti, R. ALESSI, *L'impresa agricola dopo la Novella dell'art. 2135 cod. civ.*, in R. ALESSI (a cura di), *L'impresa agricola*, Torino, 2011, p. 9 ss., spec. p. 77, secondo cui «al (nuovo) art. 2135 rimane affidata, in definitiva, la funzione di ultimo baluardo di confine – quello tra agrarietà e commercialità dell'impresa – ormai difficilmente rintracciabile, al solo fine di presidiare l'esistenza di un ambito di attività “per legge” sottratte alle procedure concorsuali», e G.B. FERRI, *L'art. 2135 cod. civ. e la nuova definizione di imprenditore agricolo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, I, Milano, 2008, p. 901 ss., spec. p. 920 ove espressamente afferma che «l'estensione assicurata alla fattispecie dell'imprenditore agricolo dal nuovo art. 2135 cod. civ. ha sortito effetti esattamente contrari a quelli cui era diretta. Non sembra in ultima analisi riuscito il tentativo (certamente implicito in tale estensione) di attribuire a chi si trovi a svolgere attività agricola industrializzata, quello statuto di favore, che consentisse di escluderlo dalla possibilità di fallire».

<sup>32</sup> D'interesse sono, in argomento, le riflessioni di S. CORSO, *S.r.l. - PMI aperte al mercato: scelte statutarie e diritti dei soci investitori*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2019, I, p. 877 ss., e di A. BOLLETTINARI e E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, cit., p. 900 ove si osserva che «emerge un *identikit* del socio-investitore tipo che predilige l'assegnazione di categorie di quote o azioni privilegiate sotto il profilo patrimoniale più che amministrativo. La prassi, peraltro, conferma che la tendenza delle emittenti è quella di mantenere il controllo sull'impresa, conservando la maggioranza assoluta sia dei diritti di voto che dei diritti patrimoniali, nonché di offrire categorie di quote con diritti differenziati rispetto a quelle dei fondatori, in particolare senza diritto di voto ovvero con previsione del diritto di voto solo per investimenti sopra una certa soglia».

1° , lett. a, Reg. Consob)<sup>33</sup>. È un siffatto *ius poenitendi* o diritto di co-vendita è destinato a valere per gli investitori non professionali.

È stato osservato come la particolare flessibilità della struttura partecipativa dovrebbe rappresentare un connotato comune a tutte le PMI in modo da rendere la partecipazione “appetibile” sul mercato secondario ove sarebbe (potenzialmente) possibile “scambiare” tali quote<sup>34</sup>.

In astratto, le clausole statutarie in discorso paiono compatibili con la struttura societaria, meno con le peculiarità dell’attività che costituisce l’oggetto della società. In effetti, ove la società svolga una delle attività principali contemplate dall’art. 2135 cod. civ., le caratteristiche stesse di queste attività rendono (non poco) disagevole l’uscita del socio da questo tipo di società – pur a fronte del verificarsi della fattispecie “tipizzata” del trasferimento a terzi del controllo – prima che il ciclo biologico o finanche una fase del medesimo sia portata a compimento.

La prolungata durata del ciclo produttivo in agricoltura porta a un lungo termine nel rientro dell’investimento<sup>35</sup>. Il tempo dell’agricoltura o,

---

<sup>33</sup> A ciò si aggiunga la pubblicità dei patti parasociali sul sito internet della società. In dottrina, si soffermano con cenni problematici sul diritto di recesso e di co-vendita ex art. 24 Reg. Consob I. CAPELLI, *L’equity based crowdfunding e i diritti del socio, Relazione tenuta al V Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale “Orizzonti del Diritto Commerciale”*, Roma, 21-22 febbraio 2014, p. 13 ss. del dattiloscritto, e A. DENTAMARO, *Equity crowdfunding, trasferimento del controllo e strumenti a difesa dell’investitore. Qualche problema applicativo?*, in *Giustiziacivile.com*, approfondimento del 10 gennaio 2017, p. 4 ss. In generale, per un inquadramento degli spazi riservati all’autonomia statutaria nelle s.r.l. PMI v., da ultimo, A. CETRA, *Le s.r.l. – p.m.i.: disciplina legale e autonomia statutaria*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2020, I, p. 815 ss.

<sup>34</sup> Per S. CORSO, *S.r.l. - PMI aperte al mercato: scelte statutarie e diritti dei soci investitori*, cit., pp. 890-891, l’appetibilità delle quote «è infatti condizionata, oltre che dal loro valore (di non facile apprezzamento in assenza di un mercato di riferimento), dalle prerogative attribuite e la standardizzazione delle quote facilita l’individuazione del loro contenuto». Tuttavia, è appena il caso di osservare come un mercato secondario, in effetti, non possa dirsi esistente; analizzano questa criticità M. MOZZARELLI, *L’equity crowdfunding in Italia. Dati empirici, rischi e strategie*, cit., p. 683 ss.; M. DE MARI, *Equity crowdfunding, PMI non quotate e mercati secondari: una lacuna da colmare?*, in *www.dirittobancario.it*, editoriale del 4 febbraio 2019. Né la creazione di un mercato secondario può dirsi consentita per effetto di quanto previsto dall’art. 25-bis, comma 1°, a mente del quale il gestore del portale di *crowdfunding* può «istituire, in una sezione separata del portale, una bacheca elettronica per la pubblicazione delle manifestazioni di interesse alla compravendita di strumenti finanziari, che siano stati oggetto di offerte concluse con successo nell’ambito di una campagna di *crowdfunding* svolta sul proprio portale». Si tratta evidentemente di un servizio accessorio che non potrebbe mai tradursi in un «sistema tecnologico o comunque in un sistema di regole finalizzati a consentire l’incrocio tra domanda e offerta» (in tal senso anche E. CUSA, *Le quote di s.r.l. possono essere valori mobiliari*, cit., p. 693).

<sup>35</sup> Così S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell’impresa agricola*, cit., p. 119; prima ancora, v. pure R. COSTI, *Credito agrario (problemi e prospettive)*, in N. IRTI (a cura di), *Dizionari del diritto privato*, cit., p. 305, il quale ravvisa una causa del rallentamento della riproduzione del capitale in agricoltura nella «presenza

più in generale, per la creazione di valore all'interno di un'impresa (societaria PMI) che sia impegnata nel settore agroalimentare non è paragonabile a quello di una società che abbia come oggetto sociale un'attività – in senso ampio – commerciale. I tempi della produzione di beni o dell'erogazione di servizi diversi da quelli prestati in agricoltura sembrano prestarsi meglio a un orizzonte di breve o medio periodo che consenta al socio che abbia sottoscritto quote negoziate su portali di apprezzare la bontà del progetto al quale ha aderito.

Per altro verso, un *exit* dalla società PMI (agricola) reso a tal punto difficoltoso dall'esistenza delle predette caratteristiche intrinseche del settore agroalimentare sembra trovare smentita nella circostanza che l'investitore quando sottoscrive le quote non è mosso da un intento (di breve periodo) al disinvestimento (precoce). Ciò che anima l'investitore in *crowdfunding* è, in generale, l'iniziativa nella quale crede al punto tale da investire nella consapevolezza della possibilità di perdere l'intera partecipazione (e, quindi, quanto pagato per ottenere quella partecipazione)<sup>36</sup>.

Se si condivide questa premessa, l'investimento in capitale di rischio nel settore che ci occupa pare connotarsi per una (tutta interna) dicotomia: da una parte, la difficoltà dell'uscita, che è già tipica dell'investimento in quota di partecipazione negoziate su portali, sembra acuirsi quando si tratti di iniziative che – *intrinsecamente* – presentano un orizzonte temporale di recupero dell'investimento medesimo medio-lungo (qual è quella nel settore agroalimentare); dall'altra, l'accesso a questo tipo di mercato dei capitali

---

della rendita fondiaria» che «comprime i profitti dell'attività agricola e, perciò stesso, l'entità degli interessi che gli imprenditori di questo settore possono corrispondere ai portatori del capitale finanziario», e A. JANNARELLI, voce «Credito agrario», in *Dig. sez. priv.*, cit., p. 2, secondo cui «la rigidità temporale dei cicli produttivi delle strutture agricole, l'aleatorietà della stessa produzione (da cui deriva la difficile individuazione di garanzie patrimoniali adeguate) nonché la relativamente contenuta produttività di questo settore economico hanno costituito per lungo tempo – ed in parte continuano ancora a costituire – i dati che obiettivamente ostacolano l'incontro tra esigenze finanziarie degli agricoltori e quelle dei finanziatori».

<sup>36</sup> Interessante è, sotto questo profilo, la distinzione proposta da M. MOZZARELLI, *L'equity crowdfunding in Italia. Dati empirici, rischi e strategie*, cit., p. 655, secondo cui «il primo gradino della scala dei finanziamenti diversi dai mezzi propri dell'imprenditore-fondatore è composto dal comparto delle 3F, ossia *family, friends and fools*. Il termine "*fools*" descrive coloro che aderiscono a una richiesta di finanziamento da parte di imprese in fase embrionale, senza essere né *family* né *friends* dei soci imprenditori» (corsivi e virgolettato dell'A.). Questa distinzione sembra valere *a fortiori* nel nostro settore ove, nella più parte delle situazioni, l'impresa (societaria) agricola si caratterizza per uno stretto rapporto familiare o comunque di conoscenti vicini alla compagine societaria: il fenomeno dell'impresa agricola familiare e delle logiche ad esso sottese viene di recente indagato, in una prospettiva di analisi economica, da P. PULINA, *I termini del problema: capitale umano, agricoltura e impresa familiare*, in L. IDDA, P. PULINA (a cura di), *Impresa agricola familiare, capitale umano e mercato del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 22 ss., spec. p. 30 ss.

è legato alla scelta (consapevole) di partecipare a un'intrapresa i cui intenti sono apertamente dichiarati al momento dell'avvio dell'iniziativa.

Essendo al corrente delle finalità del progetto, l'investitore in capitale di rischio non potrà dolersi, ove opti per il disinvestimento, dell'eventuale mancata remunerazione del "capitale" investito<sup>37</sup> oppure, malauguratamente, l'iniziativa dovesse andare incontro all'insuccesso. Perché questo accada, è in ogni caso necessario che all'investitore venga offerto un *set* informativo adeguato ad attenuare l'elevata rischiosità connaturata alle quote che possono essere sottoscritte mediante *equity based crowdfunding*. Questo profilo (informativo) tange, anche nella nostra prospettiva, sia l'emittente sia il gestore della piattaforma<sup>38</sup>.

Quanto al primo aspetto (profili informativi validi per l'emittente), è appena il caso di soffermarci sul contenuto precettivo di alcune disposizioni regolamentari che prevedono, segnatamente, per l'emittente i seguenti profili informativi: l'emittente deve, innanzitutto, rendere prontamente disponibili e accessibili agli investitori tutte le informazioni (e i relativi aggiornamenti) riguardanti l'offerente stesso, i titoli e l'offerta in sé, nonché i rischi connessi a quest'ultima<sup>39</sup>, informazioni trasmesse al gestore del portale ma sulle quali a quest'ultimo – cui pure s'impone il rispetto di precise regole di condotta (su cui *infra*) – non compete alcun accertamento circa la corrispondenza a verità<sup>40</sup>.

Non sono mancati, più di recente, tentativi di proporre alcune direttrici di sviluppo per l'emittente digitale: si è avanzata la proposta di indicare sul sito web (dell'emittente) informazioni concernenti gli assetti proprietari e il governo societario, i dati di bilancio, operazioni con parti correlate o altri fatti che siano in grado di incidere sul valore della partecipazione<sup>41</sup>;

---

<sup>37</sup> Per E. FREGONARA, *L'Equity based crowdfunding: un nuovo modello di finanziamento per le start up innovative*, in *Giur. it.*, 2016, p. 2287 ss., spec. p. 2304, questo elemento confermerebbe l'opportunità di destinare somme compatibili con il pericolo di restare "prigioniero" della società.

<sup>38</sup> Gestore del portale che diviene «snodo di propagazione a favore degli investitori delle informazioni provenienti dagli offerenti»: così A. LAUDONIO, *Equity-based crowdfunding: la protezione degli investitori nel prisma delle legislazioni europee e latino-americane*, cit., p. 1264.

<sup>39</sup> In questi termini F. ACCIETELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, cit., pp. 257-258.

<sup>40</sup> L'esclusiva responsabilità dell'emittente per le informazioni fornite contribuisce a tracciare una linea di demarcazione tra il servizio di collocamento e quello di *equity based crowdfunding*: in tal senso v., tra gli altri, F. ACCIETELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, cit., p. 267, e N. CIOCCA, *I portali per il crowdfunding*, cit., pp. 272-273.

<sup>41</sup> A queste proposte M. LAMANDINI, D. RAMOS MUÑOZ, *La disciplina dell'Equity Crowdfunding nella prospettiva dell'emittente e del diritto societario: verso il sub-tipo emittente digitale?*, cit., p. 262 ss., aggiungono anche l'introduzione dell'«obbligo della revisione contabile, con revi-

in questa proposta, si aggiungono altresì l'istituzionalizzazione di forme di digitalizzazione della relazione tra investitori e società (come, per esempio, la previsione di “bacheche” ove si articoli un dibattito continuo tra questi ultimi)<sup>42</sup>.

Sorge spontaneo l'interrogativo se l'impresa (in forma societaria) agricola «aperta» possa dirsi effettivamente pronta rispetto a simili novità.

La *disclosure* delle informazioni delle quali si propone l'introduzione non è, a ben guardare, così difficile da realizzare anche nelle nostre società; del resto, già l'apertura al mercato di queste testimoniarebbe – da sola – la volontà di adeguarsi a quei cambiamenti che il mercato digitale richiede, potendosi tra questi ultimi includere, senz'altro, la piena *disclosure* delle informazioni societarie. Il problema è, tuttavia, legato ai costi che, eventualmente, la società sarebbe chiamata a sostenere per implementare le strutture informatiche più adeguate per veicolare questo (e altro) tipo di informazioni e rendere, così, la società più trasparente a livello informativo. Costi che proprio nella fase di avvio dell'iniziativa potrebbero incidere (significativamente e negativamente), essendo strutturalmente l'impresa agricola sotto-finanziata.

V'è da dire che la riduzione dei costi relativi all'attenuazione dell'asimmetria informativa nel mercato (del capitale di rischio) digitale è stata attuata cercando di “addossare” i costi dell'informazione sul gestore del portale<sup>43</sup>. In particolare, venendo a trattare dei profili informativi relativi a quest'ultimo, viene in considerazione il rispetto di regole di condotta che potremmo definire “a valenza interna”, ovvero dirette a regolare i rapporti con l'emittente, altre “a valenza esterna”, vale a dire quelle più propriamente tese a svolgere una funzione “vicaria” (di tutela degli investitori, par-

---

sore tuttavia nominato non dall'emittente bensì dal portale e, di converso, l'espressa attribuzione al portale del ruolo di fondamentale *gate-keeper* rispetto all'emittente digitale».

<sup>42</sup> Tuttavia, si deve tenere conto di quanto osservato da M. MOZZARELLI, *L'equity crowdfunding in Italia. Dati empirici, rischi e strategie*, cit., 682, il quale evidenzia come l'attivismo (o l'ampliamento dell'attivismo) dell'investitore «mal si concilia con un investimento di importo modesto: anche in questo caso i costi connessi con l'attivismo difficilmente sono giustificati dal ritorno atteso. In altri termini, è improbabile che il socio che ha investito 500 euro (per ottenere una quota pari spesso a 15-20 euro più sovrapprezzo) sia realmente propenso a una gestione attiva della sua partecipazione, che spesso è pure priva del diritto di voto».

<sup>43</sup> Convergono sull'opzione di ridurre le asimmetrie esistenti tra emittente e potenziale investitore con la traslazione di obblighi di *disclosure* sul portale: U. MINNECI, *L'informazione ai fruitori dei servizi*, cit., 77; N. CIOCCA, *I portali per il crowdfunding*, cit., p. 270 ss., cui si rinvia anche per un esame analitico delle regole di condotte valevoli per i gestori autorizzati, e A. LAUDONIO, *Equity-based crowdfunding: la protezione degli investitori nel prisma delle legislazioni europee e latino-americane*, cit., p. 1264 ss., le cui riflessioni si apprezzano anche in considerazione dell'analisi comparata che l'A. svolge.



titamente di quelli *retail*), altre ancora che si pongono a cavallo tra le due categorie appena individuate<sup>44</sup>.

Tra le prime, vengono in considerazione quelli di raccolta, pubblicazione e conservazione della documentazione relativa all'offerente (art. 13, commi 2° e 4°, reg. *crowdfunding*) e la verifica dell'esistenza a livello statutario dell'emittente di particolari clausole (come quelle viste sopra di recesso e di co-vendita); nella categoria delle regole di condotta "a valenza esterna", vale a dire di protezione dell'investitore, rientrano quelle di informazione sulla rischiosità dell'investimento (e sul conseguente rischio di illiquidità e perdita totale del capitale), includendovi il rilascio per mano dell'investitore delle dichiarazioni relative alla propria esperienza e competenza in materia finanziaria, nonché la pubblicità relativa alle misure predisposte per ridurre e gestire i rischi di frode (art. 14, comma 1°, lett. e, reg. *crowdfunding*), l'adesione a sistemi di indennizzo o la stipulazione di una polizza assicurativa per la responsabilità per i danni (art. 7-bis, reg. *crowdfunding*)<sup>45</sup>. Infine, tra quelli ibridi (interni-esterni), possono annoverarsi quei comportamenti del portale che, passando per il controllo sull'attività svolta dall'emittente, proteggono (indirettamente) l'investitore: la normativa regolamentare (art. 14, comma 1°, lett. b, reg. *crowdfunding*) postula difatti un'attività di selezione delle offerte pubblicabili della quale il gestore è chiamato a dare succintamente conto<sup>46</sup>.

Traslando questo sul terreno dell'*equity crowdfunding* agroalimentare, non è difficile intravedere qualche evoluzione in un futuro prossimo. L'attività che il gestore del portale è chiamato a svolgere<sup>47</sup> si caratterizza per un

---

<sup>44</sup> Un'analisi dei profili informativi è condotta da V. DE STASIO, *Il crowdfunding*, cit., p. 2344 ss. e, prima ancora, anche da C. MOSCA, *Collocamento e offerta al pubblico. Riflessioni su una relazione non strettamente necessaria*, in *Riv. soc.*, 2016, p. 648 ss., spec. p. 679 ss.

<sup>45</sup> Inoltre, al gestore del portale compete – ove non opti per demandarla alla banca o alla impresa di investimento che cura il perfezionamento degli ordini – la valutazione dell'appropriatezza dell'operazione effettuata dall'investitore ai sensi di quanto previsto dall'art. 13, comma 5-bis, del Reg. Cons.

<sup>46</sup> A ben riflettere, in quest'ultima categoria potrebbe farsi rientrare anche quella regola (art. 13, commi 1° e da 1-bis a 1-quater) che vuole che il gestore si impegni alla prevenzione (e eventuale risoluzione) di quelle situazioni di conflitto d'interesse che possono incidere negativamente sugli interessi degli investitori e degli offerenti.

<sup>47</sup> Invero, in dottrina non è pacifica la riconducibilità del rapporto tra gestore e emittente a uno schema contrattuale tipico; per una parte (v. F. ACCETTELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, cit., p. 263) il relativo negozio è ricostruito alla stregua di un appalto di servizi; per un'altra parte (di cui dà conto BONCRISTIANO F., *La tutela dell'investitore nel crowdfunding*, in M. BERTANI, M. LORIZIO, C. MOTTI (a cura di), *Modelli e tecniche di tutela dell'investitore. Dal consumerismo alla finanza comportamentale*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 97 ss., spec. nt. 6) il rapporto viene qualificato in termini di mediazione.

*qualificato tecnicismo* non comune ad altri settori merceologici. Per entrare a far parte del mercato (digitale) agroalimentare sono necessarie competenze e conoscenze tecniche già nella fase di selezione delle offerte di capitale di rischio (fase che compete, per quello che si è già detto, al gestore di portali *on-line*).

Insomma, l'elevata specializzazione del settore agroalimentare non può che determinare il possesso di un *background* di conoscenze specifiche che lascia presumere che soltanto (pochi) gestori di portali riusciranno ad acquisire un livello di preparazione idoneo a permettere un investimento consapevole<sup>48</sup>. Il che reca con sé un rischio: è scarsamente probabile la formazione di *marketplaces* in competizione tra di loro a vantaggio, plausibilmente, dell'affermazione di un esiguo numero di portali ove i titoli di partecipazione al capitale di rischio delle imprese in forma societaria agroalimentari possano essere negoziati.

Tra l'altro, si sa che l'offerta veicolata tramite i portali è un'offerta praticamente standard, non potendo il gestore pubblicizzare i titoli di questo piuttosto che di quest'altro emittente<sup>49</sup>, con l'ulteriore (non trascurabile) conseguenza che in un settore scarsamente concorrenziale<sup>50</sup> – qual è quello agroalimentare – si ridurrebbe all'essenziale la scelta per l'investitore, il quale, specialmente se poco avvezzo all'investimento in questo tipo di settore e spinto, come comunemente avviene, da una certa dose di emotività<sup>51</sup>, potrebbe finanche decidere di desistere dall'investimento.

---

<sup>48</sup> Del resto, questo fenomeno (affermazione di un particolare tecnicismo nel governo della produzione, nel nostro caso, agricola) è stato già osservato in passato da N. IRTI, *La preposizione all'esercizio dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, p. 511 ss., spec. p. 513, il quale osserva(va) che «anche nell'ambito dell'agricoltura, più conservatore e ligio agli assetti tradizionali, sembra trovar conferma la diagnosi del BURNHAM, onde la società capitalistica sarebbe sostituita dalla società dei tecnici, cioè di coloro che di fatto gestiscono i mezzi di produzione».

<sup>49</sup> Per F. ACCETTELLA, N. CIOCCA, *Emittente e portale nell'equity-based crowdfunding*, cit., p. 260, questo tratto accomuna la legislazione interna con quella statunitense in materia. Inoltre, per gli Autori, sarebbe, a maggior ragione, da escludere la possibilità che il gestore del portale «possa accompagnare l'offerta degli strumenti finanziari con un'attività di consulenza a beneficio degli investitori».

<sup>50</sup> A testimonianza della difficoltà di attuare un regime concorrenziale nel mercato agroalimentare possono citarsi le riflessioni autorevolmente svolte, di recente, da A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2ª ediz., Bari, 2018, p. 24, secondo cui «nell'Unione europea i recenti sviluppi della politica agricola evidenziano lo sviluppo di un aspro conflitto tra coloro che mirano a "normalizzare" il settore agricolo nel senso di negare la sua specificità e, dunque, ad assegnare il primato alla disciplina della concorrenza – ed è questa la posizione assunta da tempo dalla Commissione europea – e coloro – tra cui in prima linea, sia pure tra tante difficoltà e oscillazioni, il Parlamento europeo – che, viceversa, intendono rilanciare il primato della Politica agricola comune, la PAC, sulla concorrenza».

<sup>51</sup> Sulla componente emozionale v. M. MOZZARELLI, *L'equity crowdfunding in Italia. Dati em-*

In effetti, l'elevata specializzazione che si è predicata per il gestore del portale potrebbe valere pure dal lato dell'investitore. Il mercato nel quale operano le imprese i cui titoli sono destinati a essere negoziati resta pur sempre un mercato per accedere al quale – anche (o *a fortiori*) quando si tratti di finanziamento digitale – è richiesto un tasso di preparazione (o, se si preferisce, di avvedutezza) non comune. L'investitore – specialmente quando si tratti di un investitore “neofita” per il mercato del settore primario – non dispone di quei normali canali di reperimento delle informazioni (per esempio, sul *trend* di crescita di un determinato bene o servizio) che, al contrario, facilitano l'investimento sui titoli emessi da imprese impegnate in settori merceologici (nuove tecnologie, moda, immobiliare) le cui dinamiche vengono a essere conosciute ai più, anche per effetto di un accesso agevolato alle informazioni relative ai beni e servizi di più largo consumo. Il mercato dei titoli delle imprese agroalimentari potrebbe, in altri termini, configurarsi come una “landa sconosciuta” per l'investitore (neofita) che voglia accedervi, potendosi pronosticare, per l'appunto, una desistenza dall'investimento.

3.2. Un atteggiamento diverso sembra, invece, qualificare il *lender* (o prestatore) quando debba accedere alle piattaforme di *peer to peer lending* per finanziare (e non già partecipare al capitale di rischio) di un'impresa (anche – ma non necessariamente – societaria) che svolga la propria attività nel settore agroalimentare (il *borrower* o prenditore). Diverse sono difatti le testimonianze reperibili sui siti di settore<sup>52</sup> nel senso del *favor* mostrato dalle nostre imprese per l'accesso a questo canale disintermediato e rapido di accesso al credito.

Benché il fenomeno del *peer to peer lending* non abbia ancora trovato una cornice normativa<sup>53</sup>, se ne può comunque offrire una definizione

---

*pirici, rischi e strategie*, cit., p. 657, e V. DE STASIO, *Il crowdfunding*, cit., p. 2354 ss., il quale afferma (v. p. 2358) che «l'appello alla “folla” per il finanziamento di nuovi progetti costituisce un campo di elezione per gli studi di finanza comportamentale e per l'elaborazione di strategie regolatorie che, tenendo conto delle euristiche e del *bias* più comuni, nonché sfruttandone altri – come il *framing effect* – in maniera intelligente e virtuosa, possano promuovere decisioni più coscienti da parte degli investitori».

<sup>52</sup> Cfr. il sito <https://www.crowdfundingbuzz.it/le-pmi-italiane-del-settore-food-iniziano-scoprire-la-finanza-alternativa/> che titola: «secondo la piattaforma Lendix Italia, le PMI italiane del food sono tra le più attive nel P2P lending grazie a tempi di risposta certi e pratiche più snelle».

<sup>53</sup> Per il profilo fiscale v. l'art. 1, commi 43° e 44°, legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha disciplinato la modalità di tassazione dei redditi percepiti da persone fisiche, non esercenti attività d'impresa, in relazione agli investimenti effettuati per il tramite di piattaforme di *peer to peer lending*, cui è stata fornita una prima interpretazione dall'Agenzia delle Entrate con la risoluzione

alquanto compiuta: trattasi di uno strumento di finanziamento, alternativo rispetto a quello offerto dagli intermediari creditizi, mediante il quale «famiglie e piccole imprese vengono finanziate direttamente da una moltitudine di investitori. L'incontro tra domanda e offerta di fondi (da parte di privati o investitori istituzionali) avviene su piattaforma informatica che valuta il merito di credito dei debitori e gestisce i flussi di pagamento tra le parti»<sup>54</sup>, articolandosi secondo una pluralità di canali, tra i quali – per quelli che possono interessare in questa sede<sup>55</sup> – è possibile contemplare i finanziamenti per supportare lo sviluppo aziendale oppure volti a ottenere una provvista finanziaria di breve periodo e, poi ancora, il c.d. *invoice trading* definibile come l'evoluzione in senso tecnologico dello sconto su fatture commerciali<sup>56</sup>.

La rilevata assenza di una disciplina positiva non permette di svolgere un'indagine specifica – sul piano giuridico – circa gli adattamenti che questo tipo di strumento di finanziamento digitale comporta ove venga adottato dal soggetto operante nel mercato agroalimentare. Fatto sta che, in generale, il funzionamento del *peer to peer lending* risulta ammesso nei limiti in cui la raccolta di fondi presso i risparmiatori non costituisca raccolta del

---

n. 56/E del 25 settembre 2020; per le agevolazioni allo sviluppo dei canali alternativi di finanziamento alle imprese v. l'art. 18, comma 3°, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, che estende la garanzia del Fondo di cui all'art. 2, comma 100°, lett. a), legge n. 662 del 1996 ai soggetti che «finanziano, per il tramite di piattaforme di *social lending* e di *crowdfunding*, progetti di investimento realizzati da micro, piccole e medie imprese (...) operanti nei settori di attività ammissibili all'intervento del Fondo». Ai riferimenti (para)normativi si aggiunge la delibera della Banca d'Italia n. 584 dell'8 novembre 2016 con la quale sono state emanate «Disposizioni per la raccolta del risparmio dei soggetti diversi dalle banche», cui nel prosieguo si farà cenno nel testo. I rischi del vuoto regolamentare vengono ben affrontati da E. BANI, *Le piattaforme di peer to peer lending: la nuova frontiera dell'intermediazione creditizia*, in M.T. PARACAMPO (a cura di), *Fintech. Introduzione ai profili giuridici di un mercato tecnologico dei servizi finanziari*, Torino, 2017, p. 163 ss., spec. p. 176 s.

<sup>54</sup> Così M. BOFONDI, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, in *Questioni di Economia e finanza*, Banca d'Italia, 2017, p. 6.

<sup>55</sup> Tra gli altri utilizzi che il *lending* ha trovato può annoverarsi anche quello nel settore immobiliare: per un esame del c.d. *real estate crowdfunding* cfr. E. BATTISTI, *Finanza e servizi integrati nell'industria immobiliare*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 65 ss. Della diffusione di questo fenomeno si dà conto pure in R. DE LUCA, N. LUCIDO, *Il peer to peer lending: aspetti operativi e opportunità per aziende e investitori*, Documento della Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2019, 5, reperibile sul sito istituzionale della Fondazione.

<sup>56</sup> Attraverso l'*invoice trading* l'impresa cede sulla piattaforma web «una fattura commerciale allo scopo di smobilizzare attivo circolante e migliorare la gestione del circolante»: così R. DE LUCA, N. LUCIDO, *Il peer to peer lending: aspetti operativi e opportunità per aziende e investitori*, cit., p. 5. Per una descrizione del fenomeno (e delle sue varianti) cfr. A. FIORELLI, *Crowdfunding ed equity crowdfunding*, in G. CASSANO-S. PREVITI (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, p. 1187 ss., spec. p. 1214 ss., e ampi cenni pure in G. BALP, *P2P e Invoice trading*, in M. CIAN e C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, cit., 2020, p. 303 ss.

risparmio, vigendo altrimenti in proposito il divieto di cui all'art. 11 t.u.b. E ciò sembra valere sia per le piattaforme sia per i prenditori.

Per i gestori di piattaforme, non costituisce raccolta del risparmio la ricezione di fondi da inserire in conti di pagamento utilizzati esclusivamente per la prestazione di servizi di pagamento dai gestori medesimi, se questi sono autorizzati ad operare quale istituto di pagamento, istituto di moneta elettronica o intermediari finanziari autorizzati a prestare servizi di pagamento, oppure la ricezione di fondi è collegata all'emissione di moneta elettronica.

Dal lato dei prenditori, invece, a parte l'acquisizione di fondi presso soggetti sottoposti a vigilanza prudenziale, non costituisce raccolta del risparmio «l'acquisizione di fondi effettuata sulla base di trattative personalizzate con i singoli finanziatori». A tale ultimo proposito, il ricorso per il prenditore (non qualificabile come intermediario autorizzato) a questa forma di finanziamento è ammessa se le trattative sono “personalizzate”, ovvero se «i prenditori e i finanziatori sono in grado di incidere con la propria volontà sulla determinazione delle clausole del contratto tra loro stipulato e il gestore del portale si limita a svolgere un'attività di supporto allo svolgimento delle trattative precedenti alla formazione del contratto»<sup>57</sup>.

In altri termini, per evitare di incorrere nel divieto di raccolta di fondi presso i risparmiatori, il prenditore – nella fattispecie, l'impresa agroalimentare – dovrebbe essere in grado di assicurare una “personalizzazione” delle trattative, di talché il contratto di mutuo<sup>58</sup> concluso con il supporto del gestore del portale altro non sarebbe che una trattativa privata ove le parti determinano le condizioni del prestito in una situazione di parità (specialmente informativa).

---

<sup>57</sup> Così le richiamate disposizioni che proseguono «per non incorrere nell'esercizio abusivo della raccolta di risparmio, i prenditori si avvalgono esclusivamente di piattaforme che assicurano il carattere personalizzato delle trattative e sono in grado di dimostrare il rispetto di tale condizione anche attraverso un'adeguata informativa pubblica». Per ulteriori specificazioni sulla “personalizzazione” delle trattative si rinvia, tra gli altri, a J. PAOLONI, *Peer to peer lending e innovazione finanziaria*, in G. FINOCCHIARO e V. FALCE (diretta da), *Fintech: diritti, concorrenza, regole. Le operazioni di finanziamento tecnologico*, Bologna, 2019, p. 405 ss., spec. p. 420.

<sup>58</sup> Alquanto pacifica è la qualificazione giuridica del contratto concluso tramite piattaforme di *peer to peer lending* alla stregua del mutuo: in tal senso v. J. PAOLONI, *Peer to peer lending e innovazione finanziaria*, cit., p. 421 s., il quale riconosce, tuttavia, l'esistenza di elementi atipici quali, tra gli altri, l'intervento di un soggetto terzo e la mancanza di conoscenza da parte del soggetto richiedente/mutuante dell'identità delle proprie controparti contrattuali, essendo nella maggior parte dei casi garantito l'anonimato; E. CAPOBIANCO, *Il “peer to peer lending”*, in F. FIMMANÒ-G. FALCONE (a cura di), *Fintech*, Napoli, 2019, p. 225 ss., spec. p. 227 ss.; A. BOLLETTINARI e E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, cit., p. 877, e BALP G., *P2P e Invoice trading*, in M. CIAN e C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, cit., p. 304.

Nel nostro caso, lo sviluppo di un simile canale di finanziamento sarebbe quindi legato alla capacità dell'impresa agroalimentare di strutturarsi in modo da poter gestire le contrattazioni *on-line* al fine di ottenere la liquidità necessaria per lo sviluppo del proprio *business* o per il ripianamento di debiti pregressi e il rilancio dell'attività d'impresa.

Non sono da escludere difficoltà proprio da questo punto di vista: sul piano organizzativo le nostre società appaiono sovente carenti di una funzione aziendale addetta proprio al reperimento di finanziamenti<sup>59</sup>. Vero è che, per altro verso, questo tipo di finanziamento potrebbe costituire un canale privilegiato per quelle imprese agroalimentari che si sono strutturate per intercettare le provvidenze ricollegabili a fonti di finanziamento (anche a fondo perduto) statali o sovranazionali (v. *supra*). Immaginabile è, difatti, una (ri)conversione (*rectius*, un ampliamento) di questo tipo di strutture alla contrattazione personalizzata tramite portali, potendosi pronosticare l'istituzione, all'interno dell'assetto organizzativo aziendale<sup>60</sup>, di competenze specifiche o, come dianzi si ipotizzava, di una funzione interna *ad hoc*<sup>61</sup>.

A ben guardare, si tratta di costi che l'impresa agroalimentare è chiamata a sostenere e che potrebbero essere non ammortizzabili in uno sce-

---

<sup>59</sup> Non a caso, come affermato da S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, cit., p. 81 s., il mercato agricolo «risulta connotato dalla presenza di piccole e medie imprese che mancano di un adeguato profilo dello sviluppo organizzativo e imprenditoriale» tanto è vero che si assiste a un incremento della domanda consulenziale e di prestazione di servizi.

<sup>60</sup> Notoriamente, la modifica all'art. 2086, comma 2°, cod. civ. ha introdotto il dovere vellevole per l'imprenditore che operi in forma societaria o collettiva di «istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale». In dottrina, affrontano l'applicazione dell'adeguatezza dell'organizzazione all'impresa agricola e agroalimentare P. MASI, *Oggetti e relazioni della disciplina agroalimentare nel nuovo secolo, tra scienza e diritto*, cit., p. 15, il quale suggerisce un approfondimento per verificare possibili connessioni tra l'allestimento di assetti organizzativi e «la "continuità" delle imprese innovative», e S.A. CERRATO-G. PEIRA, *Risikogesellschaft e corporate governance: prolegomeni sulla costruzione degli assetti organizzati per la prevenzione dei rischi. Il caso delle imprese agroalimentari*, in *Riv. soc.*, 2019, p. 149 ss., spec. p. 193 ove si legge che «il contesto di maggiore libertà organizzativa offre invece alle imprese del settore agroalimentare un ambiente più confortevole per costruire assetti organizzativi da un lato mirati alla prevenzione dei rischi specifici, dall'altro lato non ingabbiati in scheletri preconfezionati bensì ritagliati quasi sartorialmente a misura delle esigenze e dei tratti somatici di ciascuna».

<sup>61</sup> Riprendendo la distinzione proposta dalla dottrina economica – e, in particolare, fra gli studiosi di strategia e organizzazione aziendale – fra l'articolazione per “funzioni” e l'articolazione per “divisioni”, per l'impresa agricola pare maggiormente acconcia la “struttura funzionale”, tipica di imprese integrate verticalmente e con una limitata varietà di linee di produzione e distribuzione con un frazionamento del ciclo economico in una serie di sezioni (le funzioni). In argomento, nella dottrina giuridica, si rinvia a V. DONATIVI, *Sub art. 2203*, in *Commentario Scialoja Branca*, di prossima pubblicazione (§ 6 del dattiloscritto consultato grazie alla cortesia dell'A.).

nario di breve periodo, ma solamente all'esito dell'operazione cui il reperimento di risorse è destinato.

A ciò si aggiungano i costi non trascurabili legati al profilo informativo indispensabile per consentire un finanziamento consapevole da parte del *lender*. A tale riguardo, è stata evidenziata l'assenza di una disciplina che possa essere diretta a colmare il *deficit* informativo atteso che, quand'anche la piattaforma o il prestatore fossero assoggettabili alla normativa sugli istituti di pagamento e sugli intermediari, una siffatta normativa sarebbe inadeguata con riferimento proprio al profilo informativo<sup>62</sup>. Né, d'altro canto, l'assenza di informazioni potrebbe trovare una sorta di meccanismo di compensazione nell'assegnazione di un *rating* al prestatore, che, solitamente, viene fatta dalla piattaforma<sup>63</sup>. L'attribuzione di un *rating* più basso al prestatore che presenti un minor grado di affidabilità quanto alle *chances* di restituzione dell'importo preso in prestito con conseguente riconoscimento di un tasso di interesse più elevato non può elidere il rischio che al prestatore, animato dalla prospettiva di un guadagno elevato (per giunta, in tempi brevi), vengano offerte informazioni poco trasparenti sulla rischiosità del finanziamento.

Anche il settore agroalimentare non è immune da questi rischi per il prestatore. Sta di fatto che, in punto, possono mutarsi le considerazioni svolte poco prima a proposito dell'investimento in *equity crowdfunding*<sup>64</sup>: il finanziatore che presti denaro all'impresa agroalimentare non può dirsi inconsapevole di un'aspettativa alla restituzione differita in un orizzonte temporale di medio-lungo termine, essendo questa, del resto, la caratteristica qualificante, in via generale, il finanziamento nel settore in parola.

Vero è che, in astratto, secondo la dottrina di settore<sup>65</sup>, nell'ipotesi

<sup>62</sup> In proposito, v., su tutti, lo studio di E. MACCHIAVELLO, *La problematica regolazione del lending-based crowdfunding in Italia*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2018, I, p. 63 ss., spec. p. 81 ss.

<sup>63</sup> Sul meccanismo di assegnazione del *rating* al prestatore cfr., tra gli altri, R. DE LUCA, N. LUCIDO, *Il peer to peer lending: aspetti operativi e opportunità per aziende e investitori*, cit., 15; si aggiunga, in questa prospettiva, che il regolamento (UE) 2020/1503 cit. prevede al par. 41 che «i fornitori di servizi di *crowdfunding* che applicano punteggi di affidabilità creditizia ai progetti di *crowdfunding* o suggeriscono il prezzo delle offerte di *crowdfunding* dovrebbero rendere noti gli elementi fondamentali della metodologia da essi applicata».

<sup>64</sup> Non a caso, il parallelismo con l'*equity crowdfunding* ha condotto G. BIFERALI, *Il social lending. Problemi di regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2017, p. 443 ss., spec. p. 464 ss., a estendere le regole valevoli per la gestione piattaforma di *equity crowdfunding* anche a quella di *social lending*.

<sup>65</sup> Questa è la posizione, tra gli altri, di E. CAPOBIANCO, *Il "peer to peer lending"*, in F. FIMMANÒ-G. FALCONE (a cura di), *Fintech*, cit., p. 227, il quale afferma che «il *peer to peer* non è di per sé finalizzato alla realizzazione di un obiettivo o progetto comune, caratterizzandosi al contrario per una mera finalità di prestito» e, prima ancora, E. BANI, *Le piattaforme di peer to peer lending: la*

che stiamo facendo (finanziamento in capitale di credito e non – come per l'*equity crowdfunding* – in capitale di rischio), potrebbe mancare quella funzionalizzazione dell'investimento in un determinato progetto. Tuttavia, nei limiti di cui ora si dirà e con precipuo riferimento al settore di nostro interesse, per il *peer to peer lending* sembra predicabile un'assimilazione al mutuo di scopo<sup>66</sup>.

A scorrere i progetti (per l'appunto) che vengono finanziati tramite le piattaforme di *peer to peer lending*, non è difficile enucleare una caratteristica comune consistente proprio nella manifestazione di intenti da parte del *borrower* di destinare la raccolta del capitale per uno scopo ben preciso. Ciò significa che, una volta che vi sia stata un'ostensione del progetto – e delle relative finalità – al *lenders*, quest'ultimo non potrà dolersi dell'eventuale *default* dell'impresa agroalimentare, ben consapevole che, anche ove fosse assoggettata alle procedure concorsuali riservate all'imprenditore agricolo, il trattamento non potrebbe che essere quello (alquanto deteriore) del creditore chirografario<sup>67</sup>.

In via alternativa (e nella prospettiva di un "rafforzamento" della garanzia per il prestatore), si potrebbe ipotizzare il ricorso da parte del *borrower* alla costituzione di una vera e propria garanzia reale sui propri prodotti o, più precisamente, sui prodotti che vengono realizzati nell'ambito del progetto finanziato. Il privilegio convenzionale<sup>68</sup> stabilito a favore

---

nuova frontiera dell'intermediazione creditizia, in M.T. PARACAMPO (a cura di), *Fintech. Introduzione ai profili giuridici di un mercato tecnologico dei servizi finanziari*, cit., p. 165.

<sup>66</sup> Concorde con quest'opinione anche E.M. MASTROPAOLO, *Il social lending: aspetti di diritto sostanziale e di regolamentazione dell'attività*, in F. FIMMANÒ-G. FALCONE (a cura di), *Fintech*, cit., p. 241 ss., spec. p. 283 ss., il quale afferma (p. 283) che «lo scopo, cioè la finalità ultima delle parti (finanziare l'idea o il progetto, attraverso la partecipazione di molti, il cui sottostante valoriale o la cui finalità sia condivisa tra i soggetti che prestino il denaro e colui che lo richiede) condizionano fortemente l'esistenza del contratto stesso, nonché le ragioni economiche e sociali che spingono le parti a perfezionare l'operazione. In fin dei conti non sono le opposte esigenze che muovono il denaro, ma l'idea o il progetto, che hanno bisogno degli elementi finanziari per essere realizzati».

<sup>67</sup> In proposito, E. MACCHIAVELLO, *La problematica regolazione del lending-based crowdfunding in Italia*, cit., p. 66, riferisce che «nei mercati più maturi come il Regno Unito, le piattaforme offrono da tempo fondi che coprono le perdite dei *lenders* in caso di inadempimento dei prestatori o addirittura anche di eventi eccezionali e crisi sistemica o perfino un certo rendimento ("guaranteed-return model") e questa tendenza sta arrivando anche in Italia» e, nello stesso senso, R. DE LUCA, N. LUCIDO, *Il peer to peer lending: aspetti operativi e opportunità per aziende e investitori*, cit., p. 20, danno conto della previsione da parte delle piattaforme più strutturate dell'«offerta di fondi di compensazione che agiscono in caso di mancato pagamento da parte del prestatore».

<sup>68</sup> L'espressione è utilizzata nel testo in modo assolutamente atecnico e non corrisponde alla fattispecie contemplata dall'art. 46 t.u.b., a mente del quale la concessione di finanziamenti a medio e lungo termine da parte delle banche può essere garantita da «privilegio speciale», tra l'altro, su «materie prime, prodotti in corso di lavorazione, scorte, prodotti finiti, frutti, bestiame e merci» (comma 1°, lett. b) e «beni comunque acquistati con il finanziamento concesso» (comma 1°, lett. c).



dei prestatori avrebbe l'effetto di rafforzare la garanzia che il finanziatore si trovi a soddisfarsi in via preferenziale sul ricavato derivante dalla vendita dei prodotti costituiti in garanzia.

Del resto (e a conferma di quest'intuizione), non è un caso che i finanziamenti di credito agrario possono essere assistiti da privilegio legale su «frutti pendenti, prodotti finiti e in corso di lavorazione» (art. 44, comma 2°, lett. *a*) e «bestiame, merci, scorte, materie prime, macchine, attrezzi e altri beni, *comunque acquistati con il finanziamento concesso*» (art. 44, comma 2°, lett. *b*, enfasi aggiunta)<sup>69</sup>. Se questo la legge consente per il credito agrario, da una simile previsione non pare fuori luogo inferire la possibilità che la società (agricola) che prende in prestito denaro su piattaforme digitali offra ai prestatori la garanzia (questa volta, convenzionale e non legale) della soddisfazione, in via privilegiata, sul ricavato della vendita di tutto quanto (beni materiali e immateriali) sia il frutto pendente o maturato o sia stato acquistato in dipendenza di quella parte dell'attività finanziata digitalmente. Il tutto, evidentemente, fino a quando la norma del testo unico bancario non venga modificata ampliando la garanzia legale anche al “credito agrario disintermediato”, nel nostro caso acquisito tramite portali.

---

<sup>69</sup> Invero, nel settore agroalimentare i modelli di riferimento potrebbero essere molteplici: art. 18, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, per il pegno delle quote di produzione, i diritti d'aiuto europei e i diritti di reimpianto delle viti; legge 24 luglio 1985, n. 401, per la costituzione di pegno su prosciutti a denominazione di origine tutelata; art. 7, legge 27 marzo 2001, n. 122, per il pegno su prodotti lattiero-caseari a denominazione di origine. Più recentemente (e a livello generale), oltre all'utilizzabilità del pegno mobiliare non possessorio previsto dal d.l. n. 59/2016 (per l'applicazione dell'istituto al settore primario v. F. PRETE, *Il finanziamento del settore agricolo e le opportunità del “nuovo” pegno mobiliare non possessorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 153 ss.), si tenga conto altresì del c.d. pegno rotativo su prodotti agricoli previsto per i prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, «inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose», i quali – a mente dell'art. 78, comma 2-*duodecies* (ma v. pure commi 2-*terdecies* e 2-*quaterdecies*), d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con mod. in legge 24 aprile 2020, n. 27 – «possono essere sottoposti a pegno rotativo, attraverso l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetto di pegno e di quelli sui quali il pegno si trasferisce nonché mediante l'annotazione in appositi registri». Per un commento a questa innovazione legislativa si rinvia a A. CHIANALE, *Conversione del d.l. Cura Italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), approfondimento del 27 aprile 2020, e T. RUMI, *Il pegno rotativo “agricolo” nel decreto Cura Italia*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2020, p. 667 ss., spec. p. 677 ss. ove l'A. affronta i rapporti tra il pegno rotativo non possessorio di cui alla legge n. 56 del 2016 cit. e quello da ultimo introdotto, pervenendo alla conclusione che «il nuovo pegno agricolo è, infatti, una *species* del *genus* pegno non possessorio e (...) la disciplina del pegno non possessorio potrebbe integrare la regolamentazione dell'istituto in presenza di lacune, sempre che sia compatibile con le caratteristiche dei beni». In generale, nel senso dell'estensione del pegno non possessorio alla forma di finanziamento trattata v. anche F. MURINO, *Prime considerazioni sul c.d. pegno non possessorio*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, I, p. 231 ss., spec. p. 241.

3.3. L'esigenza di un'adeguata *disclosure* informativa deve altresì raccomandarsi per l'altro canale di finanziamento che l'impresa agroalimentare potrebbe adoperare quando intenda reperire somme da destinare a un programma che sia connotato da una forte valenza sociale e che, come tale, non preveda un rimborso e una remunerazione dell'importo che sia stata versato dall'aderente al programma di finanziamento. Il riferimento è, nello specifico, al sistema del *reward crowdfunding*, che è definibile come la dazione di una somma di denaro con la previsione di una "ricompensa" diversa dal denaro<sup>70</sup>, nonché al *donation based crowdfunding*, che si basa sulla dazione di una somma di denaro a titolo di vera e propria liberalità (di scopo).

Volgendo lo sguardo principalmente sulla prima delle forme di finanziamento citate, a livello empirico sembra che, nel settore che ci occupa, il riconoscimento di una qualche forma di "ricompensa" pare stimolare l'accesso alle piattaforme di *crowdfunding* da parte degli investitori. Colpisce, infatti, come questi ultimi siano emotivamente coinvolti quando si tratti di cedere denaro a fronte della partecipazione a un'iniziativa che abbia una forte valenza sociale: un caso è quello della raccolta di fondi per implementare le strutture necessarie per recuperare i prodotti agroalimentari rimasti invenduti, a fine giornata, nei mercati rionali e successivamente ceduti, in modo del tutto gratuito, a famiglie indigenti<sup>71</sup>. Il versamento della somma da parte del prestatore è animato (esclusivamente) dalla finalità solidaristica e non prevede in cambio alcunché, se non il riconoscimento di particolari *gadget* o altre "ricompense" che attestino la partecipazione al programma.

Tornando al profilo (più strettamente) giuridico, questa modalità di finanziamento della nostra impresa non può che essere positivamente apprezzata nella prospettiva di apertura dell'impresa medesima a programmi di responsabilità sociale d'impresa<sup>72</sup>, nonché di sviluppo di una cultura, per

---

<sup>70</sup> La ricompensa viene a costituire una vera e propria dispendio anche per quanto concerne l'individuazione della natura giuridica dell'operazione: per A. RENDA, *Donation-crowdfunding, raccolte fondi oblativo e donazioni "di scopo"*, Milano, 2021, p. 4 s., «qualora essa consista nell'attribuzione in proprietà di un esemplare del bene la cui produzione in serie è stata "finanziata" tramite la somma dei fondi raccolti, secondo un rapporto di tendenziale proporzionalità economica tra il contributo del singolo e il valore del bene che gli viene trasferito, può ipotizzarsi che a venire in rilievo sia una vera e propria pre-vendita (...) diversamente, qualora il *backer* acquisti un diritto di partecipazione agli utili dell'attività d'impresa o dell'affare del *fundraiser*, proporzionale al contributo erogato, la qualificazione pertinente sembra essere quella alla stregua dell'associazione in partecipazione *ex artt. 2549-2554*».

<sup>71</sup> Il progetto è denominato (non casualmente) "Recup" e, a quanto consta, si è diffuso nella sola città di Milano.

<sup>72</sup> In effetti, sotto questo profilo, la responsabilità sociale d'impresa si connota per una volontarietà specialmente quando si tratti di imprese di minori dimensioni rispetto a quelle (gli «enti

esempio quella dell'economia circolare<sup>73</sup>, che consentirebbe di accedere, in aggiunta al finanziamento mediante portale, anche agli incentivi legislativamente previsti<sup>74</sup>.

Non v'è dubbio che una simile fonte di finanziamento possa essere particolarmente utile per il settore agroalimentare. Tuttavia, essa non può considerarsi strumentale a consentire alle imprese di approvvigionarsi delle risorse finanziarie necessarie a rimediare a quelle carenze (fisiologiche) che qualificano il finanziamento dell'impresa agricola. In altri termini, il *reward crowdfunding* – e, analogamente, il *donation based crowdfunding*<sup>75</sup> – può essere funzionale a qualificare la sensibilità dell'impresa agroalimentare rispetto a progetti che prevedano una qualche finalità di tipo solidale; all'opposto, appare plausibile escludere che di questo canale di accesso al credito l'impresa possa usufruire quando si tratti di reperire i fondi necessari per raggiungere altro tipo di finalità, ovvero quelle maggiormente legate allo sviluppo del proprio *business* che preveda, per esempio, l'ingresso di terzi nel capitale della società.

4. Nelle pagine precedenti, si è cercato di dimostrare come il finanziamento digitale possa rappresentare un'occasione di ampliamento della

---

di interesse pubblico») per le quali valgono gli obblighi informativi prescritti dalla disciplina contenuta nel d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254. Rinviamo alle trattazioni che spiegano la portata delle previsioni contenute nella citata disciplina (v., autorevolmente, C. ANGELICI, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, in *Riv. soc.*, 2018, p. 3 ss., e S. FORTUNATO, *L'informazione non-finanziaria nell'impresa socialmente responsabile*, in *Giur. comm.*, 2019, I, p. 415 ss.), nella sede che ci occupa non può mancare di constatare come le scelte societarie in punto, tra l'altro, di tutela dell'ambiente e protezione dei diritti umani, sono in grado di provocare benefici in termini reputazionali, venendo, del resto, anche l'emittente digitale in contatto con il pubblico (forse) alla stessa stregua di quello che accade per le società quotate destinatari degli obblighi informativi di cui al d.lgs. n. 254 del 2016 richiamato.

<sup>73</sup> Per un tentativo di inquadramento sistematico del fenomeno si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163 ss.

<sup>74</sup> Di recente, si segnala l'attuazione – per effetto dei d.lgs. 3 settembre 2020, nn. 118, 119 e 121 – del pacchetto di direttive sull'economia circolare (direttive 2018/849, 2018/850, 2018/851), avente ad oggetto la produzione, il consumo e la gestione dei rifiuti, nonché il mercato delle materie prime secondarie.

<sup>75</sup> Non va trascurato che, anche in questa forma di *crowdfunding*, è rinvenibile «un vincolo di destinazione che rende l'attribuzione indirizzata ad uno specifico scopo concordato e condiviso tra le parti, rispondendo ad un interesse anche del finanziatore, di carattere non patrimoniale: l'intento bilaterale emerge così dalla sfera dei motivi individuali, divenendo elemento qualificante l'assetto di interessi e impregnando la causa concreta del negozio»: così M. ZINNO, *Il donation-based crowdfunding: inquadramento del fenomeno e spunti civilistici*, in G. CASSANO-S. PREVITI (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, p. 669 ss., spec. p. 678, e, ancor più di recente, A. RENDA, *Donation-crowdfunding, raccolte fondi oblativo e donazioni "di scopo"*, cit., p. 531 ss.

pletora degli strumenti a disposizione dell'impresa (societaria PMI) agricola, dovendosi in ogni caso proporre una serie di adattamenti connaturati all'oggetto dell'attività (agroalimentare) esercitata.

Simili adeguamenti comportano, con tutta evidenza, costi che, in astratto, possono rappresentare un serio ostacolo all'intrapresa di un percorso di finanziamento digitale dell'impresa; vero è che l'impresa agricola è caratterizzata, lo si è detto in precedenza, da un canale ulteriore rispetto a quello valevole per le imprese che svolgono attività commerciale, ovvero la possibilità del finanziamento pubblico, finanche a fondo perduto<sup>76</sup>. E, in effetti, la preferenza per il finanziamento della massa potrebbe configurarsi, secondo un'analisi costi-benefici, un'opzione scarsamente vantaggiosa se raffrontata con la possibilità di ottenere provvidenze senza praticamente sostenere costi.

Si torna a ribadire, ancora in queste battute di sintesi dei risultati raggiunti, che quest'ultima componente (pubblica) non è (e non sarà) eliminabile tra le fonti di finanziamento dell'impresa agricola, assoggettata, com'è, a un rischio che rimane altrettanto ineliminabile, ovvero il rischio biologico, reso ancora più insidioso dalle calamità naturali che, con impressionante ciclicità, negli ultimi decenni si stanno manifestando.

L'apertura al mercato dei capitali (di credito e, soprattutto, di rischio) non può allora rappresentare un meccanismo di traslazione di quel rischio sugli investitori, tantomeno su quelli (la folla) che, animati da una componente emotiva, decidono di investire nell'impresa agroalimentare, pur nella consapevolezza della possibile perdita secca del capitale investito. Si è detto infatti che l'investitore è al corrente della finalità del progetto per il quale l'impresa ha chiesto il finanziamento tanto è vero che ci si è sforzati di adattare i meccanismi informativi alle nostre imprese. Non a caso, è stato anche sostenuto che, nell'ipotesi in cui vi sia stata una *disclosure* trasparente da parte del soggetto finanziato, il rischio della perdita sarebbe assunto, per certi versi, consapevolmente.

Ma, il richiamo al principio di autoresponsabilità dell'investitore non può offrire il destro a comportamenti opportunistici o, se si preferisce, di azzardo morale dell'impresa che svolge attività agricola<sup>77</sup>. Questa, ben

---

<sup>76</sup> Una tendenza, del resto, confermata dalle misure di sostegno per fronteggiare l'emergenza sanitaria decise dal Governo per il settore agricolo e della pesca: per una panoramica dettagliata e aggiornata si rinvia al documento predisposto dalla Camera dei deputati reperibile al link <https://temi.camera.it/leg18/temi/agricoltura-e-pesca-nel-decreto-legge-n-18-2020-sostegno-economico-emergenza-covid-19.html>.

<sup>77</sup> La possibilità di incappare in vere e proprie truffe nel *crowdfunding* viene denunciata, tra gli altri, da A. BOLLETTINARI e E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, cit., p. 892 s., i quali rinviano – per la

consapevole dell'esclusione dal novero dei soggetti fallibili – confermata, peraltro, dal recente Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019)<sup>78</sup> –, potrebbe trovare particolarmente vantaggioso accedere al mercato del capitale con la prospettiva di restituire quanto preso in prestito solamente se l'intrapresa conoscerà un esito positivo.

Viceversa, qualche adeguamento a siffatte considerazioni si rende necessario quando si tratti dell'investitore in capitale di rischio. E di questo si dirà più avanti.

Il verificarsi di situazioni come quella che si è appena prospettata (*moral hazard* dell'imprenditore agricolo) pone quindi l'interprete di fronte alla necessità di individuare una soluzione idonea a renderlo il meno prossimo possibile. Una delle soluzioni potrebbe risiedere nella circostanza che il finanziamento (in capitale di credito) all'impresa agroalimentare debba *causalmente* configurarsi quale finanziamento di scopo<sup>79</sup>.

Come si è visto in apertura, questo elemento costituisce una costante dell'erogazione del credito in agricoltura per come previsto dal t.u.b. (v. *supra*) e per quello agevolato<sup>80</sup>. In questo potrebbe predicarsi un *continuum* con il finanziamento digitale di cui si propone la compiuta "esportazione"

---

tutela dell'investitore – nei limiti della compatibilità «alle regole impiegate per risolvere i problemi derivanti dall'*e-commerce* nel peculiare settore del collocamento dei prodotti finanziari», e, per il *lending*, da E. MACCHIAVELLO, *La problematica regolazione del lending-based crowdfunding in Italia*, cit., p. 70, la quale constata, a livello di sistema, la sussistenza di «rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo».

<sup>78</sup> In tal senso v. A. JANNARELLI, *La parabola della "specialità" dell'impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 197 ss., cui si rinvia per una ricostruzione dell'evoluzione normativa a proposito del trattamento riservato alle imprese agricole in stato di crisi e di insolvenza. L'A., in particolare, evidenzia – con accento critico – come «la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 14 del 2019 ha, fondamentalmente, consolidato l'assetto legislativo provvisorio preesistente, in linea di continuità con l'approccio originario risalente sin da 1942, che aveva preso in considerazione sempre in maniera unitaria l'area delle imprese agricole, nonostante l'oggettivo ampliamento della stessa area intervenuto nel 2001 con la riformulazione dell'art. 2135 cod. civ.». Critiche rispetto alla scelta del legislatore del Codice della crisi di confermare l'esonero dal fallimento (*rectius*, dalla liquidazione giudiziale) vengono espresse pure da R. ALESSI, *La ricerca della "specialità" dell'impresa agricola e l'inesorabile tramonto dell'art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 182 ss. e da M. AMBROSIO, *Sulla «fallibilità» dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2020, p. 213 ss., spec. p. 225 ss.

<sup>79</sup> Osserva E.M. MASTROPAOLO, *Il social lending: aspetti di diritto sostanziale e di regolamentazione dell'attività*, cit., p. 286, «benché anche nel mutuo di scopo, l'interesse ultimo e la causa principale sia effettivamente quella creditizia, nell'operazione di *social lending*, questa è comunque intimamente connessa al perseguimento dello scopo, unica ragione per entrambe le parti di perfezionamento del contratto. La conseguenza sarebbe e dovrebbe riguardare quindi l'intero impianto contrattuale, fino al punto di determinarne la sua intera caducazione».

<sup>80</sup> Su tale carattere della «meta-finanza» v. S. LANDINI, *Credito e garanzie alla PMI agricola*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, cit., p. 93 ss.

nel settore agroalimentare. Il *crowdfunding* rappresenta una tipica manifestazione dell'esistenza di un collegamento tra la dazione in prestito del denaro, da parte dell'investitore, e la destinazione di quel prestito al perseguimento di una specifica finalità.

Inquadrate, pertanto, il finanziamento alla stregua – in un caso (credito agrario) e nell'altro (*lending crowdfunding* agroalimentare) – del finanziamento di scopo potrebbe ritenersi che il relativo contratto sia nullo per difetto originario di causa quando il contratto medesimo sia stato stipulato per una finalità diversa da quella prevista dal finanziamento<sup>81</sup>; diversamente, laddove lo scopo non possa essere realizzato si avrà un'incidenza di tipo risolutorio rispetto al contratto di finanziamento medesimo.

Ora, nel caso del finanziamento mediante piattaforma a beneficio dell'impresa agroalimentare, la tutela dell'investitore potrebbe essere rinvenuta proprio nei rimedi invalidatori innanzi richiamati i quali funzionerebbero proprio per arginare il rischio di un finanziamento la cui finalità sia contrassegnata, fin dal primo momento, dalla (abusiva) volontà di traslare il rischio d'impresa (e quello biologico) sui finanziatori. Nel caso in cui emergessero, pendente il finanziamento (quindi finanche in una fase anteriore al termine convenuto per la scadenza del finanziamento), indici sintomatici del carattere fraudolento dell'iniziativa di finanziamento, il soggetto finanziatore potrebbe adoperare i predetti rimedi.

Tutto ciò è destinato a funzionare (e quindi il rimedio può considerarsi effettivo) fintantoché l'impresa abbia fondi disponibili e non si trovi in uno stadio di avanzata decozione, potendosi in questa eventualità auspicare che l'impresa opti per l'assoggettamento ad una procedura di soluzione della crisi disponibile per l'impresa agricola<sup>82</sup>, beninteso, nei limiti in cui potrà

---

<sup>81</sup> Una simile conclusione costituisce un approdo pressoché pacifico nella giurisprudenza di legittimità; tra le più recenti (e senza pretesa di completezza), possono citarsi: Cass., sez. I, 19 ottobre 2017, n. 24699; Cass., sez. I, 18 giugno 2018, n. 15929 e Cass., sez. II, 29 settembre 2020, n. 20552, secondo cui «il mutuo di scopo risponde alla funzione di procurare al mutuatario i mezzi economici destinati al raggiungimento di una determinata finalità, comune al finanziatore, la quale, integrando la struttura del negozio, ne amplia la causa rispetto alla sua normale consistenza, sia in relazione al profilo strutturale, perché il mutuatario non si obbliga solo a restituire la somma mutuata e a corrispondere gli interessi, ma anche a realizzare lo scopo concordato, mediante l'attuazione in concreto del programma negoziale, sia in relazione al profilo funzionale, perché nel sinallagma assume rilievo essenziale proprio l'impegno del mutuatario a realizzare la prestazione attuativa». Tutti gli arresti giurisprudenziali indicati sono reperibili su *Dejure*. Nello stesso senso, in dottrina, v. già M. FRAGALI, voce «Finanziamento (*dir. priv.*)», in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, p. 605 ss., spec. p. 618 ss.

<sup>82</sup> L'alternativa potrebbe, per vero, consistere nell'assoggettamento del patrimonio del debitore a quella che, con il Codice della crisi, è stata denominata liquidazione controllata (coincidente, sostanzialmente, con la liquidazione del patrimonio di cui agli artt. 14-ter e ss. della legge n. 3

trovare una soddisfazione il credito del finanziatore cui verrà assegnato un rango chirografario, salvo quanto prospettato poco sopra.

Per altro verso, pur nella consapevolezza dell'ovvietà dell'osservazione, stante la (notevole) componente emotiva che caratterizza il finanziamento digitale, lo stigma derivante dall'assunzione di un simile comportamento opportunistico determinerà un sicuro insuccesso quando la stessa impresa agricola tenterà di accedere (nuovamente) al mercato dei capitali, anche solo in ragione del fatto che nessun portale – per mantenere il proprio *standing* reputazionale – accetterà l'ingresso di quell'emittente.

Un discorso analogo non può condursi quando si tratti dell'investimento in capitale di rischio, essendo rilevante la partecipazione al contratto di società e la condivisione del rischio che ne discende<sup>83</sup>: in tal caso, una ricostruzione in termini di finanziamento di scopo non potrebbe avere cittadinanza, potendosi eventualmente discutere circa il rispetto, da parte del gestore del portale (e, indirettamente, dell'emittente), degli obblighi informativi validi in generale che pure, non a caso, riguardano il progetto industriale e il relativo *business plan*<sup>84</sup>.

---

del 2012). Nell'impostazione della recente sopravvenienza legislativa, si segnala l'assegnazione del potere d'impulso della procedura al creditore (che, nel nostro caso, non è escluso possa essere proprio il *lender*). Nell'attuale disciplina della liquidazione del patrimonio (art. 14-*decies*), va in ogni caso evidenziato il recepimento – per effetto del d.lgs. 18 dicembre 2020, n. 17 – della previsione di cui all'art. 274 del Codice della crisi che accorda al liquidatore il potere di esercitare o proseguire, previa autorizzazione del giudice delegato, non solo «ogni azione prevista dalla legge finalizzata a conseguire la disponibilità dei beni compresi nel patrimonio del debitore e ogni azione diretta al recupero dei crediti», ma anche «le azioni dirette a far dichiarare inefficaci gli atti compiuti dal debitore in pregiudizio ai creditori, secondo le norme del codice civile». Per una lettura di tale potere e della compatibilità del medesimo con gli altri strumenti che l'ordinamento appresta per correggere le distorsioni allocative si rinvia a L. DELLA TOMMASINA, *Le azioni revocatorie nella liquidazione controllata dell'impresa agricola*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, p. 1037 ss., e per una recente applicazione giurisprudenziale dell'art. 14-*decies* come modificato v. Trib. Lecco, 16 gennaio 2021, citata da CESARE F., *Per la liquidazione del patrimonio atti in frode irrilevanti*, in *Il Sole-24ore*, articolo del 28 gennaio 2021.

<sup>83</sup> In tal senso, con riguardo proprio all'*equity crowdfunding*, pare orientato pure F. VELLA, *Equity crowdfunding, sistemi di negoziazione e mercati regolamentati*, in P. MONTALENTI e M. NOTARI (a cura di), *Società a responsabilità limitata, piccola e media impresa, mercati finanziari: un mondo nuovo?*, Milano, 2020, p. 131 ss., spec. p. 140, secondo cui «le politiche regolamentari quando perseguono chiaramente l'obiettivo di aprire le imprese all'*equity*, comportano, soprattutto se fondate su canali telematici che favoriscono il rapido avvicinamento di una "folla" di piccoli investitori, una fin troppo ovvia redistribuzione del rischio d'impresa verso i privati, una ovvietà, questa, spesso taciuta e trascurata».

<sup>84</sup> Per un esame recente della tutela all'investitore offerta, in generale, dai portali di *equity crowdfunding* v. U. MINNECI, *Equity crowdfunding: gli strumenti a tutela dell'investitore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 509 ss.

5. Sta di fatto che l'«apertura» al finanziamento digitale per l'impresa agricola non può che suscitare, conclusivamente, qualche (ulteriore) riflessione (si auspica) di respiro più sistematico.

La possibilità di fare ricorso, con gli adattamenti che si è cercato di individuare, a “mercati digitali” anche per l'impresa agricola costituisce, a ben guardare, una novità praticamente impensabile fino a qualche tempo fa. Oggi, invero, permane la difficoltà di immaginare che strutture produttive di dimensioni fondiari molto esigue possano fare ricorso al mercato digitale. Tuttavia, è sotto gli occhi di tutti come, anche nel settore primario, esistano strutture non diverse, per dimensioni e complessità organizzativa, da grandi imprese industriali<sup>85</sup>. Ed è probabilmente (soprattutto) a queste che si deve rivolgere lo sguardo.

Queste ultime, difatti, appaiono maggiormente strutturate per accedere al mercato digitale, potendo assorbire, per esempio, quei costi che l'informazione da veicolare tramite portali comporta e cui poco sopra si accennava. Il ricorso all'approvvigionamento finanziario tramite mercato digitale sembra costituire per le imprese che rientrano nella definizione di PMI un'alternativa al finanziamento pubblico; del resto, una testimonianza proprio della tensione verso questo tipo di mercato di capitali viene offerta tramite una (semplice) indagine di tipo empirico di cui si è cercato di dar conto in principio.

Il punto è, tuttavia, un altro.

Allargando lo spettro della riflessione, viene da chiedersi se quest'apertura verso il mercato dei capitali (di credito e di rischio) non permetta di attribuire anche alla società agricola quella qualifica adoperata per le s.r.l. PMI, quali società “aperte”. Evidentemente, non si tratta di una questione “di etichetta”, sebbene l'attributo in questione aiuterebbe (e non poco) l'interprete nell'identificazione (e discernimento) tra le diverse fattispecie; né v'è dubbio sul fatto che questa qualifica avrebbe senso solamente per il tipo – e questo è stato già detto – che ha risentito dell'apertura al mercato dei capitali, ovvero la s.r.l.

La differenza sarebbe che, innovativamente, l'apertura al mercato (anzi ai mercati e non solo a quelli ufficiali) varrebbe per un tipo di attività che, per definizione, appare chiuso rispetto all'ingresso di terzi.

Insomma, se, fino a questo punto della trattazione, si è congetturato sulla “esportazione” al nostro settore delle regole valide per l'*equity crowdfunding*

---

<sup>85</sup> Finanche quotate in borsa: è il caso di Bonifiche Ferraresi S.p.A. al cui capitale sociale partecipa anche CDP Equity.



e il *peer to peer lending*, dovrebbe portarsi a ulteriori conseguenze il ragionamento: in precedenza si diceva che il finanziamento tramite portali non stravolge l'oggetto dell'attività (che è e deve restare agricola), ora si tratta invece di capire se, ammettendo l'"esportazione" dell'attributo dell'apertura anche per le società che svolgono attività agricola, non sussista qualche (pure lieve) deviazione dal modello di riferimento (PMI «aperta»).

In altri termini, l'interrogativo (di vertice) consiste nel comprendere quale rapporto sussista tra l'ordinario (la s.r.l. che svolge attività commerciale) e lo speciale (la s.r.l. che svolge attività agricola), chiarendo se, a tutti gli effetti (e senza adattamenti), si possa parlare – anche a fronte dello svolgimento di attività agricola – di una s.r.l. PMI «aperta».

Fermandoci a livello delle impressioni (ulteriori considerazioni sarebbero eccentriche rispetto all'oggetto della ricerca), la sensazione è che si perpetui – pur a fronte della medesima fattispecie (approvvigionamento tramite portali *on line*) – quel connotato di specialità tipico dell'impresa che esercita attività agricola: il suo esonero dal fallimento (o, secondo il rinnovato codice linguistico, dalla liquidazione giudiziale) non consente, difatti, di predicare una completa assimilazione tra s.r.l. aperta e l'omologa fattispecie societaria che esercita attività agricola. L'apertura di quest'ultima al mercato del finanziamento digitale non pare suscettibile di determinare conseguenze incisive sul piano dello statuto al quale la società agricola (s.r.l. PMI) è tenuta a sottostare: il finanziamento, si è detto, è profilo che attiene al soggetto e non all'attività (agricola), oggetto del finanziamento. L'esercizio dell'attività agricola comporta dunque il mantenimento in vita di quelle regole "speciali" (su tutte, l'esonero da fallimento) valevoli per l'impresa che svolge quel tipo di attività.

Così, l'utilizzo dell'aggettivo "aperta" – pure se adoperato indiscriminatamente a livello di significante – verrebbe ad assumere ben altro significato al cospetto di una s.r.l. agricola PMI, rappresentando quest'ultima una variante che, pur soggiacendo alla disciplina dettata per il finanziamento delle PMI «aperte», resta calata nel relativo statuto (quello tipico dell'imprenditore agricolo).

FRANCESCA LEONARDI

## APPUNTI IN TEMA DI PICCOLA IMPRESA DI PESCA

### ABSTRACT

La piccola impresa di pesca si presenta nella sua angolazione di specialità nel confronto con l'art. 2083 cod. civ. per le peculiarità di disciplina e statuto. La selettività delle attrezzature nella organizzazione aziendale le permette di operare, anche nelle Aree Marine protette, in modo sostenibile secondo *standard* di conservazione degli *stock* ittici. La presenza stabile nel mercato dei piccoli pescatori è garantita dalla aggregazione imprenditoriale attraverso il modello europeo della *Organizzazione di Produttori* manifestandosi all'esterno mediante un marchio collettivo in grado di esprimere una immagine diffusa nel rispetto della articolazione interna senza disperdere il valore intrinseco del metodo artigianale di produzione. Le piccole imprese di pesca potranno mantenere una presenza stabile nel mercato sviluppando adeguatamente le attività connesse di tipo ambientale, culturale e turistico nell'ottica della valorizzazione del territorio costiero e dell'ambiente marino.

*The small scale fisheries presents itself in specialty angle in comparison with art. 2083 cod. civ. for the peculiarities of discipline and statute. The selectivity of the equipment in the company organization allows it to operate, even in Protected Marine Areas, in a sustainable way according to the conservation standards of fish stock. The stable presence in the market of small fishermen is guaranteed by the entrepreneurial aggregation through the European model of the Producer Organizations, manifesting itself externally through a collective mark capable of expressing widespread image respecting*

---

\* La ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto ISSPA (Innovazione, sviluppo e sostenibilità nel settore della pesca e dell'acquacoltura) per la Regione Campania, FEAMP 2014-2020 coordinato dalla Stazione Zoologica Anton Dohrn di Napoli.

*the internal articulation without losing the intrinsic value of the artisanal method of production. Small fishing companies will be able to maintain a stable presence in the market by adequately developing related environmental, cultural and tourist activities in order to enhance the territory of the coasts and the marine environment.*

PAROLE CHIAVE: Piccola impresa di pesca – Artigianale – Attrezzature sostenibili – Area Marina Protetta – Conservazione *stock* ittici – Tradizioni – Organizzazione di Produttori – Marchio collettivo.

KEYWORDS: *Artisanal Small Scale Fisheries – Sustainable Equipment – Protected Marine Areas – Conservation of Fish Stock – Territorial Traditions – Producer Organizations – Collective Mark – Related Activities.*

SOMMARIO: 1. Inquadramento *normativo e statuto* della piccola pesca. Angolazione di *specialità fra dimensioni* dell'imbarcazione e attrezzature *selettive*. – 2. Piccola pesca e attività connesse nelle *aree marine protette*. – 3. Modelli di aggregazione: *consorzi di gestione e Organizzazioni di Produttori*. – 4. Un segno distintivo per la pesca artigianale. – 5. Considerazioni finali.

1. Il quadro normativo è assai articolato, richiedendo la trattazione del tema di tenere conto di più fattispecie: imprenditore agricolo (art. 2135 cod. civ.); piccolo imprenditore (art. 2083 cod. civ.); artigiano (legge 8 agosto 1985 n. 433) e piccola pesca artigianale (d.m. 7 dicembre 2016)<sup>2</sup>.

Ruolo crescente ha conquistato, inoltre, nel tempo la legislazione speciale per la definizione di imprenditore ittico<sup>3</sup> (d.lgs. n. 226 del 2001; d.lgs. n. 154 del 2004; d.lgs. n. 4 del 2012)<sup>4</sup> che non ha mai avuto una collocazione espressa nel codice civile<sup>5</sup> ma ha goduto di una equiparazione legislativa all'impresa agricola prevista dal richiamato art. 2135 cod. civ.

L'equiparazione ha richiesto il superamento di una tradizionale impostazione di *commercialità* per il collegamento dell'impresa di pesca all'*eserci-*

<sup>2</sup> Intorno alle fattispecie di piccolo imprenditore e artigiano si è avvicendato un tradizionale dibattito. A tale proposito, cfr. W. BIGIAMI, *La piccola impresa*, Milano, 1947; M. BIONE, voce *Piccolo Imprenditore*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990; G. CAPO, *La piccola impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Torino, 2002; F. CAVAZZUTI, *Le piccole imprese*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. II, Padova, 1978; A. DALMARTELLO, *Artigianato (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958; P. MASI, *Legge-quadro per l'artigianato e diritto privato*, in *Dir. lav.*, 1987; dello stesso A., *Piccole società e statuto dell'imprenditore*, in *Studi in onore di G. Cottino*, 1997; voce *Artigiano*, in *Enc. giur.*, *Il sole 24ore*, Milano, 2007; S. MASINI, *La piccola impresa agricola*, Milano, 2004.

<sup>3</sup> In tema di impresa ittica cfr. F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004; L. COSTATO, *L'imprenditore ittico*, in *Studium Iuris*, 2003, p. 169 ss. e dello stesso A., *Ancora dell'imprenditore ittico*, *ibidem*, 2004; P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. n. 3, p. 415 ss. e dello stesso A., *L'impresa di pesca dopo la istituzione del registro delle imprese*, in *Dir. trasporti*, 1997, p. 327 ss.

<sup>4</sup> D.lgs. 9 gennaio 2012, d n. 4 recante "Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura" a norma dell'art. 28 della legge 4 giugno 2010 n. 96; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154 recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura" a norma dell'art. 1, comma 2°, della Legge 7 marzo 2003, n. 38; d.lgs. n. 226 del 2001 "Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura".

<sup>5</sup> Al riguardo v. P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., p. 417. La pesca non ha ricevuto menzione diretta nel codice civile del 1942 che disciplina invece solo attività agricole, attività commerciali e, all'epoca della emanazione del codice, la pesca marittima, rilevante nel sistema economico, in quanto era considerata appartenente alla categoria delle attività commerciali in ragione dell'uso della nave e della tradizione della navigazione. Un riconoscimento normativo delle imprese di acquacoltura nel 1992, qualificate agricole, e l'introduzione di una disciplina specifica dell'imprenditore ittico con norme del 2001 – modificate nel 2004 e nel 2012 – hanno poi sancito l'assimilazione della pesca all'agricoltura come del resto avviene nel diritto dell'Unione europea.

*zio della nave* (art. 2195 cod. civ.) non senza implicazioni di diritto della navigazione (art. 219 cod. nav.)<sup>6</sup>. L'equiparazione, evidente fra impresa agricola e acquacoltura, è stata sostenuta dall'impostazione europea anche per la pesca in quanto attività di cattura, considerando centralmente il prodotto, risultato dell'attività, sostanzialmente il medesimo sia per l'acquacoltura che per la pesca benché quest'ultima sia un'attività primaria di *cattura* al pari della caccia<sup>7</sup>.

Relativamente alla piccola impresa di pesca, tema che ci occupa più da vicino, sia consentito aggiungere che nel codice di commercio del 1882 la *dimensione* dell'impresa non assumeva giuridica rilevanza. L'attenzione era incentrata sulla figura del commerciante e, mentre il piccolo commerciante rientrava a pieno titolo nella disciplina dell'art. 8 cod. com., l'artigiano della pesca, in quanto produttore marginale, era totalmente escluso da tale qualifica, relegato ad una regolazione di diritto civile. A tale proposito, l'art. 7 del progetto Vivante del 1922<sup>8</sup> stabiliva non essere commercianti coloro che esercitano un'industria o un commercio che non superi i limiti del mestiere o del piccolo traffico come appunto i barcaioli. Per l'angolazione del presente studio risulta di particolare interesse riportare interamente il testo della relazione del prof. Leone Bolaffio relativa ai "piccoli commercianti": «Mantenendo inalterato il concetto del commerciante, quale è nella legislazione in vigore, è parso tuttavia opportuno sottrarre agli obblighi e agli oneri inerenti a quella qualità gli artigiani e i modesti trafficanti. I primi esercenti un semplice mestiere; i secondi locatori di un'attività intermedia, appena sufficiente a procurar loro i mezzi di sussistenza. Hanno l'atteggiamento estrinseco, non il contenuto sostanziale del commerciante. La distinzione economica fra impresa e mestiere, fra grande e piccolo commerciante, è ribelle ad una definizione teorica. Questo sistema, del resto, non è nuovo nella nostra legislazione. Il codice di commercio per la Colonia Eri-

---

<sup>6</sup> In tema di *pesca marittima* nel codice della navigazione v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, 2019, p. 141 ss. Inoltre, v. P. MASI, *L'impresa di pesca dopo l'istituzione del registro delle imprese*, in *Dir. trasporti*, 1997, p. 327 ss. dello stesso A., *Oggetto dell'impresa di pesca e registro delle imprese*, in *Studium Iuris*, 1997, p. 471 ss., e G. OPPO, *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, p. 396 ss.

<sup>7</sup> Al riguardo v. G. OPPO, *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, cit., p. 396 ss. L'A. definisce *originarie* le produzioni della pesca in quanto sfruttano la naturale produttività di un bene preesistente. Ed aggiunge: «manca anzi nella pesca lo stesso momento della *separazione* del prodotto da una cosa madre che è normalmente presente nell'attività agricola e che è presente anche nell'attività estrattiva».

<sup>8</sup> *Progetto preliminare per il nuovo Codice di Commercio*, Commissione Ministeriale per la Riforma presieduta da Cesare Vivante, Milano, 1922, pp. 205-206. Libro I - Le persone; Parte I - I Commercianti. Relazione di Leone Bolaffio.

trea (approvato col r.d. 28 giugno 1901) riconosce i piccoli commercianti; e considera tali (artt. 8 e 9) i rivenditori ambulanti, i robivecchi, i vetturali, i barcaioi ordinari, i piccoli trafficanti, e, in genere, tutti coloro la cui industria o commercio è di lieve importanza pecuniaria o mercantile, o può, per le esigenze del traffico locale, parificarsi ai suddetti esercizi (riferendosi al commercio carovaniero eritreo). Si è però riconosciuto che, se il mestiere o il piccolo traffico è esercitato in società, esso deve sottostare alla medesima disciplina dei commercianti».

Al di là quindi dell'attenzione dimostrata nel progetto di riforma Vivante, l'attività del pescare, se non organizzata con metodo industriale attraverso l'esercizio di una nave, non rivestiva un ruolo sociale e giuridico rilevante. Per tale ragione, si è giustificata negli anni l'assenza di previsione nel codice civile se non sotto la copertura dell'art. 2195 cod. civ. prima e dell'art. 2135 cod. civ. poi.

L'evoluzione normativa, che ha prodotto effetti giuridici rilevanti in ordine alla qualificazione e alla pubblicità nel registro delle imprese, ha determinato una considerazione della realtà socioeconomica coinvolgente le piccole imprese di pesca presenti nel territorio. In tale contesto, le categorie dell'art. 2083 cod. civ. – di piccolo commerciante (per la risalente commercialità), di coltivatore diretto (con riferimento alla pubblicità nella sezione speciale del registro delle imprese), di artigiano (per la qualificazione di metodo dell'attività) e di coloro che in generale esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia – si prestano a fornire di rilevanza giuridica la categoria della piccola pesca artigianale.

A livello nazionale una norma ministeriale definisce *espressamente* la piccola pesca. La previsione è attualmente contenuta nell'art. 1 del d.m. 7 dicembre 2016 (“Disciplina della piccola pesca e della piccola pesca artigianale”). Si tratta di una *lex specialis*<sup>9</sup> che integra le previsioni generali contenute nell'art. 2083 cod. civ. e nella legge quadro sull'artigianato.

Per “piccola pesca artigianale” l'art. 1 intende «la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: *i*) rete da posta calate (ancorate) GNS; *ii*) rete da posta circuitanti GNC; *iii*) reti a tremaglio GTR; *iv*)

---

<sup>9</sup> Sul concetto di specialità, v. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 97 ss. e dello stesso A., *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 170 ss.

incastellate-combinate GTN; *v*) nasse e cestelli FPO; *vi*) Cogolli e Bertovelli FYK; *vii*) lenze a mano e a canna (manovrate a mano) LHP; *ix*) Lenze a mano e a canna (meccanizzate) LHM; *x*) Lenze trainate LTL; *xi*) Arpione HAR.

Il decreto si occupa di definire altresì la c.d. “piccola pesca”. Intendendo: «*a*) la piccola pesca artigianale» (di cui sopra) e «*b*) la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all’esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: *i*) piccola rete derivante GND; *ii*) palangaro fisso LLS».

A livello europeo, il regolamento (UE n. 508/2014 relativo al FEAMP<sup>10</sup> definisce all’art. 3, par. 2, n. 14) la “pesca costiera artigianale” nei seguenti termini: «la pesca praticata da pescherecci di lunghezza inferiore a 12 metri che non utilizzano gli attrezzi da pesca trainati elencati nella tabella 3 dell’Allegato I del regolamento (CE) n. 26/2004 della Commissione».

L’attenzione per le *small scale fisheries* supera i confini nazionali ed europei per coinvolgere il contesto internazionale nei documenti della FAO i quali considerano le potenzialità della pesca su piccola scala prima di tutto come strumento di sostentamento, nella lotta alla povertà, delle popolazioni del Mediterraneo e del Mar Nero. In tale contesto, ad opera della Commissione Generale per la pesca nel Mediterraneo sono state adottate le “Direttive volontarie per garantire una pesca di piccola scala sostenibile nel contesto della sicurezza alimentare e dell’eradicazione della povertà”<sup>11</sup>.

Nell’angolazione *speciale* della piccola pesca artigianale elementi qualificanti la fattispecie – oltre al lavoro “personale” di colui che organizza l’impresa prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti la famiglia (ex art. 2083 cod. civ.) – sono la “selettività” delle attrezzature impiegate e la *dimensione* dell’imbarcazione. Così che l’elemento organizzativo ed il profilo tecnico professionale acquistano un ruolo centrale tale da fornire di significato e di giustificazione normativa l’integrazione contenuta nel decreto ministeriale rispetto alla disciplina generale della fattispecie codicistica e della legge quadro sull’artigianato<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Si consideri che il regolamento (UE) n. 508/2014 sta per essere sostituito dalle previsioni relative al nuovo FEAMPA 2021-2027 di cui si conoscono, al momento in cui si scrive, le linee strategiche le quali ricavano un ruolo importante alla piccola pesca per le intrinseche caratteristiche di sostenibilità (senza tralasciare la crescente importanza dedicata all’acquacoltura che emerge anche nel nome del Fondo; non più FEAMP ma FEAMPA laddove la A finale si riferisce proprio all’Acquacoltura).

<sup>11</sup> *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*, in [www.fao.org/cgpm/en](http://www.fao.org/cgpm/en).

<sup>12</sup> P. MASI, voce *Artigiano*, in *Enc. giur., Il sole 24ore*, Milano, 2007 sottolinea che «l’ar-

Il decreto ministeriale fornisce un contributo più rilevante rispetto a quanto disciplina espressamente ricavando uno spazio di contenuti sociali e culturali per attribuire giuridica consistenza ad un “mestiere” che caratterizza l’identità del territorio costiero. Non definisce, difatti, nel decreto il concetto di “artigianalità” che si ricava, quindi, dalla legge quadro del 1985 quanto a “personalità” e “manualità” della attività, ma valorizza una “tradizione marinara” affinché sia custodita, tramandata e certificata.

L’impiego di attrezzature selettive (per la realizzazione delle quali vi sono attualmente misure innovative nell’ambito del progetto *FEAMP 2014-2020 Campania*) è tra l’altro, in grado di ridurre l’impatto della pesca su specie accessorie, le catture di esemplari sotto taglia e protetti ed, inoltre, di migliorare lo stato degli *stock* al fine di consentire uno sfruttamento in linea con i livelli di rendimento massimo sostenibile (*Maximum Sustainable Yield, MSY*)<sup>13</sup>.

Relativamente allo *statuto*, è necessario ripercorrere seppur brevemente la disciplina applicabile al piccolo imprenditore. Questi secondo le disposizioni codicistiche è esonerato dalla tenuta delle scritture contabili (art. 2214, comma 3°, cod. civ.) ed è altresì esonerato dal fallimento (art. 2221 cod. civ.) potendo usufruire delle procedure da sovra-indebitamento (previste nella legislazione speciale e precisamente legge 27 gennaio 2012, n. 3)<sup>14</sup> mentre l’iscrizione nel registro delle imprese, originariamente esclusa, ha di regola solo funzione di pubblicità notizia. La disciplina dedicata al piccolo imprenditore richiamata deve, da un lato, considerare l’evoluzione normativa che l’ha interessata direttamente e, da altro lato, essere integrata da quella parte di disciplina specificamente applicabile alla piccola pesca artigianale.

Nel caso della piccola pesca, difatti, relativamente al registro delle im-

---

tigiano, come figura tipica di piccolo imprenditore richiamato espressamente dall’art. 2083 cod. civ. è soggetto allo statuto generale dell’imprenditore e in particolare a tutte quelle regole la cui applicazione non risente della dimensione piccola. Si pensi ad esempio alla disciplina in tema di azienda supponendo che anche l’artigiano, piccolo imprenditore, si possa dotare di tale complesso». Nel caso che ci occupa della piccola pesca artigiana sicuramente di applicazione della disciplina in tema di “azienda” si può parlare considerando le attrezzature e l’imbarcazione di cui si dota il pescatore per lo svolgimento della sua attività.

<sup>13</sup> Lo sviluppo di nuove tecniche di pesca, l’innovazione e la sperimentazione degli armamenti, l’utilizzo di dispositivi atti a ridurre l’impatto della pesca su specie accessorie, catture di esemplari sotto-taglia e specie protette e sensibili è fortemente raccomandata dalla nuova Politica comune della pesca (reg. UE n. 1380/2013), dalla FAO e dalla *Marine Strategy Framework Directive* – direttiva (UE) n. 56 del 2008.

<sup>14</sup> G. FERRI jr, *Sovraindebitamento, piccoli imprenditori e imprese piccole*, in *Rivista diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2012, p. 423 ss.



prese la pubblicità nella *sezione speciale* risente per la efficacia (dichiarativa, e non meramente notizia) della equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo (in base ai d.lgs. n. 228 del 2001, n. 226 del 2001 e da ultimo d.lgs. n. 4 del 2012). Per l'ipotesi poi in cui il pescatore decida di organizzarsi in società, di capitali o cooperativa, la registrazione si sposta nella *sezione ordinaria* con efficacia costitutiva (ma questo vale in generale per qualsiasi piccolo imprenditore).

Ulteriore adempimento necessario per lo svolgimento dell'attività è l'iscrizione nel registro delle imprese di pesca (nella parte 1<sup>a</sup> - *pesca costiera*) tenuto dalla Capitaneria di Porto (artt. 2 e 3, d.lgs. n. 153 del 2004)<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda la tenuta delle scritture contabili questa diventa una opportunità per usufruire di finanziamenti dedicati al settore marittimo nell'ambito della Politica Comunitaria della Pesca (PCP), come quelli riferiti al FEAMP (e al nuovo FEAMPA per il periodo 2021-2027).

Infine, con riguardo alla disciplina fallimentare, nella formulazione successiva alle modifiche introdotte fra il 2006 ed il 2007, non risultava soggetto a fallimento l'imprenditore in grado di dimostrare il possesso congiunto di tre limiti dimensionali (relativi ad attivo patrimoniale, ricavi lordi ed ammontare di debiti) richiamati dall'art. 1, comma 2<sup>o</sup>, legge fall<sup>16</sup>. Con l'attuale configurazione della disciplina, pur conquistando l'art. 1 del nuovo codice della crisi (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14) una vocazione tendenzialmente universale coinvolgendo le procedure concorsuali qualsiasi operatore di ogni dimensione e natura – anche agricoli ed artigiani – sono state mantenute ferme nella nuova definizione di impresa minore le soglie previste dall'art. 1 della legge fall. richiamata per la non assoggettabilità a fallimento (ora a liquidazione giudiziale) dell'imprenditore appunto sotto soglia (già piccolo imprenditore).

Al riguardo il Tribunale di Rimini, con una sentenza del 29 luglio 2020 stabilisce che la piccola impresa artigiana sotto la soglia di fallibilità non è assoggettabile a procedura concorsuale<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Al riguardo v. F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 249 ss.

<sup>16</sup> M. FABIANI, *Appunti sulla società-piccolo imprenditore nella legge riformata*, in *Foro it.*, 2006, c. 654; G. SCHIANO DI PEPE, *I presupposti (soggettivi e oggettivi) per la dichiarazione di fallimento*, in *Il diritto fallimentare riformato. Commento sistematico*, a cura di Schiano di Pepe, 2007, p. 9; A. ROSSI, *Il presupposto soggettivo del fallimento*, in *Giur. comm.*, 2006, p. 778. Anche se immediatamente antecedente al piano di riforma v. anche per l'angolazione di settore agricoltura-pesca, G. MINUTOLI, *L'impresa agricola ed ittica e le procedure concorsuali tra nuovo art. 2135 cod. civ. e prospettiva di riforma della legge fallimentare*, in *Dir. fall.*, 2005, p. 600 ss.

<sup>17</sup> Trib. Rimini, sentenza 29 luglio 2020. Non è assoggettabile a procedure concorsuali

La liquidazione giudiziale è una procedura che in linea di principio si applica tanto all'impresa agricola che all'impresa artigiana ma sono esclusi dalla liquidazione in quanto assoggettati ad una specifica procedura semplificata denominata liquidazione controllata del sovra-indebitato gli imprenditori cc.dd. minori (art. 2, comma 4°) caratterizzati dal mancato superamento delle soglie dimensionali di attivo patrimoniale (trecentomila euro), ricavi lordi (duecentomila euro) e debiti (cinquecentomila euro). Non molto è, quindi, cambiato se non la filosofia che ha accompagnato il nuovo codice della crisi la quale si ispira ad una conservazione aziendale superando, nella visione della vecchia disciplina fallimentare, l'idea di disgregare l'impresa. Nell'ottica della piccola impresa di pesca, per come delineata dal d.m. del 2016, la nuova formulazione del codice della crisi manifesta, qualora si verificino in concreto i presupposti soggettivi ed oggettivi, una opportunità di conservazione dell'apparato aziendale composto da imbarcazione ed attrezzature selettive.

2. La piccola pesca artigianale, per le caratteristiche di intrinseca sostenibilità, è l'unica attività concessa nelle Aree marine protette come si evince dai regolamenti relativi a tali Aree<sup>18</sup>. Le attività di pesca professionale e l'acquacoltura non sono consentite (salvo che in alcuni spazi, previa autorizzazione, l'acquacoltura e la mitilicoltura, compatibilmente con le esigenze di tutela ambientale). Nelle zone individuate nei regolamenti di organizzazione è consentita la piccola pesca artigianale con determinati attrezzi (es. reti da posta, palangari, nasse, lenza e canna, lampara). Ai soggetti legittimati alla piccola pesca artigianale è altresì consentita (se in possesso di idonea licenza) l'attività di pescaturismo e di itti-turismo. Il rilascio dell'autorizzazione alle attività turistiche comporta l'obbligo di fornire idonee informazioni agli enti gestori relative ai servizi prestati per garantire lo svolgimento delle iniziative nel rispetto degli ecosistemi marini.

L'autorizzazione concessa ai piccoli pescatori di svolgere attività principali (con metodo artigianale) e connesse (di pescaturismo e di itti-turismo) è collegata alla possibilità di sensibilizzare comportamenti responsabili e sostenibili in tali zone individuando linee di azione, tanto da sollecitare iniziative di servizio e di tutela del mare, valorizzando al contempo forme di

---

l'impresa individuale sotto la soglia di fallibilità iscritta al Registro delle Imprese con qualifica di "piccola impresa artigiana".

<sup>18</sup> A titolo di esempio, v. regolamento di esecuzione ed organizzazione dell'area marina protetta "Regno di Nettuno" (ex art. 28, comma 5°, legge 31 dicembre 1982, n. 979) in Campania.

turismo culturale ed ecologico compatibili con le esigenze specifiche degli *habitat* protetti.

Nell'ambito del *progetto FEAMP 2014-2020, Regione Campania* talune misure in programma hanno lo scopo di realizzare piani di protezione e di gestione della pesca artigianale nelle AMP<sup>19</sup> con la sperimentazione di *best practices* di pesca sostenibile per il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini. Queste linee di comportamento prevedono il coinvolgimento e la partecipazione dei piccoli pescatori in qualità di difensori e profondi conoscitori dell'ambiente alienotico, con la possibilità di gestire azioni innovative per rendere accessibile e fruibile il patrimonio materiale ed immateriale della pesca, anche mediante iniziative museali, e per conservare il biota marino delle aree protette come valore del territorio nel suo complesso<sup>20</sup>.

Nelle AMP oltre alle attività di pescaturismo e di itti-turismo, i pescatori sono sensibilizzati a svolgere servizi di tutela ambientale come raccolta di *marine litter* rientranti fra le azioni previste nell'art. 2, comma 2°, lett. *d*) del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4; ma riportiamo interamente la norma sulle attività connesse alla pesca contenute nel decreto. Dopo aver definito la pesca professionale<sup>21</sup>, all'art. 2, comma 2°, si stabilisce che «sono connesse

---

<sup>19</sup> In termini di disciplina di siti natura e aree protette v. la direttiva quadro per la strategia marina 2008/56/CE e la direttiva CEE n. 92/43 (c.d. *Habitat*). Tali fonti hanno previsto la costituzione di una rete ecologica europea denominata "Natura 2000" mediante l'individuazione di Siti di importanza comunitaria, SIC e Zone di protezione speciale, ZPS. Si tratta di una rete caratterizzata dalla presenza di specie e *habitat* prioritari, di fatto uno dei primi esempi a livello mondiale di progetto sviluppato allo scopo di formare una rete ecologica di siti sottoposti a regime di tutela, sia in ambiente marino sia in ambiente terrestre. In mare, nella maggior parte dei casi la conoscenza della biodiversità e delle pressioni antropiche associate a queste aree è molto limitata e manca di una cartografia di dettaglio. È urgente rivedere la distribuzione /dimensione delle aree protette colmando i *gap* conoscitivi e tenendo conto delle aree critiche da un punto di vista ecologico e socioeconomico anche alla luce degli effetti dei cambiamenti climatici. È da sottolineare che l'evoluzione degli attuali SIC e ZSC richiederà l'applicazione di strategie basate su conoscenze scientifiche specifiche ed un monitoraggio ispirato alla *Marine Strategy Framework Directive* da affiancare ad attività di monitoraggio attualmente in atto in aree prive di un contesto gestionale.

<sup>20</sup> Nei prossimi anni la conservazione delle aree e delle specie marine verrà realizzata nel quadro della più ampia gestione dello spazio marittimo (*Marine Spatial Planning, MSP*) la cui implementazione sarà dovuta entro il 2020 (direttiva 2014/89/EU). Inoltre, le prescrizioni contenute nella politica marina integrata (*Integrated Marine Policy, IMP*) e nelle ulteriori politiche europee che regolano lo sfruttamento delle risorse naturali (contenute soprattutto nella Politica comune sulla pesca diventeranno vincolanti per tutti gli stati membri. In questo contesto, diventa urgente stabilire piani di gestione della pesca nelle aree protette che siano allineati con il quadro normativo europeo in modo da evitare distorsioni rispetto al futuro passaggio alla gestione integrata.

<sup>21</sup> «La pesca professionale è l'attività economica organizzata svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce, diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo di pesca, al trasferimento a bordo delle catture,

alle attività di pesca professionale, purché non prevalenti rispetto a queste ed effettuate dall'imprenditore ittico mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse normalmente impiegate nell'azienda ittica, le seguenti attività: *a*) imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, denominata "pescaturismo"; *b*) attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici delle risorse della pesca e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche esercitate da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di strutture nella disponibilità dell'imprenditore stesso, denominata: "ittiturismo"; *c*) la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione; *d*) l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero»<sup>22</sup>.

Le attività di pescaturismo e di itti-turismo oltre a valorizzare il patrimonio alieutico materiale ed immateriale esprimono le "tradizioni" dei borghi che insistono sulle annesse zone marine. La possibilità di recuperare, attraverso iniziative museali e racconti interattivi, gli aspetti della cultura alieutica (attrezzi, mestieri, materiale iconografico, metodi di pesca artigianale connessi con profili gastronomici e musicali) è fondamentale per lo sviluppo di questa attività e per la conservazione di valori di identità marinara.

Fra gli interventi più innovativi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero (art. 2, comma 2°, lett. *d*) si inseriscono le attività che hanno come scopo la raccolta di *marine litter* nelle Aree marine protette. Con questa finalità è stato siglato un Protocollo dal Ministero

---

al trasbordo, alla conservazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca».

<sup>22</sup> Sul tema cfr. P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., p. 415 ss.; e F. BRUNO, *L'impresa ittica*, cit., p. 196 ss.

Nel regolamento (UE) n. 508/2014, il *Considerando* 33 a proposito di attività connesse prevede: «Essendo cosciente del potenziale offerto dalla diversificazione degli operatori della pesca costiera artigianale e del ruolo cruciale che essi svolgono per le comunità costiere, il FEAMP dovrebbe fornire sostegno agli investimenti contribuendo alla diversificazione del reddito dei pescatori tramite lo sviluppo di attività complementari, compresi investimenti a bordo, turismo legato alla pesca sportiva, ristorazione, servizi ambientali legati alla pesca e attività pedagogiche relative alla pesca».

dell'Ambiente con il Consorzio CO.RE.PLA<sup>23</sup>. Il pescatore, infatti, sensibilizzato a raccogliere i rifiuti marini deve essere sostenuto da una filiera in grado di concludere il processo di smaltimento *post* recupero.

Nella stessa direzione si sono aggiunte, sempre nell'ambito del *Progetto FEAMP, Regione Campania*, le misure di innovazione per lo sviluppo di strategie e strumenti efficienti contro i rifiuti per ridurre gli impatti sulla biodiversità di *habitat* marini anche di interesse conservazionistico<sup>24</sup>.

In alcuni casi, specialmente in aree ad elevata intensità di attività alieutiche, quasi la totalità dei rifiuti marini è rappresentata da attrezzi da pesca abbandonati o perduti in mare (*Abandoned Lost or Discarded Fishinb Gear* – ALDFG), realizzati, perlopiù, in materiale plastico (es. palangari, reti e nasse). In tale direzione, la *strategia Europea per la plastica*, a complemento di misure preventive, sostiene il modello di economia circolare, la cui filosofia consiste nell'allungare il ciclo vitale della plastica attraverso riuso e riparazione promuovendo lo sviluppo di tecnologie ed investimenti innovativi per la progettazione di materiali e prodotti più sostenibili (*Plastic Strategy* COM 2018/28)<sup>25</sup>.

L'obiettivo è anche di fornire un'analisi di fattibilità di *start up* innovative finalizzate al riuso-riciclo degli attrezzi da pesca persi o abbandonati e recuperati in mare durante le normali attività di pesca a strascico<sup>26</sup>.

Fra le attività connesse l'art. 2, comma 2°, lett. c) del d.lgs. n. 4 del 2012 prevede poi la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione.

A tale proposito, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Per un approfondimento sul Protocollo, v. *minambiente.it*.

<sup>24</sup> V. *agricoltura.regione.campania.it/feamp*.

<sup>25</sup> Per un approfondimento in tema di *circular economy* e *plastic strategy* di livello istituzionale v. *ec.europa.eu/environment/circular-economy/plastic-strategy*; a livello dottrinale, studio di ampio respiro di angolazione tecnico scientifica è offerto da S. GRECO, *La plastica nel piatto. Quando e come siamo diventati plasticofagi*, Milano, 2020 e dello stesso A., con R. BULLO, *Un'onda di plastica*, Roma, 2018. In un approccio realistico, secondo l'A. la plastica fa parte del ciclo di produzione ma l'utilizzo deve essere improntato a criteri di sostenibilità.

<sup>26</sup> A tale fine, saranno prese in considerazione le più rilevanti opportunità di creazione di imprese collegate all'economia circolare. Opportunità di individuare e valutare le alternative strategiche e i modelli di *azione* possibili con il coinvolgimento di *policy maker* locali e nazionali, imprese della filiera, organizzazioni e associazioni di categoria v. M. BALLATORE, *Redcycle: abbigliamento sostenibile da reti da pesca abbandonate*, in *pesceinrete.com*.

<sup>27</sup> Al riguardo, v. *Considerando* 63 del regolamento (UE) n. 508/2014: «Tenuto conto della crescente concorrenza a cui gli operatori della pesca costiera artigianale devono far fronte, dovrebbe essere possibile per il FEAMP sostenere le iniziative imprenditoriali di tali operatori che aggiungono valore al pesce che catturano, in particolare grazie alla trasformazione o alla commercializzazione diretta di tale pesce».

promuove in chiave di strategia di sviluppo locale, azioni di vendita diretta del pescato, piccola trasformazione di prodotti ittici anche mediante canali innovativi (es. commercializzazione *online*, anche attraverso apposite *app*, a domicilio, itinerante) per garantire in chiave di filiera corta abbattimento dei costi di intermediazione e personalizzazione degli scambi fra piccolo pescatore e utente finale in grado di godere, in tal modo, di un prodotto estremamente fresco senza rinunciare alle garanzie di tracciabilità<sup>28</sup>.

Oltre a soddisfare esigenze specifiche di sicurezza alimentare (reg. UE 178/2002) e buone prassi di igiene (reg. UE 852 e 853 del 2004), infatti, il piccolo pescatore che in tale contesto acquista l'identità giuridica di operatore di settore alimentare (OSA)<sup>29</sup>, anche nei casi di vendita diretta, deve fornire al consumatore informazioni obbligatorie nel rispetto della disciplina in tema di etichettatura contenuta sia nel reg. (UE) n. 1169/2011 che, per l'angolazione specifica di cui si tratta, nel reg. (UE) n. 1379/2013 (artt. 35 ss.<sup>30</sup>); informazioni riguardanti zona e data di cattura, metodo di produzio-

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento sui mercati, come luoghi di commercio in grado di valorizzare l'economia locale e di personalizzare gli scambi v. S. MASINI, *I mercati degli imprenditori agricoli e vendita diretta*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 5, p. 289 ss. Inoltre, sul rapporto fra contrattazione a distanza e tutela del consumatore, con particolare riferimento ai momenti di innovazione introdotti dalla direttiva (UE) n. 83 del 2011 per il settore agroalimentare, v. S. BOLOGNINI, *La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regime delle tutele*, in *Rivista dir. agr.*, 2020, I, p. 396 ss.

<sup>29</sup> Sul punto v. art. 115 cod. cons. e sia consentito il riferimento a F. LEONARDI, *Impresa venatoria e segni distintivi di qualità e certificazione*, in *Diritto giur. agr. alim. e amb.*, 2, 2019.

<sup>30</sup> Art. 35 regolamento (UE) n. 1379/2013 "Informazioni obbligatorie". Fatto salvo il regolamento (UE) n. 1169/2011, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura possono essere offerti per la vendita al consumatore finale o a una collettività solo a condizione che un contrassegno o un'etichettatura adeguati indichino: a) la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico; b) il metodo di produzione in particolare mediante i termini "pescato", o "pescato in acque dolci" o "allevato"; c) la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria di attrezzi da pesca usati nella cattura di pesci; d) se il prodotto è stato scongelato; e) il termine minimo di conservazione. Il requisito di cui alla lett. d) non si applica: a) agli ingredienti presenti nel prodotto finito; b) agli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione; c) ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura che sono stati scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, essiccazione o ad una combinazione di uno di questi processi. Per i prodotti non preimballati della pesca e dell'acquacoltura le informazioni obbligatorie elencate possono essere fornite per la vendita al dettaglio tramite informazioni commerciali come cartelloni o *poster*. Lo Stato membro può esonerare dagli obblighi previsti, i piccoli quantitativi di prodotti venduti direttamente dal peschereccio al consumatore purché non superino il valore di cui all'art. 58, par. 8, del regolamento (CE) n. 1224 del 2009. Un momento di attenzione aggiuntiva, come strumento di orientamento di scelte di consumo, riguarda la fornitura di informazioni volontarie. Art. 39 regolamento (UE) 1379/2013 "Informazioni supplementari facoltative". In aggiunta alle informazioni obbligatorie richieste a norma dell'art. 35 le informazioni seguenti possono essere fornite su base volontaria a condizione che

ne (nel caso di specie “pescato”), nome del peschereccio, compreso il nome UE e attrezzo utilizzato<sup>31</sup>.

Il sostegno rivolto alle attività di vendita diretta comporterebbe, da un lato, indubbi vantaggi per l'economia locale e, da altro lato, un disincentivo alle pratiche sleali e di *illegal fishing* collegate alle attività di intermediazione di filiera fra piccolo pescatore, primo acquirente, grossista e distributore.

3. La piccola impresa di pesca come soggetto debole del mercato è equiparata, in termini di tutela, al consumatore medio contro le pratiche commerciali scorrette (a tale proposito, l'art. 18, lett. *d-bis* cod. consumo si riferisce alla c.d. “micro-impresa”).

Altresì, alla luce della loro intrinseca vulnerabilità nella direttiva (UE) n. 633/2019 il legislatore europeo tutela le imprese del settore agricolo e della pesca contro le pratiche commerciali “sleali” poste in essere lungo la filiera<sup>32</sup>.

Proprio per ovviare a momenti di debolezza e connaturata vulnerabilità possono essere realizzati modelli di aggregazione per rendere stabile la presenza nel mercato delle piccole imprese di pesca mediante consorzi e Organizzazioni di produttori (le c.d. OP).

I consorzi, nell'angolazione tecnico scientifica, si presentano come strumenti di salvaguardia e tutela del mare; le OP nell'angolazione organiz-

---

siano chiare e inequivocabili: *a*) la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; *b*) la data dello sbarco dei prodotti della pesca o informazioni riguardanti il porto di sbarco dei prodotti; *c*) informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca; *d*) nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, informazioni sullo stato di bandiera del peschereccio che ha catturato tali prodotti; *e*) informazioni di tipo ambientale; *f*) informazioni di tipo etico e/o sociale; *g*) informazioni sulle tecniche e sulle pratiche di produzione *b*) informazioni sul contenuto nutrizionale del prodotto. Può essere utilizzato un codice di risposta rapida (QR) contenente una parte o la totalità delle informazioni di cui all'art. 35.

<sup>31</sup> Il pescatore che offre in vendita al consumatore finale pesce anche di acqua dolce per la vendita diretta ai sensi dell'art. 33 regolamento (UE) 1169 del 2011 deve esporre apposito cartello «in caso di consumo crudo, marinato o non completamente cotto il prodotto deve essere preventivamente congelato almeno per 96 ore a meno 18 gradi in congelatore domestico contrassegnato con tre o più stelle».

<sup>32</sup> In proposito v. N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali fra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017; S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroal.*, 2019, p. 259 ss.; A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 5 ss.; L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Dir. agroal.*, 2020, p. 401 ss. Sia poi concesso il riferimento a F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agroalimentare*, in *Rivistadga.it*, 2019.

zativa e pratica, facilitano la commercializzazione e la presenza stabile nel mercato, e conseguentemente la difesa delle tradizioni mediante la capacità di esprimere ed evocare gli strumenti di immagine e di certificazione della filiera<sup>33</sup>.

Di “consorzi” di gestione si occupa l’art. 2 del d.m. 7 dicembre 2016 stabilendo che le imprese della piccola pesca artigianale operanti nello stesso Compartimento Marittimo possono costituire un Consorzio di gestione.

Il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali affida al Consorzio la gestione, su base compartimentale, delle attività di piccola pesca artigianale esercitata entro le 6 miglia dalla costa. Può essere costituito su richiesta delle imprese di pesca interessate che comprendano un numero di soci rappresentativo di almeno il 75 % delle imprese che esercitano la “piccola pesca artigianale” nel Compartimento marittimo nel cui ambito territoriale si intende costituire il Consorzio, esclusivamente con gli attrezzi individuati nel decreto e che, ove annoverati nella licenza di pesca, rinuncino espressamente all’utilizzo di strumenti ulteriori rispetto a quelli ammessi.

Nel proprio statuto il Consorzio deve prevedere, in modo esplicito, quale obiettivo primario, la gestione e la tutela delle risorse marine che incidono nella fascia costiera delle 6 miglia, i criteri per il finanziamento delle attività, nonché lo sviluppo di strutture di supporto alla produzione (mercati ittici, centri di raccolta e stoccaggio del prodotto, mezzi di trasporto).

Il consorzio si occupa poi della promozione di iniziative di valorizzazione della qualità del pescato dei consorziati, della formazione professionale del personale addetto alla piccola pesca artigianale e garantisce la massima collaborazione con Istituzioni ed Enti di ricerca per studi sull’ambiente marino.

Al fine di disporre di dati aggiornati sulla consistenza delle risorse alieutiche che insistono nella fascia costiera entro le 6 miglia dalla costa nell’ambito del Compartimento marittimo di riferimento, il Consorzio è tenuto ad affidare l’incarico del monitoraggio ad un Istituto scientifico riconosciuto dal MIPAAF.

Il consorzio inoltre può proporre alla Direzione generale pesca marittima e acquacoltura del MIPAAF misure tecniche da applicare all’interno delle 6 miglia dalla costa quali: i periodi per le catture; i limiti spazio temporali per l’utilizzo degli attrezzi consentiti; la regolarizzazione degli accessi alle zone di pesca; la costituzione di aree riservate al ripopolamento; la pos-

---

<sup>33</sup> V. *oltre* par. 6.



sibilità di stabilire taglie minime maggiori di quelle previste dalla normativa vigente; l'adozione di misure per la riduzione delle catture accessorie e indesiderate; il monitoraggio delle risorse, l'informazione e la sensibilizzazione degli operatori della filiera.

Le Organizzazioni di produttori<sup>34</sup> dal canto loro rafforzando la posizione nel mercato dei piccoli pescatori artigianali permettono di sostenerne le tradizioni e di valorizzarne l'immagine in termini di identificazione di *standard* e protocolli di produzione.

La disciplina di riferimento è contenuta nei regolamenti (UE) n. 1379/2013, n. 1380/2013 e nel regolamento di esecuzione (UE) n. 1419/2013.

Le fonti richiamate mostrano la *specialità* di disciplina delle OP del settore della pesca e dell'acquacoltura rispetto alla disciplina generale delle OP di settore agricolo (regolamento UE n. 1308/2013).

Per le stesse ragioni – di sostegno, regolazione e stabilizzazione dei mercati – si applica al settore ittico, e alle relative aggregazioni produttive, la deroga agraria alla disciplina di concorrenza<sup>35</sup> con estensione del c.d. eccezionalismo agrario<sup>36</sup>.

Il passaggio da un modello di protezione ad un modello liberale di mercato agricolo con il superamento dei meccanismi di contingentamento e fissazione di prezzi ha reso necessario individuare misure alternative di regolazione dei mercati. La Politica comunitaria (contenuta nel regolamento UE n. 1380/2013 per quanto riguarda la PCP) è stata da sempre una ossatura fondamentale a protezione del settore agricoltura e pesca (si pensi alla po-

---

<sup>34</sup> In tema di Organizzazioni di Produttori cfr. I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto, Discipline Privatistiche, Sez. Civ., Agg. XI*, Torino, 2018, p. 355 ss.; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 85 ss.

<sup>35</sup> Regolamento (UE) n. 1379/2013. Art. 40 “Norme di concorrenza”. Gli articoli da 101 a 106 TFUE e le relative disposizioni di applicazione si applicano a tutti gli accordi, decisioni e pratiche di cui all'art. 101, par. 1, e all'art. 102 TFUE relativi alla produzione o alla commercializzazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Art. 41 “Eccezione all'applicazione delle norme di concorrenza”. In deroga all'art. 40 del presente regolamento l'art. 101, par. 1, TFUE non si applica agli accordi alle decisioni e alle pratiche delle organizzazioni di produttori relativi alla produzione alla vendita all'uso di strutture comuni per il magazzinaggio, il trattamento o la trasformazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura che: a) risultano necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE; b) non prevedono l'obbligo di praticare un prezzo determinato; c) non determinano alcuna forma di compartimentazione dei mercati all'interno dell'Unione; d) non escludono la concorrenza; e) non eliminano la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in questione.

<sup>36</sup> A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 61 ss. e dello stesso A., *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agroindustriale. Soggetti e concorrenza*, 2016, Bari, p. 14.

litica dei prezzi). La limitazione della incisività di intervento della stessa ha fatto subentrare la necessità di una più adeguata tutela contrattuale della parte debole nella filiera di produzione<sup>37</sup>.

Oltre, quindi, alla deroga agraria alla disciplina *antitrust* (art. 42 TFUE) sono state adottate come accennato, misure di aiuto e sostegno mediante FEAMP (regolamento UE n. 508/2014), Direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare (direttiva UE n. 633/2019) e strumenti di aggregazione (come appunto le OP) disciplinati dai regolamenti richiamati.

L'analisi della normativa fa emergere questioni riguardanti prima di tutto la scelta del modello di aggregazione: Organizzazioni di produttori, OP (sotto forma di società di tipo cooperativo e loro consorzi, società consortili *ex art. 2615-ter* cod. civ.); Associazioni di organizzazioni di produttori, AOP oppure Organizzazioni interprofessionali, OI (coinvolgendo questa ultima opzione tutti gli *stakeholders* della filiera (pescatori, ristoratori, distributori, associazioni di categoria). Le AOP sono in grado di realizzare, di coordinare e sviluppare, in modo più efficace e sostenibile, attività di interesse comune delle OP aderenti. Le OI, invece, migliorano il coordinamento e le condizioni di messa a disposizione dei prodotti della pesca sul mercato dell'Unione<sup>38</sup>.

Con la costituzione della OP (mediante stesura di atto costitutivo e statuto) si procede al riconoscimento<sup>39</sup> che avviene attraverso decreto

---

<sup>37</sup> In tale direzione si pensi alle riflessioni dottrinali sul c.d. terzo contratto: R. FRANCO, *Il "terzo contratto": da ipotesi di studio a formula problematica. Profili ermeneutici e prospettive assiologiche*, Padova, 2010; F. MACARIO, *Dai "contratti delle imprese" al "terzo contratto": nuove discipline e rielaborazione delle categorie*, in *Jus*, 2009, p. 311 ss.; E. MINERVINI, *Il "terzo contratto"*, in *Contratti*, 2009, p. 493 ss.; E. RUSSO, *Imprenditore debole, imprenditore-persona, abuso di dipendenza economica, "terzo contratto"*, in *Contr. imp.*, 2009, p. 142 ss.

<sup>38</sup> In base all'art. 13 del regolamento (UE) n. 1379/2013, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 12, le OP interprofessionali possono avvalersi delle seguenti misure: a) redigere contratti tipo compatibili con la normativa dell'UE; promuovere i prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione in modo non discriminatorio servendosi della certificazione dei prodotti e, in particolare, di denominazioni di origine, di marchi di qualità, denominazioni geografiche, specialità tradizionali garantite e meriti dei prodotti in termini di sostenibilità; migliorare la qualità, la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato, svolgere attività di formazione e di perfezionamento professionali, ad esempio, in materia di qualità e tracciabilità e di sicurezza alimentare, al fine di incoraggiare le iniziative di ricerca; promuovere presso i consumatori le specie provenienti da *stock* ittici il cui stato è sostenibile, che hanno apprezzabile valore nutritivo e di cui non si fa ampio consumo; verificare che le attività dei loro aderenti siano conformi alle norme stabilite dall'organizzazione interprofessionale interessata e adottare misure per garantire tale conformità.

<sup>39</sup> Art. 14 del regolamento (UE) n. 1379/2013 "Riconoscimento delle OP": «Gli Stati membri possono riconoscere come OP tutti i gruppi istituiti su iniziativa di produttori del settore della pesca o dell'acquacoltura che richiedono tale riconoscimento a condizione che: svolgano un'attività economica sufficiente sul territorio dello Stato membro interessato o su

MIPAAF<sup>40</sup> e comunicazione alla Commissione europea. La domanda è presentata dalla OP che richiede il riconoscimento con il parere favorevole della Capitaneria di Porto e della Regione di appartenenza. La decisione, con Decreto ministeriale, viene comunicata alla Commissione.

Le OP sono in grado di perseguire diversi obiettivi fra cui l'esercizio di attività di pesca redditizie e sostenibili in piena conformità con la politica di conservazione ambientale prevista dal regolamento (UE) n. 1380/2013. L'azione posta in essere dalle OP è inoltre in grado di evitare catture indesiderate e di esemplari sotto-taglia nonché di preservare lo stato degli *stock* a livelli adeguati di conservazione. La presenza delle OP nel mercato contribuisce, mediante la sua organizzazione complessa, alla tracciabilità dei prodotti della pesca e all'accesso dei consumatori ad un'informazione chiara e completa nel rispetto della disciplina contenuta nei regolamenti (UE) n. 1169/2011 e n. 1379/2013.

I controlli ed il monitoraggio garantiti sia all'interno della OP che all'esterno della stessa (da MIPAAF e Commissione) agevolano l'eliminazione delle pratiche di pesca illegale non dichiarata e non regolamentata (c.d. *Illegal Unreported and Unregulated Fishing - IUUF*) di cui al regolamento (CE) n. 1005 del 2008.

Per conseguire gli obiettivi indicati, le OP adottano misure specifiche seguendo un preciso piano di produzione e commercializzazione<sup>41</sup>. In tal senso,

---

parte di esso, per quanto riguarda il numero di aderenti o il volume di produzione commercializzabile; siano dotati di personalità giuridica a norma del diritto nazionale dello Stato membro interessato, siano stabiliti e abbiano la propria sede statutaria nel territorio di tale Stato; siano in grado di perseguire gli obiettivi prefissati; osservino le norme di concorrenza; non abusino di una posizione dominante; forniscano informazioni dettagliate e pertinenti relative agli aderenti, alla *governance* e alle fonti di finanziamento».

<sup>40</sup> V. a titolo esemplificativo, d.m. 14 marzo 2002, "Riconoscimento dell'organizzazione di produttori per la pesca denominata 'Organizzazione dei produttori ittici del sud Adriatico - Soc. coop. a r.l., in Manfredonia'", in *politicheagricole.it*.

<sup>41</sup> In base all'art. 2, par. 1, del regolamento (UE) di esecuzione, le OP presentano al MIPAAF un *piano di produzione e di commercializzazione* 8 settimane dopo il loro riconoscimento. E l'art. 28 del regolamento (UE) n. 1379/2013, stabilisce che ciascuna organizzazione di produttori trasmette per approvazione alle proprie autorità nazionali competenti (MIPAAF) un piano di produzione e di commercializzazione per le principali specie commercializzate. Il piano include: un programma di produzione e di commercializzazione per le specie catturate o allevate; una strategia di commercializzazione per adeguare il volume, la qualità e la presentazione dell'offerta alle esigenze del mercato. I piani devono contenere in modo chiaro obiettivi, misure, costi, indicatori di realizzazione e di risultato al fine di consentire il controllo della loro attuazione. Il FEAMP per l'efficace funzionamento delle OP ne garantisce il finanziamento. Al riguardo, a norma dell'art. 66 del regolamento n. 508/2014 il sostegno concesso per ogni OP non può superare il 3% del valore medio della produzione commercializzata da tale OP nel corso dei tre anni civili precedenti. Vi sono categorie di spesa ammissibili al finan-

possono adeguare la produzione alle esigenze di mercato; canalizzare l'offerta e la commercializzazione dei prodotti dei loro aderenti; promuovere i prodotti dei partecipanti servendosi degli strumenti di certificazione, e in particolare, di denominazioni di origine, di marchi di qualità, denominazioni geografiche, specialità tradizionali garantite e di meriti dei prodotti in termini di sostenibilità. Inoltre, le OP possono verificare che le attività dei loro aderenti siano conformi alle norme stabilite dall'organizzazione interessata e conseguentemente possono agire per garantirne la conformità in concreto.

Al fine di incoraggiare i giovani pescatori ad entrare nel settore, anche mediante l'impiego degli strumenti di passaggio generazionale, le OP sono in grado di promuovere programmi di formazione. Questi ultimi hanno la finalità di sensibilizzare gli operatori a ridurre l'impatto ambientale della pesca, ad utilizzare attrezzi selettivi, promuovendo l'uso di tecnologie innovative con un effetto positivo su commercializzazione e prezzi.

4. Le Organizzazioni di produttori permettono alle piccole imprese di pesca che operano con modalità artigianali di strutturarsi nel mercato in modo stabile e continuativo diminuendo i margini di debolezza contrattuale e garantendo un prodotto di qualità e in grado di rispecchiare le "tradizioni" alieutiche.

La possibilità di fregiare il prodotto ittico con un marchio collettivo che comunica certificazione di filiera, responsabilità, sostenibilità, tradizio-

---

ziamento. Secondo una lista indicativa si pensi a: investimenti in attrezzature tecnologiche e programmi informativi necessari alla realizzazione del progetto, limitatamente ai *software*.

I piani di produzione e di commercializzazione hanno le seguenti "funzioni": promuovere attività di pesca sostenibile; evitare catture indesiderate; contribuire alla tracciabilità dei prodotti della pesca e all'accesso dei consumatori a informazioni chiare e complete (tecniche di tracciabilità; esigenze di comunicazione e azioni di informazione del consumatore; miglioramento dell'etichettatura dei prodotti, compresa la conduzione di processi di certificazione a sostegno delle informazioni obbligatorie e supplementari facoltative di cui agli artt. 38 e 39 del regolamento OCM; attuare azioni di comunicazione e di informazione a favore dei consumatori; contribuire all'eliminazione delle pratiche di pesca illegale; realizzare programmi di osservazione e controllo delle attività dei membri delle organizzazioni di produttori; migliorare le condizioni di immissione sul mercato dei prodotti della pesca dei membri dell'organizzazione, migliorare le conoscenze dei membri delle organizzazioni di produttori per quanto concerne i principali motori economici della catena di approvvigionamento; fornire sostegno pratico ai produttori per permettere un migliore coordinamento della condivisione di informazioni con i clienti e con gli altri attori, in particolare trasformatori, rivenditori al dettaglio e centri d'asta; contribuire all'approvvigionamento alimentare e promuovere elevati parametri di qualità e sicurezza alimentare, favorendo al contempo l'occupazione nelle zone costiere e rurali. Se i membri della OP non rispettano le misure contenute nel Piano sono soggetti a controlli e sanzioni; prima mediante semplici ammonimenti verbali e poi mediante il pagamento di sanzioni pecuniarie e fino alla perdita della qualifica di partecipante della OP.

ne e qualità è un obiettivo che talune OP sul territorio hanno conquistato<sup>42</sup>. Il marchio collettivo esprime attività diffusa, collegamento interno e mantenimento da parte di ciascun membro della OP della propria soggettività giuridica. Se ciascuna impresa di pesca perdesse la propria identità prevarrebbe l'impiego del marchio individuale che identifica un unico soggetto giuridico<sup>43</sup>.

Le OP di piccoli pescatori artigianali, attraverso adeguati controlli e sanzioni, devono rispettare *standard* e protocolli di produzione e adottare comportamenti responsabili basati su codici di condotta. In tale direzione sono tenuti ad utilizzare attrezzi rispettosi del mare e dei suoi fondali; ad evitare la cattura di esemplari sotto-taglia, rispettare e preservare gli *stock* ittici, svolgendo al contempo attività ambientali di recupero di plastica e di *marine litter*.

Un segno distintivo della piccola pesca dovrebbe, pertanto, valorizzare e sapere esprimere anche nel nome e nella descrizione grafica “artigianalità”, “responsabilità”, “certificazione”, “tradizione”, “identità territoriale”, “qualità”, “sostenibilità”. Enunciazioni queste tutte suffragate e declinate dettagliatamente da un adeguato disciplinare di produzione.

Un esempio proveniente dal settore industriale è rappresentato dal marchio blu Msc (*Marine Stewardship Council*)<sup>44</sup> il quale è in grado di rappresentare altresì ipotesi artigianali provenienti dalla piccola pesca (come nel caso del tonno rosso del Mediterraneo francese pescato con lenze a mano e palangari).

---

<sup>42</sup> Una OP abruzzese ha registrato un marchio collettivo figurativo “*il principe azzurro dell'Adriatico*” della OP Abbruzzo pesca, distretto del Mare Adriatico. Testimonianza di qualità e riconoscibilità della produzione sostenibile di pesce azzurro. Ulteriore esempio riguarda la OP San Basso, pescatori del Molise che hanno registrato il marchio collettivo “*Pesce Nostrum*”.

<sup>43</sup> Sul tema cfr. A. TIDU, *Associazione e impresa*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1986, p. 501 ss. e P. MASI, *Marchio collettivo*, G. MARASÀ, P. MASI, G. OLIVIERI, P. SPADA, M.S. SPOLIDORO, M. STELLA RICHTER, *Commento tematico della legge marchi*, a cura di C. Angelici, G. Marasà, Torino, 1984, p. 84. Per un confronto con le recenti modifiche normative in tema di marchi di certificazione (direttiva UE n. 2436/2015, d.lgs. n. 15/2019, art 11 cpi novellato), v. M. LIBERTINI, *Marchi collettivi e marchi di certificazione. Funzioni e problemi della disciplina dei segni distintivi di uso collettivo*, in *Riv. dir. ind.*, 2019, p. 466 ss. e C. GALLI, *Marchi collettivi, marchi di certificazione, marchi individuali ad uso plurimo e denominazioni geografiche dopo le novità normative del 2019*, in *Il dir. ind.*, 2020, p. 95 ss.

<sup>44</sup> Per un confronto con il settore forestale, si consideri il segno *Forest Stewardship Council* – FSC rappresentativo di gestioni responsabile di foreste e piantagioni. Si fregiano del segno distintivo ONG, gruppi ambientalisti (WWF, Greenpeace), sociali (*National Aboriginal Forestry Association* on Canada), proprietari forestali, industrie di commercializzazione di legno e carta (*Tetra Pak*, *Mondi*), gruppi di GDO *etc.*

Organizzazioni di produttori che hanno registrato marchi collettivi sono, inoltre, in grado di ottenere la certificazione IFS (*International Food Standard*) quando lungo la filiera di produzione assicurano il rispetto dei requisiti di qualità e sicurezza dei prodotti oltre il rispetto delle norme di legge che regolano il settore<sup>45</sup>.

Pensando a una organizzazione di produzione che coinvolga l'intera filiera – come nel caso di una Organizzazione interprofessionale, OI – dal produttore piccolo pescatore sino al ristoratore – sostenibilità e tutela della biodiversità marina riescono ad esprimersi oggi anche attraverso “marchi di raccomandazione e selezione”<sup>46</sup> (come per il recente *Trifoglio Verde* della Guida Michelin 2021).

5. La piccola pesca artigianale è in grado di agire funzionalmente ed efficacemente nel mercato se organizzata in modo aggregato. Dal modello organizzativo in cui prevale il lavoro personale – anche se con l'impiego di attrezzature selettive ed imbarcazioni con dimensioni limitate (e, per tale ragione, già *speciale* rispetto alla formulazione codicistica dell'art. 2083 cod. civ.) si passa ad un *modello organizzativo complesso* che coinvolge più soggetti i quali pur mantenendo autonomia giuridica sfruttano una immagine comune per affermarsi in modo stabile nel mercato evocando qualità certificate e standardizzate in disciplinari e protocolli di produzione.

La piccola impresa artigiana è un valore del territorio da preservare. A tal riguardo, momenti fondamentali nella *presentazione* della piccola impresa di pesca *nel mercato* sono (oltre all'organizzazione aggregata sotto forma di OP), l'*artigianalità* e la *responsabilità* nella immagine del complesso produttivo.

---

<sup>45</sup> Il Consorzio delle Cooperative dei Pescatori del Polesine – Organizzazione di Produttori Soc. Coop. a R.L. (con marchio collettivo “Consorzio delle Cooperative Pescatori del Polesine – Scardovari - RO”, nel 2019 ha ottenuto la certificazione IFS. Il Consorzio suddetto, inoltre, produce cozze DOP (*Cozza di Scardovari DOP*). La cozza di Scardovari ha ottenuto dall'UE il riconoscimento DOP, unica denominazione per molluschi in Italia, sigillo che certifica l'elevatissimo valore del prodotto. La cozza di Scardovari e le vongole del Polesine sono inoltre state inserite dal MIPAAF nell'albo dei *prodotti tradizionali italiani*. Nel 2013 è stata anche ottenuta la Certificazione Biologica per la cozza della *Sacca di Scardovari* estesa nel 2015 anche alla vongole verace. Nel 2018 è stata ottenuta la certificazione biologica anche per gli allevamenti di mitili in mare aperto siti in fronte al Delta del Po.

<sup>46</sup> Su questa figura cfr. L. SALZANO, *Natura ed aspetti controversi legati all'uso dei marchi della grande distribuzione organizzata*, in *Diritto industriale*, 2019, p. 471 ss.; P. MASI, *Marchio collettivo*, in G. MARASÀ, P. MASI, G. OLIVIERI, P. SPADA, M.S. SPOLIDORO, M. STELLA RICHTER, *Commento tematico della legge marchi*, cit., p. 84. Inoltre, cfr. Corte d'appello di Milano, 18 luglio 1995; Corte d'appello di Firenze, 9 settembre 1994; Trib. Firenze, 7 giugno 1989; Corte d'appello di Torino, 25 gennaio 1980.

Nella stessa *denominazione* del *marchio collettivo* della OP devono esprimersi l'*artigianalità* – come evocativa di momenti antichi, del territorio e rappresentativa delle tradizioni marinare – e la *responsabilità*, perché l'aggregazione permette imputazione e coinvolgimento di tutti i soggetti della filiera<sup>47</sup>.

Per garantire il riconoscimento della piccola impresa di pesca nel mercato con le sembianze ora descritte risultano imprescindibili la partecipazione e la sensibilizzazione di tutti i soggetti della filiera in grado di comunicare i risultati raggiunti. In un clima politico che tende alla riduzione delle flotte per la conservazione dello stato degli *stock* ittici a livelli sostenibili, la piccola pesca svolta con metodo artigianale e organizzata in modo aggregato (rispettosa di *best practices* con protocolli di produzione dettagliatamente definiti nel disciplinare) si presenta come la soluzione più efficace sia a protezione di ambiente e biodiversità sia a tutela di una categoria che altrimenti non riuscirebbe a sopravvivere schiacciata da imprese industriali e da azioni di pesca illegale.

---

<sup>47</sup> In tema di responsabilità di filiera con evidenziazione di obblighi di custodia dei beni ambientali in capo all'imprenditore v. S. MASINI, *Profili di responsabilità dell'imprenditore agricolo: dall'economia corporativa a quella circolare*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 345 ss. Poi, sottolinea ruolo e controllo degli *standard* di certificazione nei rapporti di filiera I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi soggetti delle responsabilità di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, 2009.

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

STEFANO MASINI

## IL “LATO OSCURATO” DELL’UNIFICAZIONE DEI CODICI. SPUNTI DI LETTURA SU IMPRESA E AGRARIETÀ

### ABSTRACT

La convincente e accurata ricostruzione dei lavori del Codice civile ad opera di Nicola Rondinone (*Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell’unificazione dei codici*) ci consente di tornare a riflettere sulle scelte che hanno portato all’inquadramento dell’esercizio dell’agricoltura entro lo stampo dell’impresa in adesione ai principi dell’economia corporativa. La disposta soppressione della separazione sistematica con il commercio, senza mettere a rischio la specialità del trattamento, apre, tuttavia, uno stridente contrasto intorno al perimetro disegnato per la categoria nei rispettivi campi di studio. Si deve al riposizionamento politico dei principali artefici dell’opera di codificazione la perdita di centralità dell’impresa nella disciplina delle attività produttive e, sopra tutto, la riproposizione di dubbi e incertezze sul progetto teorico originale. La partita giocata dagli agraristi rimane in difesa, mentre un marcato revisionismo condiziona l’interpretazione dei commercialisti interessati all’oscuramento del profilo istituzionale della fattispecie al fine di spostare l’indagine verso l’attività. Un approdo che richiede, oggi, di recuperare le motivazioni di un più significativo e intenso dialogo.

*The convincing and accurate reconstruction of the Civil Code’s works by Nicola Rondinone (Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell’unificazione dei codici) allows us to reflect once again on the choices that led to setting the agriculture exercise within the mold of the company in adherence to the principles of corporate economy. The willing abolition of the systematic separation with commerce, without endangering the specialty of the treatment, however, opens up a striking contrast around the perimeter designed for the category in the respective fields of study. The loss of centrality*



*of the company in the discipline of production activities and, in particular, the reappearance of doubts and uncertainties on the original theoretical project is due to the political repositioning of the main architects of the codification work. The game played by the agrarians remain defensive, while a marked revisionism affects the interpretation of the accountants interested in obscuring the institutional profile of the case in order to shift the investigation towards the activity. A conclusion that requires, today, to recover the reasons for a more meaningful and intense dialogue.*

PAROLE CHIAVE: Codice civile – Lavori preparatori – Impresa – Impresa agricola.

KEYWORDS: *Civil Code – Preparatory Works – Company – Agricultural Company.*

Sommario: 1. Impresa: elasticità di un concetto. – 2. Diversità di esigenze nella organizzazione della produzione: alla ricerca di un modello. – 3. Successione dei lavori per la codificazione, influenze della politica e indirizzi della produzione. – 4. Concezione corporativa: impresa e proprietà produttiva. Le incertezze degli agraristi. – 5. Incombenze dei valori cristiano-sociali: funzionalizzazione dell'impresa agli interessi generali della produzione. – 6. Ritaglio dello statuto dell'impresa agricola e motivazioni di una lettura contrapposta. – 7. Accantonamento del corporativismo: categorie in trasformazione e ruolo dei giuristi. – 8. Ragioni di una partita giocata in difesa (dagli agraristi) ed errori nella riflessione teorica (dei commercialisti): la necessità della ripresa di un dialogo.

1. La riflessione che Nicola Rondinone ha dedicato ad *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*<sup>1</sup> consente di apprezzare finalmente la funzionalità della ricerca storica per la rivelazione della misteriosa complessità di un tema che, ancora, occupa un posto centrale degli studi.

Il recupero del progetto scientifico e culturale che ordina, nella sua compattezza e vitalità, i lavori del codice civile, nella scansione temporale delle vicende che si completano nel 1942, restituisce, infatti, in complessità e ricchezza di argomenti, un ruolo centrale a quell'idea di impresa come organismo produttivo che, in forza di un solido raccordo con l'elaborazione corporativa, ha conosciuto un'evidente resistenza nel transito delle fasi successive se non un destino di rapida obsolescenza.

Il fervore del dibattito a cui ci riporta l'A. tramite una ponderosa raccolta di materiali di archivio inediti o, comunque, difficilmente reperibili intorno alle relazioni tra classe dei giuristi e regime, ne colloca saldamente le radici nella genesi del libro del lavoro dopo la decisione, contrassegnata da un persistente scontro ideologico, di abbandonare il progetto di un separato codice di commercio e ne raccoglie le istanze per proseguire lungo un itinerario interrotto in ragione del frettoloso revisionismo che segue al rivolgimento del quadro politico.

In effetti, attendono ancora di essere messi a punto, senza pregiudizi o influenze, gli interrogativi del confronto dottrinale sulla teoria dell'impresa, tanto per il rilievo che essa ha rappresentato una sorta di corpo estraneo al patrimonio conoscitivo della precedente speculazione in materia, quanto per la circostanza della manipolazione interpretativa a cui è andata incontro in seguito, specialmente ad opera degli studiosi di diritto commerciale, interessati a riaffermarne la precedente autonomia giuridico-formale e, al

---

<sup>1</sup> Il volume dell'A. è pubblicato da Giappichelli, Torino, 2020.

di là delle motivazioni di opportunismo accademico, a negare il rango di impresa in senso tecnico all'impresa agraria.

Del resto, già si è osservato che la stessa nozione affermata nel contesto corporativo sarebbe stata "indigesta" per la gran parte degli studiosi, in quanto estranea alla tradizione romanistica ed all'individualismo giuridico borghese, senza né pure smarcarsi in seguito, per quanto riguarda la foggia istituzionale, dall'imbarazzo di una appagante sistemazione<sup>2</sup>.

Per fare passi avanti nella ricerca occorre, dunque sbarazzarsi da plagie e rotture insanabili con la realtà, denunciando come l'"elasticità semantica" abbia consentito di accogliere "fattispecie di diverso perimetro", mano a mano, congeniali al divenire del sottofondo sociale ed economico, fino a disattendere uno degli obiettivi dichiarati dai compilatori del codice che fissano nell'impresa il cemento per la edificazione del Libro V.

Il merito più evidente dell'opera è, perciò, quello di avanzare, con un puntiglio indiscutibilmente rafforzato da un'imponente mole di dati, nella comprensione delle singole tappe del processo di codificazione, con una rivincita dei fatti e della vita sulle formule artificiali e prefabbricate, da parte degli interpreti che, a vario titolo, hanno inteso devitalizzare le ragioni delle scelte più rilevanti, distribuendo il peso specifico avuto da ciascuno ed esibendo la ripartizione dei ruoli assunti o vantati non che mostrando le aspettative del mondo corporativo e delle forze sindacali ed il funzionamento della macchina legislativa del regime.

Nella impossibilità di impegnarsi in un'analisi anche sommaria degli innumerevoli snodi aperti sotto diverse angolazioni in un campo amplissimo e impervio è comprensibile – per parte nostra – il tentativo di prestare una particolare attenzione agli spunti di lettura suscitati dalla perfetta specularità dell'architettura del Libro V con l'inserimento dell'impresa agricola.

2. Il punto di partenza dell'opera di codificazione è ben lontano dal fare intendere il finale approdo, come risulta dai lavori della Commissione Reale: «perché la diversità di esigenze tra i rapporti civili e i rapporti commerciali, tra l'economia agraria e l'economia commerciale e industriale, è tuttora profonda specialmente in certe regioni del nostro Paese, dove l'evoluzione dell'agricoltura verso le forme industriali avviene con un processo molto lento; e perché in conseguenza sarebbe non meno pericoloso imporre ai ceti agrari una legge, dettata in considerazione delle esigenze del

---

<sup>2</sup> Cfr. P. GROSSI, *Itinerari dell'impresa*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 28 (1999), Milano, 2000, p. 999.

commercio e dell'industria, per cui essi non sono maturi, che ritardare il rapido e rigoglioso ritmo delle industrie e dei commerci con una legge statica modellata sugli interessi del mondo agrario»<sup>3</sup>.

Riveste, dunque, un cospicuo interesse seguire la diversa impostazione su base professionale in forza del coinvolgimento delle parti in gioco, non solo giuristi, ma anche centri di interesse che ne sostenevano l'operato esercitando un'influenza esterna. L'accesso ad una bibliografia a larghissimo raggio mostra il crescente potere di interlocuzione delle Confederazioni sindacali di rappresentanza datoriale e del lavoro nei confronti delle scelte politiche ed economiche del regime favorevoli a fornire una veste giuridica più adeguata alla organizzazione della produzione.

In considerazione della fase storica si guarda, specialmente, all'istituto dell'*Unternehmen* ricavato dalla dottrina austro-tedesca per trovare una conveniente cornice dogmatica all'impresa da concepire «unitariamente come organizzazione di beni economici e di forze lavorative per l'esercizio di un'attività economica, comprensiva dell'impresa agraria»<sup>4</sup>, sebbene il laboratorio di ricerca non resti estraneo all'influenza dei lavori inerenti al progetto preliminare al Libro II (*Cose e diritti reali*) in ragione della prevalenza dell'interesse della produzione sulla «concezione gelosamente conservatrice dell'indipendenza della proprietà fondiaria»<sup>5</sup>.

È, però, la diffusione delle idee corporative ad arricchire la riflessione sul carattere di organismo suscettibile di vita propria, che contrassegna l'impresa quale categoria ordinante della regolazione di tutte le attività economiche. Ciò che rafforza la elaborazione degli studi in materia, come risulta dal *Primo Congresso nazionale di diritto agrario* organizzato presso l'Accademia dei Georgofili dal 21 al 23 ottobre 1935, quando, prendendo la parola Giuseppe Azzariti – in quel tempo capo dell'ufficio legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia – sembra anticipare, nell'intervento, il futuro corso degli eventi: «Io non so se si arriverà alla formazione di un codice agrario, come da parecchi si auspica, o non piuttosto a quel codice più va-

---

<sup>3</sup> Così Commissione Reale per la Riforma dei Codici – Sottocommissione B, *Codice di Commercio*, II, *Relazione al progetto*, Roma, 1925, p. 11. In senso conforme v. A. ASQUINI, *Codice di Commercio, codice dei commercianti o codice unico di diritto privato?*, in *Riv. dir. comm.*, 1927, I, p. 507 non che G. OSTI, *Credito agrario e diritto privato*, *ivi*, 1928, I, p. 73.

<sup>4</sup> Sono parole di N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, *cit.*, p. 72.

<sup>5</sup> Così E. BETTI, *Il quarto libro del progetto del codice civile italiano*, in *Riv. dir. comm.*, 1938, I, p. 551.

sto della produzione e del lavoro, nella sua interezza e compiutezza»<sup>6</sup> alla cui redazione aveva già mostrato di riferirsi Ageo Arcangeli<sup>7</sup>.

E in questa prospettiva spetta ad Enrico Finzi contribuire a chiarire che «per la stessa cosa la disciplina statica ha un destinatario (*il proprietario*) e quella dinamica ne ha un altro (*il produttore*): la coincidenza delle due posizioni rafforzando e l'una e l'altra tende a determinare – come socialmente utile – la figura del proprietario produttore»<sup>8</sup>.

In ogni caso, la rilevanza che assume il tema della proprietà dei beni produttivi rispetto all'inserzione dell'interesse sociale fa sì che un ruolo di primo piano sia acquistato dai cultori del diritto agrario che, valendosi delle notevoli capacità organizzative di Giangastone Bolla, danno vita al *Secondo Convegno nazionale di diritto agrario* dal 16 al 19 ottobre 1939<sup>9</sup> dove, «con uno sforzo speculativo da cui traspare la volontà di ragguagliare il livello scientifico del diritto commerciale»<sup>10</sup> sono approfondite le relazioni tra fondo ed azienda corrispondente all'organizzazione produttiva agraria in tutti i suoi elementi<sup>11</sup>.

Sia pure con una incerta scelta terminologica si arriva, infatti, ad assegnare al fondo «una fisionomia che lo avvicina, in quanto soggetto produttivo e quindi destinatario dell'ordinamento produttivo, alla impresa industriale o commerciale»<sup>12</sup>.

La sperimentazione dell'approccio trova, del resto, spiegazione nella temperie culturale che alimenta il dibattito interno al pensiero giuridico, infrangendo le categorie della tradizione tardo ottocentesca, così da presentare l'impresa come «cellula prima della produzione»: «Quando l'impresa sorge, tende a diventare un ente od organismo superiore ai suoi elementi costitutivi, onde si determina un suo interesse che non risulta dalla semplice somma degli interessi dell'imprenditore e dei lavoratori, né si risolve

<sup>6</sup> Così l'A., *Per un'organica legislazione agraria*, in *Atti del Primo Congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 1936, p. 144.

<sup>7</sup> Cfr. l'A., *Discorso parlamentare del 22 febbraio 1933*, in *Riv. dir. agr.*, 1933, I, p. 5.

<sup>8</sup> Così l'A., *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 158. Sul punto, v. comunque P. GROSSI, *Enrico Finzi: un innovatore solitario*, in «L'officina delle cose». Scritti minori, Milano, 2013, p. 98.

<sup>9</sup> Cfr. *Atti del Secondo Congresso nazionale di diritto agrario*, Roma, 1939 e per un bilancio G. BOLLA, *Il secondo Congresso Nazionale di Diritto Agrario: risultati, orientamenti*, in *Riv. dir. agr.*, 1939, I, p. 293.

<sup>10</sup> Così N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 83.

<sup>11</sup> Cfr. G. CARRARA, *L'azienda agraria*, in *Foro it.*, 1937, IV, c. 37.

<sup>12</sup> Così G. MAZZONI, *La posizione giuridica del titolare dell'impresa agricola secondo i principi e le norme della legislazione corporativa*, in *Riv. dir. agr.*, 1938, I, p. 193.

unicamente nell'interesse del primo o in quello dei secondi, ma rappresenta qualcosa di nuovo e di specifico cui tendono ad adeguarsi gli interessi dei suddetti elementi. In vista di questo fine unitario si produce la collaborazione fra i fattori produttivi che sta alla base di esso»<sup>13</sup>.

Sul versante scientifico ricorrono, intanto, una serie di prese di posizione in senso avverso alla riedizione del progetto di codice di commercio.

È Tullio Ascarelli ad argomentare, tra gli altri, che «gli studi di diritto agrario dimostrano che i problemi che si pongono in questo campo traggano in gran parte la loro origine non dalla commercialità dell'azienda, ma dalla esistenza di una azienda, commerciale o civile che sia, e dalla difficoltà allora di determinare in quali casi conviene ricorrere ad una concezione unitaria dell'azienda ed in quali casi invece ad una concezione pluralistica dei singoli beni che la compongono»<sup>14</sup>.

La permanenza del vecchio diritto commerciale appare, dunque, non vincolante per le questioni che attengono alla vita economica alla cui soluzione sembra fornire un contributo più adeguato la proposta di un codice dell'economia corporativa, in grado di sopprimere «l'antico antagonismo fra attività agricola da una parte e quella commerciale ed industriale dall'altra»<sup>15</sup>.

Il riferimento è, anzi tutto, alla radicale critica di Carlo Costamagna che dichiara inconciliabile con «la nuova coscienza etico-politica del Fascismo, per cui il profitto deve essere il risultato, per ogni caso, di un'attività di produzione»<sup>16</sup> la pretesa di conservare a favore dei commercianti uno statuto speciale fondato sull'elemento individualistico della «speculazione».

Del resto, la stessa adesione al metodo economico portava a far coincidere l'impresa con un'unità economico-giuridica «che abbraccia tutto il complesso di iniziative e di attività dirette a raccogliere i fattori della produzione; a coordinare e dirigerne il funzionamento, in vista della produzione di beni o servizi da cedere poi dietro pagamento a coloro che ne fanno richiesta»<sup>17</sup>. Salvo considerare – con una distinta caratterizzazione di accollo del rischio che potrebbe essere presa in prestito per separare la

---

<sup>13</sup> Così F. ACCARDO, voce *Impresa*, in *Nuovo dig. it.*, vol. VI, Torino, 1938, p. 835.

<sup>14</sup> Così T. ASCARELLI, *Problemi preliminari nella riforma del diritto commerciale*, in *Foro it.*, 1937, IV, c. 31.

<sup>15</sup> Così E. SOPRANO, *Codice di commercio e codice dell'economia corporativa*, in *Foro it.*, 1937, IV, c. 135.

<sup>16</sup> Così l'A., *Linee del diritto privato del fascismo*, in *Lo Stato*, gennaio 1937, p. 11.

<sup>17</sup> Così G. MASCI, *Impresa*, in *Dizionario di Politica*, a cura del P.N.F., Roma, Ist. dell'Enc. Ital., 1940, II, p. 496.

natura agricola da quella commerciale – che, se l'imprenditore «attende di conoscere preventivamente la domanda del mercato o le commissioni dei clienti, per allestire in base ad esse i prodotti, non assume in realtà che i rischi teorici della produzione, non quelli economici, e la sua impresa si dice imperfetta; se invece l'imprenditore prepara i prodotti in previsione di una data domanda da parte del mercato, si ha l'impresa perfetta, contrassegnata dall'assunzione totale dei rischi, non solo tecnici, ma anche economici, vale a dire derivanti dalla possibilità che la domanda non corrisponda in tutto o in parte alla quantità o qualità dei prodotti»<sup>18</sup>.

3. Per seguire il rapido ma tormentato progredire dei fatti, Rondinone propone, quindi, di considerare lo sviluppo del processo di codificazione secondo una puntuale cronologia a partire dalla prima fase dei lavori avviata dopo la nomina di Dino Grandi al Ministero di Grazia e Giustizia.

A prendere in mano i lavori per la redazione del progetto di riforma del codice di commercio è Alberto Asquini la cui proposta, in linea con le direttive ministeriali, è quella «di abbandonare l'atto *isolato* di commercio e di delimitare il campo del diritto commerciale in funzione del concetto di impresa (commerciale, industriale, bancaria, assicurativa), il quale sistema avrebbe oltretutto il vantaggio politico di collegare la legge commerciale con l'ordinamento sindacale-corporativo e non sarebbe senza precedenti nelle legislazioni estere più recenti»<sup>19</sup>.

La discussione, peraltro, si appunta sulla necessità di far precedere all'opera di codificazione principi generali a contenuto politico, mentre riprende vigore la contrapposizione, da parte di coloro che reclamano un cambio di passo, approfittando del prosieguo dei lavori intorno alla disciplina delle obbligazioni, dove trovano spazio i tipi contrattuali della mezzadria e della soccida destinati a separarsi dallo schema della locazione.

Il punto di approdo della prima fase dei lavori irreggimenta, nell'ambito della tradizionale sistematica, le modalità di impiego del concetto-chiave di impresa che rimane subordinato all'impronta commerciale<sup>20</sup>. Si chiarisce, nella relazione al progetto, che «Il codice di commercio disciplina i settori fondamentali della moderna economia organizzata a base mobiliare: quelli

---

<sup>18</sup> Così, ancora, G. MASCI, *Impresa*, in *Dizionario di Politica*, cit., p. 496.

<sup>19</sup> Il rinvio è alla Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 100.

<sup>20</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *La commercialità dell'impresa nell'elaborazione del Libro V del codice civile*, in *Riv. dir. comm.*, 2004, I, p. 266.

che nel linguaggio corrente si dicono i settori della produzione industriale e degli scambi. Si tratta di settori che si distaccano da quelli dell'economia agraria per i metodi di organizzazione economica, per lo sviluppo dei cicli di produzione, per i tipi di contrattazione, per il diverso funzionamento del credito, ecc. È quindi politicamente ed economicamente giustificato che tali fondamentali settori dell'economia nazionale restino governati, oltre che dalla legge civile comune, da un corpo di norme speciali, a cui il codice di commercio dà precisamente ordine e disciplina»<sup>21</sup>.

Così che il richiamo all'impresa, per quanto sia mostrato un raccordo con l'ordinamento corporativo, non è sufficiente a determinare l'attrazione delle attività agricole. «Non si è voluto infatti attribuire all'elemento formale (organizzazione ad impresa) una assoluta rilevanza, ma tale elemento si è voluto utilizzare, tenendo conto delle esigenze pratiche che non consentono di accomunare, sotto la stessa disciplina giuridica, attività che hanno diverse esigenze e che, nella tradizione italiana, sono sempre state nettamente distinte»<sup>22</sup>.

Tra luglio e agosto del 1940 si assiste, peraltro, ad una inattesa svolta, anticipata da una vivace discussione intorno alle norme sui contratti agrari<sup>23</sup>, che porta alla richiesta di riservare un apposito libro del codice alla materia del lavoro, ribaltandosi le relazioni fra ragione politica ed esigenze della tecnica giuridica. Ne fa menzione lo stesso Guardasigilli: «Fra un Codice tecnicamente irreprensibile e politicamente incerto e non perfettamente aderente alla nostra civiltà fascista e corporativa, preferisco di gran lunga un Codice che soddisfi in pieno la ragione politica che lo ha determinato e sulla quale è da meravigliarsi che esistono ancora dei dubbi, anche se la cosiddetta tecnica giuridica lascia a desiderare»<sup>24</sup>.

Ulteriori critiche prendono, ancora, come bersaglio lo schema del codice di commercio come risulta dalle tracce di una decisiva riunione della Confederazione dei Lavoratori dell'Agricoltura in cui si mostra apprezzamento per il concetto corporativo di impresa, salvo obiettare come essa non

---

<sup>21</sup> Il rinvio è alla Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., pp. 136-197.

<sup>22</sup> Cfr. MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, Codice di commercio. Relazione del Guardasigilli al progetto ministeriale, Roma, 1940, par. 1.

<sup>23</sup> Sul punto, v. N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 165.

<sup>24</sup> Il rinvio è all'*Archivio Filippo Vassalli* – Corrispondenza epistolare relativa alla codificazione civile, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 180.



corrisponda ad un settore specifico della produzione in quanto si manifesta alla stregua della iniziativa economica privata richiamata al par. VII della Carta del Lavoro in qualsiasi campo dell'economia senza, peraltro, mettere a repentaglio i "privilegi" degli agricoltori da raccogliere in un proprio status professionale<sup>25</sup>.

Alla richiesta di presentare proprie osservazioni risulta, quindi, che anche la Confederazione degli Agricoltori abbia condiviso la tesi che l'esercizio dell'agricoltura, se organizzato ad impresa non determini l'attribuzione della natura commerciale, dissentendo, invece, con riguardo alla diversa soluzione riscontrata per le società che abbiano ad oggetto tale attività se costituite secondo le forme tipiche commerciali<sup>26</sup>.

La direzione appare segnata: «spetta al Governo avvisare alla convenienza di accelerare i tempi verso la conclusione, quale verosimilmente si potrebbe raggiungere anche nella sede di un successivo coordinamento generale dei vari codici del diritto privato in un "codice dell'economia e del lavoro"»<sup>27</sup>.

Costamagna con infaticabile perseveranza riprende, quindi, l'offensiva e affida ad una nota epistolare in indirizzo allo stesso Guardasigilli l'espressione di un palese dissenso: «perché l'opera della legislazione, *quintessenzialmente* politica, è stata messa nelle mani di tecnici, legati alle tradizioni e quindi a preconcetti incompatibili con l'ordine nuovo»<sup>28</sup>. Il discorso si svolge con nitida evidenza: «il professor Asquini afferma bensì di voler abbandonare il criterio dell'atto obiettivo di commercio e volerlo sostituire col criterio dell'impresa. Ma non avverte che l'impresa è ormai un modo comune a tutta la produzione moderna che si diffonde sempre di più nell'agricoltura. Egli pensa di salvarsi escludendo l'impresa agricola e armentaria dalla materia commerciale e così ricade nell'atto obiettivo di commercio ed è lecito domandargli quale ragione organica giustifichi la sua definizione di materia commerciale. In verità, si può ammettere che esistono alcune regole per tipici istituti quale la cambiale, il fallimento, il conto corrente, ecc. che possono giustificare un distinto codice di commercio. Ma molto del

---

<sup>25</sup> Cfr. DIREZIONE (C. COSTAMAGNA), *Per l'unità del diritto privato*, in *Lo Stato*, novembre 1940, pp. 465-466.

<sup>26</sup> Il rinvio è all'Archivio Centrale di Stato in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 180.

<sup>27</sup> Cfr. DIREZIONE (C. COSTAMAGNA), *Per l'unità del diritto privato*, in *Lo Stato*, cit., p. 467.

<sup>28</sup> Cfr. Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 209.

contenuto del progetto in esame dovrebbe essere trasferito nel codice civile il quale è poi il codice generale della produzione»<sup>29</sup>.

La replica di Asquini appresso recapitata al Ministero appare sbrigativa e allo stesso tempo sicura nel mettere all'indice il codice di commercio quale «simbolo della funzione commerciale e manifatturiera che l'Italia ha oggi e più avrà domani nel mondo Mediterraneo. Mentre si prepara la nuova economia in Europa, che dovrà potenziare l'Italia come Paese di industria e di commercio, e non di pastori (c.d.r.), mi pare che non debba essere messa in discussione proprio da noi la conservazione del codice di commercio»<sup>30</sup>.

Al di là delle schermaglie di ordine teorico, a decretare l'accantonamento del progetto nel settembre del 1940 sono, però, insormontabili censure di ordine politico che ha già avuto occasione di riscontrare Giorgio Oppo rispetto ad un incalzante colloquio avuto dal suo Maestro con il Capo del Governo: «perché ancora oggi un codice di commercio? perché di commercio, non delle attività economiche, perché non del lavoro, perché non dell'economia corporativa?». Alla fine Asquini ha dovuto farsi consapevole che il problema, posto inizialmente in modo terminologico, rappresentasse un punto di «non ritorno»<sup>31</sup>.

In una fase che si annuncia confusa si può annotare, così, il disagio che maturano gli studiosi del diritto commerciale: una materia che scenderebbe «al rango» del diritto agrario, tanto da doverne ricercare faticosamente le diverse componenti per ricomporle a sistema, se non proprio l'affanno per una soluzione che a giudizio, ancora, di Asquini lascerebbe «attoniti»: «Un diritto speciale del commercio aggregato al diritto agrario «come lo intendono gli agricoltori», sarebbe il connubio più in contrasto con la ragione storica e politica del diritto commerciale»<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 209.

<sup>30</sup> Il rinvio è alla Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 210.

<sup>31</sup> Così l'A., *Intervento*, in *I cinquant'anni del Codice Civile*, Milano, 1993, I, p. 268 e ID., *Codice civile e diritto commerciale*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, I, p. 227.

<sup>32</sup> Il rinvio è alla Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 240.

4. Il nuovo piano della formazione di un codice unico di diritto privato è avviato a partire dal dicembre 1940, con preferenza rispetto sia alla proposta alternativa di un codice corporativo che alla scomposizione della materia commerciale in una serie di leggi speciali, dopo aver rimosso le remore tradizionalmente evocate dalla classe agraria di affiancare al trattamento generale dell'impresa la riserva di una separata area applicativa con parità di rango.

Intorno all'assetto sistematico del progetto viene, dunque, promossa una vivace discussione, avendo cura di evidenziare che «secondo la Carta del Lavoro, oggi divenuta fonte generale di diritto, gli stati professionali e l'impresa costituiscono nuovi soggetti dell'ordine corporativo. Essi costituiscono il caposaldo non solo di quegli istituti che tradizionalmente si dicono commerciali, ma anche degli istituti propri dell'economia agraria, formanti tradizionalmente materia di diritto civile»<sup>33</sup>.

Costruzione concettuale che risulta efficacemente chiarita da uno dei protagonisti della svolta, secondo cui: «Ciò che i commercialisti della scuola dimenticavano era proprio il significato ideologico della Carta del Lavoro la quale vieta che il traffico, il mercato, cioè la speculazione, possa ancora considerarsi la ragione giustificatrice di una specializzazione del diritto. Il concetto della produzione, non quello della speculazione, domina il sistema di tutto il diritto privato, il quale è richiamato all'unità dalla nuova circostanza che esista in base alla Carta del Lavoro un ordinamento corporativo di tutte le attività economiche, dirette alla produzione dei beni e allo scambio dei servizi»<sup>34</sup>.

La rilevanza dell'argomento lambisce, invero, anche la stampa quotidiana e la vasta eco suscitata nel mondo politico e sindacale non può che ricondurre a cautela le posizioni ufficiali di chi, tra gli studiosi, aveva tentato di imprimere al processo di codificazione una diversa traiettoria.

Dell'adesione alla scelta dell'unificazione, sostiene Asquini, sia pure con malcelato imbarazzo, non sono «i cultori del diritto commerciale a dolersene, perché essi hanno sempre considerato vanto del diritto commerciale quello di essere stato l'ala marciante del diritto comune e lo strumento della sua rinnovazione»<sup>35</sup>; mentre spetta a Giuseppe Ferri cominciare a seminare

---

<sup>33</sup> Il rinvio è alla Corrispondenza e altri materiali sulla codificazione in archivio Alberto Asquini, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 283.

<sup>34</sup> Così DIREZIONE (C. COSTAMAGNA), *La scuola e la riforma dei codici*, in *Lo Stato*, 1941, fasc. gennaio, p. 31.

<sup>35</sup> Così A. ASQUINI, *Una svolta storica del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1940, I, p. 509.

i primi larvati distinguo: «L'imprenditore agricolo rimane anche nel sistema del nuovo codice sottratto agli obblighi che erano propri del commerciante come rimane sottratto alla procedura di fallimento. La contrapposizione fra imprese commerciali, industriali, assicurative e bancarie e le imprese agricole... è nella realtà delle cose e non può essere cancellata anche se si cancella la formula che tale categoria di impresa sinteticamente esprime»<sup>36</sup>.

Non interessa, a questo punto, insistere sullo stridente contrasto evidenziato fra il significato storico della denominazione commerciale e i contenuti della nuova disciplina<sup>37</sup>, ma prestare attenzione sulla coerenza sistematica dell'inquadramento delle attività organizzate ad impresa, superando l'incerta latitudine della collocazione topografica<sup>38</sup>.

Se non che, è proprio sul fronte agrario che si palesano alcune incertezze intorno alla categoria ordinatrice dell'impresa atteso che «questo fenomeno in agricoltura non è normale: è assai limitato ed è correlativo ad una economia di scambio a carattere capitalistico, nella quale l'imprenditore dirige ed organizza più aziende produttrici per servire il mercato con intenti speculativi: ad esempio un'impresa per la vendita delle carni o del latte che acquisti il prodotto da varie aziende agricole. La realtà è invece che nell'esercizio dell'agricoltura non è tanto l'imprenditore e l'impresa che vengono in considerazione, quanto la combinazione produttiva oggettivamente considerata nei mezzi che la compongono, ossia l'azienda che "è l'unità elementare, la cellula del processo produttivo considerata nella sua obiettiva tecnica" (Serperi)»<sup>39</sup>.

La scarsa adesione di Bolla all'affacciarsi di un discorso sull'impresa può forse sorprendere, dato che «era l'ultimo personaggio che poteva aderire alle astrattezze civilistiche ancora generalmente conclamate ed era, invece, l'osservatore attento e compiaciuto del proprio tempo laddove si stava realizzando faticosamente il disegno di un paesaggio giuridico sostanziosamente rinnovato»<sup>40</sup>. Ma il suo maggiore pregio – quello cioè di essere

---

<sup>36</sup> Così l'A., *L'unificazione legislativa del Codice civile e del Codice di commercio*, in *Dir. e prat. comm.*, 1941, I, p. 18.

<sup>37</sup> Cfr. E. SOPRANO, *Diritto economico*, in *Il Giornale d'Italia*, 24 gennaio 1941; ID., *L'impresa nella Carta del Lavoro*, in *Il Giornale d'Italia*, 6 febbraio 1941; ma v. anche L. MOSSA, *Diritto commerciale e rivoluzione fascista*, in *Il Telegrafo*, 8 febbraio 1941.

<sup>38</sup> Sul punto, v. F. SANTORO PASSARELLI, *A proposito dell'impresa nel codice civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I, p. 140.

<sup>39</sup> Il testo originario delle osservazioni di G. Bolla è consultato nell'Archivio Centrale di Stato e citato da N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 335.

<sup>40</sup> Così P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto «agrario» in Italia*, in *Dir. agroal.*, 2016, n. 1, p. 19.

cosciente del condizionamento dei fatti e di rifuggire dall'incidenza delle costruzioni di stampo formale – lo induce a fissare lo sguardo sul ruolo predominante e ancora ingombrante del fondo ai fini dell'organizzazione della produzione, così come a preoccuparsi nel mettere sullo stesso piano l'economia agraria e quella commerciale: «Se tali direttive prevalessero, concorreranno, tra i molti effetti derivabili, a trasformare l'agricoltura in una attività di scambio, a “deruralizzare” l'Italia»<sup>41</sup>.

Sotto questo profilo, è carico di una valenza culturale più ampia rispetto allo strumentario formale proposto il confronto aperto sull'architettura del progetto ministeriale tra le due confederazioni di rappresentanza del settore: l'una, facendosi tramite della richiesta di «adottare la nozione di *attività agricola* invece di quella di *impresa agricola*, quando si intenda riferirsi all'attività autonoma di lavoro che è propria dell'imprenditore. Quando invece ci si voglia riferire al complesso degli elementi personali e reali organizzati dall'agricoltore sul fondo a fini produttivi allora si deve parlare di azienda, che è il termine adottato sia nel linguaggio comune che in quello legislativo»<sup>42</sup>. Mentre l'altra si preoccupa di fornire un valido sostegno all'ascesa della categoria ordinatrice: «Perché se è vero che in agricoltura ha un rilievo tutto speciale ed essenziale l'elemento oggettivo e naturale, rappresentato dalla terra, tuttavia la gestione di questa si realizza in ogni caso attraverso l'impresa. È pur sempre l'imprenditore – anche l'imprenditore agricolo – che rendendo vivi e operanti gli elementi della produzione, realizza quell'organizzazione di essi, che dà luogo all'impresa»<sup>43</sup>.

Ciò spiega perché la diversa visione si traduca, nelle fasi successive dei lavori (marzo-aprile 1941), in una costante incertezza nel modo di procedere esibita da alternative scelte terminologiche, fino a trovare composizione nell'alveo dell'ideologia corporativa che inaugura «il secolo dell'imprenditore mentre il secolo passato è stato il secolo del commercio»<sup>44</sup>.

Una puntuale analisi interna della sistematica delle bozze del nuovo Libro del Lavoro risulta, peraltro, già compiutamente fornita da Antonio Jannarelli specie per quanto riguarda l'intelaiatura delle attività, principali

---

<sup>41</sup> Si richiamano, ancora, le osservazioni dell'A. reperibili in Archivio Centrale di Stato, in N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «loto oscuro» della unificazione dei codici*, cit., p. 336.

<sup>42</sup> Cfr. CONFEDERAZIONE FASCISTA DEI LAVORATORI DELL'AGRICOLTURA, *Osservazioni e proposte sul progetto del Libro del Lavoro*, Roma, 1941, p. 21.

<sup>43</sup> Cfr. CONFEDERAZIONE FASCISTA DEI LAVORATORI DELL'AGRICOLTURA, *Osservazioni e proposte sul progetto del Libro del Lavoro*, Roma, 1941, p. 8.

<sup>44</sup> Così A. AZARA, *Linee direttive nei codici di Mussolini*, in *Italia d'oggi. Le edizioni de Il libro italiano nel mondo*, Roma, A. 2, n. 5-6 (mag.-giug. 1941), p. 124.

e connesse, le ragioni dell'accesso al mercato, le persistenti differenze contenutistiche che registra il relativo statuto<sup>45</sup>. Ma la puntuale ricostruzione della congiuntura storico-culturale in cui la formula individualistico-proprietaria si presenta ormai cedevole rispetto alle prestazioni socialmente rilevanti coinvolte dall'esercizio dell'impresa, ci consente di far piena luce, tramite queste lucide pagine, sulla portata del progetto politico che poggia sulla nozione di impresa-organismo.

Dopo aver esplorato una quantità notevole di documenti ed informazioni, rapportandola allo stadio raggiunto dall'elaborazione scientifica del tempo, è un articolo che Lorenzo Mossa destina alla pubblicazione nella *Rivista di diritto agrario* a ratificare che «la novità del codice italiano sta (...) nell'aver contemplato sotto un segno unitario i fattori essenziali della produzione, dando col libro del lavoro un ordine nel quale i preziosi elementi e congegni della economia della nazione sono stretti, anzi insieme asserragliati»<sup>46</sup>.

Posizione che trova eco in una marcata politicizzazione del concetto utile a presentarne lo sviluppo anche all'opinione pubblica ed a trovare un complesso di motivazioni che lo rendano perfino più accettabile, in quanto «esso è idoneo a centralizzare numerosi istituti che vivevano isolati e stravaganti, ed è più ancora idoneo a rendere vane certe ripartizioni tradizionali del diritto che hanno vissuto a lungo un po' per forza di inerzia, un po' per ragioni che si possono chiamare sentimentali. (...) Oggi, in fondo, non si può dire che esiste un diritto civile e un diritto commerciale. L'impresa li ha fusi: oggi non sapremmo più trovarne la frontiera. Agricoltori, commercianti, professionisti, ecc., sono tutti lavoratori all'ombra dell'impresa: alcuni con obblighi maggiori, altri con obblighi minori, i quali non derivano da altro che dalla maggiore o minore responsabilità che assumono col loro lavoro»<sup>47</sup>.

Una posizione dettata dall'orgoglio intellettuale del commercialista che, pur non partecipando ai lavori del codice in ostilità con Asquini, ha avuto il merito di favorirne il corso, con la sensibilità di un attento osservatore del divenire, congegnando un generale disegno di relativizzazione della funzione produttiva di cui ha tratto vantaggio, appunto, la progressiva

---

<sup>45</sup> Cfr. l'A., *La vicenda storica dell'impresa agricola*, in A. JANNARELLI e A. VECCHIONE, *L'impresa agricola. Trattato di Diritto Commerciale* diretto da V. Buonocore, sez. I, tomo II, II, Torino, 2009, p. 3 ss.

<sup>46</sup> Così l'A., *Impresa commerciale e impresa agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1941, I, p. 142.

<sup>47</sup> Così M. D'AMELIO, *Il Libro del Lavoro nel nuovo codice civile*, in *Il Corriere della Sera*, 19 agosto 1941.

riflessione degli agraristi<sup>48</sup>. Ne è testimonianza la soluzione operativa che Fulvio Maroi propone in corrispondenza alla espressione di una diversa organicità della materia: «Si ha così pertanto impresa agricola sempre che esista autonoma organizzazione delle attività dirette alla coltivazione del fondo e correlativamente si ha la figura dell'imprenditore agricolo in chi esercita tale attività organizzativa sia su un proprio fondo sia su un fondo altrui»<sup>49</sup>, con la conseguenza che il nuovo sistema del diritto agrario va inteso come "diritto dell'impresa agraria".

5. In un retroterra social-corporativo contrassegnato da una singolare vivacità affonda, dunque, le radici il disegno di sbarazzarsi della visione liberale dell'imprenditore come speculatore, in quanto chiamato ad indossare le vesti dell'organizzatore dell'indirizzo della produzione, esercitando una funzione di interesse generale.

Anche «la Carta del Lavoro parla dell'organizzatore di impresa mai dell'imprenditore; per accentuare l'elemento soggettivo sociale dell'attività d'impresa, svincolandolo dal concetto privatistico del profitto individuale, come scopo esclusivo dell'iniziativa economica; per affermare che, oltre l'imprenditore, vi è un'unità economica composta di un complesso di cose e di energie personali, conferite da individui che non restano estranei, ma sono più o meno direttamente cointeressati all'impresa, oggettivata nel complesso dei suoi diversi e distinti ma conciliabili interessi individuali e sociali»<sup>50</sup>.

Una costruzione che trova la sua piena corrispondenza nel settore agricolo, dove la terra ha un rilievo essenziale, ma non può «non riconoscersi che la gestione di questa si realizza in ogni caso attraverso l'impresa; è pur sempre l'imprenditore agricolo, che rendendo vivi ed operanti gli elementi della produzione, realizza quell'organizzazione, che dà luogo all'impresa»<sup>51</sup>.

Proprio perché generata nel panorama della società e della cultura retrostante quella nozione è capace, del resto, di lasciare il livello puramente

---

<sup>48</sup> Nella costruzione del sistema un posto centrale va assegnato a G. CARRARA, *L'entreprise agricole et l'exploitation agricole (azienda agricola) dans le livre «Du travail» du nouveau code civil italien*, in *Bulletin International de droit agricole*, Istituto Internazionale di Agricoltura, 1941, n. 4, p. 121, in ragione di un supposto incarico a svolgere una relazione tecnica ai lavori preparatori del libro V in grado di tener conto della dottrina tedesca in materia di *Unternehmen*.

<sup>49</sup> Così l'A., *Dell'impresa agricola e dell'agricoltore nel nuovo codice civile*, in *La Terra*, 1941, fasc. nov.-dic., p. 40.

<sup>50</sup> Così C. ARENA, *Il lavoro nell'impresa*, in *Politica sociale*, A. XI, n. 10, agosto 1941, p. 266.

<sup>51</sup> Così A. COLUCCI, *Il «Libro del Lavoro» nel nuovo codice civile. L'impresa agricola*, in *Politica sociale*, A. XI, n. 11, settembre 1941, p. 299.

tecnico della elaborazione teorica per proporsi come scelta consapevole di valori e interessi generalmente apprezzati.

Le Riviste, non solo giuridiche, raccolgono idee e contributi dei protagonisti della riforma: magistrati, dirigenti sindacali, esponenti politici. E danno ampio spazio al dibattito, sì che il ricco materiale messo a disposizione offre una chiave di approccio finora sfuggita piuttosto che sul piano della cifra storica in ordine alla messa a fuoco del carattere giuridico dell'impresa.

Una suggestione, tra le altre, merita di essere ripresa ed è quella che rivendica una ininterrotta continuità tra l'ideale corporativo e l'ideale cristiano attraverso l'affermazione del carattere sociale tanto della proprietà quanto del lavoro.

Tra i primi commenti elaborati subito dopo l'entrata in vigore del nuovo codice civile (21 aprile 1942) Mariano D'Amelio osserva che il proprietario non solo non deve fare un uso vietato del fondo «ma non può non farne uso. La proprietà inerte non è tollerata. Dal momento che la produzione è di interesse pubblico non vi può rinunciare. La rinuncia della produzione è rinuncia all'utilizzazione del diritto di proprietà, che viene trasferito ad altri previo un equo compenso»<sup>52</sup>. Mentre un altro magistrato Antonio Azara ribadisce con maggiore enfasi che: «Il diritto del proprietario è il diritto del produttore, e come tale, si è trasformato in diritto-dovere. Il proprietario ha il diritto di godere e di disporre delle cose sue in modo pieno ed esclusivo nei confronti dei terzi, ma, a prescindere dalle limitazioni che possono derivare dai diritti di questi, egli ha verso lo Stato il dovere di rendere produttivi i suoi beni, tutti quei beni, cioè, che hanno una attitudine alla produzione»<sup>53</sup>.

Non si è lontani dagli ammonimenti dell'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII, non solo perché «il lavoro, per il suo carattere soggettivo o personale, è superiore ad ogni altro fattore di produzione» quanto perché, nel Magistero sociale della Chiesa, anche «la proprietà, che si acquista anzitutto mediante il lavoro, deve servire al lavoro»<sup>54</sup>.

Su questo crinale, va collocato, così, il suggerimento a rivendicare, in

---

<sup>52</sup> Così l'A., *Il diritto georgico nel Libro della proprietà nel nuovo codice italiano*, in *Atti della Reale Accademia dei Georgofili*, 1942, p. 179.

<sup>53</sup> Così l'A., *Il regime della proprietà privata nel nuovo Codice civile italiano*, conf. del 18 aprile 1942, in *Circolo giuridico di Milano. Linee fondamentali della nuova legislazione civile italiana sulla famiglia, la proprietà privata, il lavoro e l'impresa*, Milano, 1943, p. 50.

<sup>54</sup> La duplice citazione è tratta da PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004, pp. 153 e 156.



adesione alla concezione politica di regime, la prudente mediazione dell'impresa in vista del "reggimento unitario della vita del Paese": «Col lavoro e con l'impresa è tutto un mondo nuovo che penetra nel Codice: è la dinamica stessa della vita, in tutti i suoi aspetti e le sue vicende, che prima batteva ancora fuori dalle porte»<sup>55</sup>.

In vista di un processo di reale cooperazione tra le parti sociali non è difficile comprendere la tensione etica che caratterizza l'impresa come organismo economico e, cioè, vera e propria istituzione predisposta per saldare l'interesse dell'imprenditore attraverso l'adeguato impiego dei fattori produttivi ad una "funzione sociale"<sup>56</sup>.

Vale la pena di tentare, allora, una forzatura, riannodando un filo non reciso, con il nostro tempo, lungo l'itinerario della riforma, sul presupposto che non possa fare a meno di rinnovarsi nel segno della solidarietà. «Cercando di produrre beni e servizi in una logica di efficienza e di soddisfacimento degli interessi dei diversi soggetti implicati, essa [l'impresa] crea ricchezza per tutta la società: non solo per i proprietari, ma anche per gli altri soggetti interessati alla sua attività. Oltre a tale funzione tipicamente economica, *l'impresa svolge una funzione sociale, creando opportunità d'incontro, di collaborazione, di valorizzazione delle capacità delle persone coinvolte*»<sup>57</sup>.

6. Far leva su tale impostazione avrebbe significato introdurre un più stabile inserimento del concetto ordinatore ai fini dello sviluppo su basi differenziate della materia e dar conto di un disegno teorico originale.

All'appagante consapevolezza dell'autonomia che l'opera di codificazione ha consentito di realizzare, non è, invece, seguito l'impegno di fondare l'impianto sistematico della specialità sulla crescente articolazione degli interessi, pubblici e privati, facenti capo alla complessità della vita economica a partire dall'immediato dopoguerra, facendosi carico di corrispondere alle esigenze della produzione con un'organizzazione adeguata, salvo ricercare la risposta al completamento delle esigenze di sviluppo e di solidarietà al di fuori del codice civile, tramite la compilazione di una "legge organica".

«Fino ad un certo momento è risultato chiaro che lo statuto dell'im-

---

<sup>55</sup> Così F. VASSALLI, *Il nuovo codice civile*, in *Nuova Antologia*, CDXXI, 1° giugno 1942, p. 162.

<sup>56</sup> In argomento v. P. GRECO, *Profilo dell'impresa economica nel nuovo codice civile*, in *Giorn. econ. e Ann. econ.*, 1942, n. 5-6 (mag.-giu.), p. 205 e n. 7-8 (lug.-ago.), p. 237.

<sup>57</sup> V. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, cit., p. 186.

presa agricola fosse radicato su quello della proprietà agraria»<sup>58</sup>, rinviando all'esordio del secolo la riforma dell'art. 2135 cod. civ., che «disancora definitivamente l'azienda agricola dalla proprietà fondiaria, cui era rimasta abbarbicata troppo a lungo e proietta l'impresa agricola alla pari dell'impresa commerciale sul piano dell'iniziativa economica applicata ad un settore dell'economia (quello agrario)»<sup>59</sup>.

Se il disagio a comprendere la “rottura” con il passato fosse dovuto ad un'insufficiente attitudine a conoscere i materiali riversati in modo repentino sul tavolo di lavoro ovvero ad una insufficiente preparazione tecnica – come sembrano far propendere il dettaglio e la frequenza delle citazioni – resta difficile da provare. Fatto sta che, non solo un più profondo incoraggio alla realtà effettuale, quanto una più lucida percezione dell'influenza della traduzione giuridica di questa realtà, restano diversamente avvertiti nella presa di posizione in ambito sindacale e corporativo.

Antonio Putzolu, a cui va riconosciuto un indiscutibile ruolo di impulso alla redazione del Libro V come Sottosegretario di Stato alla Giustizia, afferma, ad esempio, che gli agricoltori, «colla estensione alla attività agricola delle forme organizzative che costituivano fin d'ora un privilegio riservato alle attività così dette commerciali, hanno ricevuto il più alto riconoscimento sia della loro importanza economico-sociale che della maturità corporativa (...) alla disciplina arcaica del fondo rustico si sostituisce quella dell'impresa agricola, cellula organica della produzione, profondamente permeata dallo stesso spirito organizzativo e corporativo che è proprio delle imprese commerciali»<sup>60</sup>.

Non sono, invece, i giuristi a sobbarcarsi l'onere di indagare il processo di trasformazione, il mutare dei compiti, il delinarsi degli istituti facilmente prefigurabili con l'innesto dell'impresa: le voci si levano meno vivaci e sicuramente più prudenti<sup>61</sup> rispetto alla consapevolezza di ripristinare, nell'opposto campo degli studi commerciali, le fondamenta del vecchio edificio screditato dalla scelta di unificazione anche profittando dell'alleggerimento della pressione contingente della politica.

---

<sup>58</sup> Così L. FRANCARIO, *Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 602.

<sup>59</sup> Così, ancora, L. FRANCARIO, *Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola*, cit., p. 604.

<sup>60</sup> Così l'A., *La nuova disciplina giuridica dell'impresa e dei rapporti agrari alla luce delle idee della rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1943, I, p. 273.

<sup>61</sup> Cfr. G. BOLLA, *La disciplina giuridica dell'agricoltura nel nuovo codice civile*, memoria letta all'adunanza del 21 febbraio 1943, in *Atti della Reale Accademia dei Georgofili*, Firenze, 1943, p. 3.

Fa eccezione il discorso di Giovanni Carrara, a cui la ricerca in esame attribuisce un ruolo diverso rispetto a quello conosciuto nella tradizionale indagine storiografica, in quanto dotato di una originale sensibilità e competenza nella ricostruzione del processo culturale a lui contemporaneo e, sopra tutto, nella comprensione degli sviluppi successivi. Egli mette a fuoco la distinzione tra imprenditore e impresa: «con concentrazione degli effetti dell'esercizio dell'impresa nella persona dell'imprenditore; ma affermazione, riconoscimento e protezione di un interesse oggettivo dell'impresa, come parte dell'ordine economico nazionale, in contrapposizione all'interesse economico e particolare dell'imprenditore»<sup>62</sup>.

Diversamente, la partita giocata in seguito dagli agraristi sarà tutta in difesa per pararsi il fianco dalla reazione filtrata e sistemata dei commercialisti, con la rinuncia a brandire il temuto grimaldello, al fine di invadere un terreno fino ad allora riservato. Un rischio che questi ultimi avevano ben chiaro di correre: in conseguenza del «concetto di impresa, che domina tutta la concezione commercialistica del diritto, e la possibilità di estendere il detto concetto anche alle organizzazioni agrarie, si ravvisa nel concetto stesso la passarella pel transito del temuto nemico nel campo finora precluso»<sup>63</sup>.

Del resto, lo stesso Asquini si era adoperato per intrecciare le fila di un percorso in grado di ingrossare le competenze dei commercialisti: «Poiché la materia più viva e ricca di contenuto nella teoria giuridica dell'impresa è data dall'impresa commerciale, la costruzione di questa teoria è soprattutto compito – il nuovo compito – della scienza del diritto commerciale»<sup>64</sup>.

7. L'altra circostanza sulla quale è dato insistere al fine di chiarire la sorte di progressiva marginalità che attende, insieme alla concezione sociale dell'impresa, la sua concreta utilizzazione nel campo dei rapporti produttivi attinenti all'agricoltura riguarda l'avvio – pure ampiamente documentato con una ricca raccolta di appunti e dati – del rapido riposizionamento politico dei principali artefici dell'opera di codificazione.

Una volta sfuggita la percezione, sul piano squisitamente tecnico, che la nozione di impresa avrebbe potuto generare una definitiva emancipazione del diritto agrario tramite la conquista di successivi spazi funzionali al

---

<sup>62</sup> Cfr. l'A., *Impresa e azienda in agricoltura nel nuovo codice civile*, in *Terra e Lavoro*, 1942, n. 7-8 (lug.-ago.), p. 35.

<sup>63</sup> Sono parole di M. D'AMELIO, *Diritto agrario e diritto commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 1942, I, p. 194.

<sup>64</sup> Così l'A., *Profili dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, p. 17.

dispiegarsi dello statuto, l'accentuazione critica ad accogliere in questo ambito il paradigma ordinativo viene, via via, neutralizzato dalla caduta della visione corporativa<sup>65</sup>.

A sferrare l'attacco è Giuseppe Ferri che si pone il problema di precisare «quando si possa parlare di attività organizzata, tale da generare l'impresa. Ogni attività è in un certo senso organizzata, in quanto ogni attività non si svolge senza un previo coordinamento dei vari fattori della produzione. Si tratta pertanto di stabilire quale grado di organizzazione è richiesto perché possa parlarsi di impresa nel senso del codice. Si deve fare riferimento alla nozione economica di impresa, e considerare impresa ogni organizzazione anche la più elementare della produzione e si deve ritenere che il concetto legislativo di impresa sia più ristretto»<sup>66</sup>.

Le prime avvisaglie di un marcato revisionismo ideologico destinato, in seguito, ad accendere una politica degenerata in valutazioni ed atteggiamenti manichei.

Ma per togliersi dal cono d'ombra della responsabilità della partecipazione ai lavori preparatori occorre riacquistare, da parte dei precedenti protagonisti, la libertà della propria azione intellettuale. Di qui il giudizio, fattosi prevalente, che l'opera di codificazione non sia stata espressione di una ideologia politica, ma frutto di una tecnica giuridica raffinata e progredita, con la conseguenza che «possa nella sua essenza conservare validità anche quando l'ambiente politico sia mutato»<sup>67</sup>. Se, dunque, il mantenimento in vita «pare ancora il minore dei mali»<sup>68</sup> si è convinti di rimuovere facilmente culti e miti del passato in attesa di costruire su basi più solide il futuro.

In questo senso, decisiva, per l'influenza rivestita, risulta la presa di posizione di Piero Calamandrei: dopo avere rimosso subito «alcune più ripugnanti sconcezze, che, per ragioni diciamo così di decenza, non si potevano lasciare in vigore un giorno di più dopo la caduta del fascismo», con riguardo ai codici «decorati col fascio littorio», «bisogna stare attenti a non lasciarsi intorbidire le idee dalle etichette... altrimenti si farebbe come chi

---

<sup>65</sup> Uno spunto in G. VALERI, *Autonomia e limiti del nuovo diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, p. 21, ma v. anche ID., *Impresa, azienda, fondo nel nuovo diritto agrario italiano*, in *Riv. dir. agr.*, 1943, I, p. 159.

<sup>66</sup> Così l'A., *Le imprese soggette a registrazione*, artt. 2188-2221 cod. civ., in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoja. Libro V, *Del lavoro* – artt. 2060-2246, Bologna-Roma, 1943, p. 697.

<sup>67</sup> Cfr. G. FERRI, *La riforma dei codici*, in *L'Epoca*, 25 febbraio 1945.

<sup>68</sup> Cfr. E. FINZI, *Il problema dei codici fascisti*, in *La Nazione del popolo*, 25 gennaio 1945.

volesse abolire le ferrovie elettriche, e tornare magari alla diligenza, solo perché l'elettrificazione di certe linee, che è stata indubbiamente un progresso tecnico, è avvenuta mentre c'era il fascismo, e perché le locomotrici, che pure erano macchine capaci di portare velocemente un treno, ostentavano sulla testata il solo fatidico emblema»<sup>69</sup>.

Così che, mentre si avviano i lavori della nuova Carta costituzionale, il freno tirato al fine di accantonare l'ipotesi di rimozione di una riforma, non già "sognata" dal potere politico bensì «maturata in settanta anni di onesto e assiduo lavoro, della dottrina e della giurisprudenza italiana»<sup>70</sup>, provoca, per forza di inerzia, una efficace *revanche* dei commercialisti intesa al recupero della perduta centralità.

Nel tentativo di sbarazzarsi della concezione organicistica dell'impresa e della sua attitudine autenticamente sociale, Giuseppe Valeri torna ad evidenziare la necessità di un codice di commercio separato, non solo quale "doveroso atto di risanamento politico", quanto perché «la disciplina privatistica dell'impresa si è concentrata» su quella commerciale, «mentre è rimasta poverissima, quasi vuota, di contenuto per le imprese di altro tipo, non esclusa quella agricola»<sup>71</sup>.

Più nota è la riflessione di Giuseppe Ferri a partire dall'abiura delle fondamenta dell'edificio: «Il libro del lavoro fu costruito a tavolino e preoccupazione essenziale della commissione di riforma fu quella di ricercarne lo schema più appropriato. Non si adattò lo schema alla realtà legislativa, ma si piegarono le norme alle esigenze dello schema»<sup>72</sup>.

Le ulteriori sollecitazioni dell'Autore, in piena discontinuità con il contesto culturale in cui la nozione di impresa si è proposta in modo congeniale alla trasformazione economica ed alla lotta sociale, sono ben conosciute e – come già accennato – sono state oggetto, prima di reazione, per la giusta ripugnanza alla schermatura dei dati testuali e, poi, di rivisitazione a fronte della continua espansione dei dati della realtà. Quello che si può aggiungere è che il ribaltamento della storia era stato previsto: pochi anni prima, Putzolu – l'unico tra i *conditores* a mantenere fedeltà alle radici del pensiero – aveva messo in guardia sul salvataggio culturale del codice contro «la gramigna delle interpretazioni corrosive e mendaci destinate a gene-

<sup>69</sup> Sono parole dell'A., *Sulla riforma dei codici*, in *La nuova Europa*, II, n. 9, 4 marzo 1945 e n. 10, 11 marzo 1945.

<sup>70</sup> Così F. SANTORO PASSARELLI, *La riforma dei codici*, in *Dir. e giur.*, 1945, p. 34.

<sup>71</sup> Così l'A., *Il codice di commercio: 1 come fu soppresso. 2 come dovrà risorgere*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, p. 11.

<sup>72</sup> Così l'A., *Revisione del codice e del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, p. 96.

rare storture e ad alimentare cavilli dei quali toccherebbe agli agricoltori di pagare le spese»<sup>73</sup>.

Come osserva con amarezza Nicola Rondinone si consuma, infatti, sul terreno dell'impresa come istituzione – unità base del processo economico – una sorta di vendetta: l'impresa agricola, che è stata il fondamento dell'elevazione di quella concezione – a fronte delle pretese avanzate – «nonostante la terminologia legislativa, non è impresa o meglio non è la stessa impresa che si attua in materia di commercio»<sup>74</sup>.

Ciò che è da imputare agli studiosi impegnati nel campo del diritto agrario è, dunque, una certa prostrazione rivolta in «poche prese di posizione, discordanti e in realtà non nuove»<sup>75</sup> come rivela, senza profondità di prospettive alla luce del mutamento e dei segnali del tempo, l'appagamento di Enrico Bassanelli per la disciplina dell'impresa agricola, scarsa di contenuto, in quanto concepita con l'unica motivazione «di contenere la spinta espansionistica della commercialità»<sup>76</sup>.

8. D'altra parte, preso atto della convinzione che debba ritenersi impresa commerciale ogni attività economica che non sia agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.<sup>77</sup>, come pure della naturale penetrazione delle istanze sociali (su base non più di marca corporativa) nell'organizzazione della produzione, fin dalla ripresa delle pubblicazioni della *Rivista di diritto agrario*, nel 1947 – che ospita, tra gli altri, i saggi di Santi Romano interprete di una visione post-moderna del diritto nelle cui riflessioni era dato *pre-sentire* il futuro svolgimento del secolo<sup>78</sup> non che di Widar Cesarini Sforza voce anch'essa autorevole ed ascoltata della scienza giuridica novecentesca – ci saremmo attesi tutta l'evidenza del rilancio del tema<sup>79</sup>.

Se non che, la “quarta squadra in campo” – come viene denomina-

---

<sup>73</sup> Sul punto, v. A. PUTZOLU, *La nuova disciplina giuridica dell'impresa e dei rapporti agrari alla luce delle idee della rivoluzione*, memoria letta nell'adunanza del 22 novembre 1942, in *Atti della Reale Accademia dei Georgofili*, Firenze, 1942, p. 213.

<sup>74</sup> Così G. FERRI, *Revisione del codice e autonomia del diritto commerciale*, cit., p. 100 e anche *amplius* Id., *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del Terzo Congresso nazionale di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952 a cura di S. Orlando Cascio, Milano, 1954, p. 394.

<sup>75</sup> Sono parole di N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 723.

<sup>76</sup> Così l'A., *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 1.

<sup>77</sup> Forse per la prima volta in un'opera realizzata al di fuori del clima culturale precedente alla codificazione v. A. GRAZIANI, *L'impresa e l'imprenditore*, Milano, 1946, p. 18.

<sup>78</sup> Cfr. l'A., *A proposito dell'impresa e dell'azienda agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-47, I, p. 20 e per il giudizio P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2012, pp. 10-11.

<sup>79</sup> Cfr. l'A., *Sui caratteri differenziali dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-47, I, p. 29.

ta l'aggregazione degli interessi coagulati nel mondo agricolo e formati da esponenti politici e sindacali e da numerose punte tra i giuristi – dopo aver ottenuto, nel primo tempo della codificazione, che «l'impresa agraria acquisti un ruolo centrale nella disciplina delle attività produttive, suscettibile di rappresentare il volano per l'edificazione di un più strutturato apparato normativo» – come si è già sottolineato – sceglie di giocare in difesa, rinunciando a declinare il momento “vitale” di quell'esperienza<sup>80</sup>.

La rimonta, nel secondo tempo, da parte della “squadra” dei commercialisti cooptati da Asquini non si fa attendere: la nozione di impresa viene sottoposta ad «un progressivo processo di frammentazione semantica, destrutturante quella sua ritenuta universalità che aveva favorito l'unificazione dei codici»<sup>81</sup>, portando con sé, quasi senza accorgersi, l'oscuramento della fattispecie. In anni più recenti, si è avvalorata la tesi, scandagliando a fondo le radici politico-culturali dei protagonisti e misurandone l'abilità tecnica, «che se un vincitore è da individuarsi nella complessa vicenda del libro V questi è certamente il prof. Asquini»<sup>82</sup>. Da questa imponente ricostruzione, che si segnala ad una indispensabile lettura di chiunque voglia ordinare la materia attraverso le categorie dell'impresa, discende, invece, la convinzione che a rimanere sconfitto sia stato Giangastone Bolla.

Il giudizio che Antonio Jannarelli formula sul corso dell'esperienza giuridica resta senz'altro corretto: «il libro V nel suo complesso, ivi compresa in particolare la sistemazione della impresa agricola, ha delineato per la nostra esperienza il diritto della transizione in vista dell'avvento di una compiuta società industriale: diritto indubbiamente “unilaterale” in alcune sue scelte di fondo, ma, al tempo stesso, certamente orientato non a fotografare un universo sociale all'insegna dell'immobilismo, ma ad assecondare i processi dinamici»<sup>83</sup>.

Si tratta, però, di un giudizio benevolo che non può occultare un incontestabile dato di fatto: il ritardo con cui intendere ed ordinare i problemi che si presentano con gravità sul piano economico-sociale, muovendo dal vecchio stereotipo della proprietà.

---

<sup>80</sup> Così N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 763.

<sup>81</sup> Così, ancora, N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 769.

<sup>82</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *L'imprenditore agricolo e le origini del Libro V del codice civile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 20 (2001), tomo II, Milano, 2002, p. 580.

<sup>83</sup> Così ancora l'A., *L'imprenditore agricolo e le origini del Libro V del codice civile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, cit., p. 583.

Nella disciplina attraverso cui si articola la duplice finalità del razionale sfruttamento del suolo e degli equi rapporti sociali, si consolida un progetto di rinnovamento, emerge un quadro di valori e di scopi e si forma una visione di insieme di un settore autonomo del diritto, ma rimane una certa insoddisfazione per la mancanza di un centro gravitazionale riconosciuto adatto alla gamma delle possibilità.

L'itinerario anche grossolanamente segnalato spiega, dunque, perché a farsi carico di riportare la serie indefinita e scomposta di vicende e comportamenti sotto la guida dell'impresa sia stato chi, sul piano politico e di verifica della propria coerenza normativa, ne poteva congegnare la funzione di raccordo con un sistema di valori socialmente condivisi.

Il valore preminente che assolve il concetto di impresa come «ordinamento giuridico avente una sua autonomia e cioè una capacità di darsi un ordinamento» – suggerisce Giovanni Galloni – è destinato a tradursi in un programma di rivalutazione dei singoli e delle formazioni sociali in vista della produzione di “nuove utilità”<sup>84</sup>.

Recuperato lo schema di gioco non è stato difficile irrobustire, in seguito, lo sguardo su una serie di temi squisitamente legati alle nuove frontiere economiche, così come alle conquiste tecnologiche e alle ricadute sociali, acquistando l'indefettibile consapevolezza di una matura riflessione.

Per lasciare traccia in una sorta di “futuro della memoria” – come ci impegna Marco Goldoni<sup>85</sup> – serve, tuttavia, aggiornare il giudizio intorno alla discussione accesa sui materiali del codice non in vista della potatura di rami ormai secchi, eliminando il rischio di un ritorno all'antico pregiudizio corporativo – che non ha certo modo di riproporsi – quanto di perseverare in un (grave) errore che la meticolosa ricerca di Nicola Rondinone consenta di dominare.

Quando, ancora, si legge nei manuali destinati all'insegnamento nelle Università: «La nozione di imprenditore agricolo ha invece – almeno nel codice civile – valore essenzialmente negativo»<sup>86</sup> ovvero negli studi più aggiornati si commenta, a proposito della novellazione dell'art. 2135 cod. civ., «l'unificazione statutaria della categoria dell'imprenditore agricolo con quella dell'imprenditore commerciale»<sup>87</sup>, è agevole appurare i motivi di questa “manovra”.

---

<sup>84</sup> Così G. GALLONI, *Dossetti profeta del nostro tempo*, Roma, 2009, p. 133 ss.

<sup>85</sup> Così l'A., *Ai lettori della Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 509.

<sup>86</sup> Così G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale 1, Diritto dell'impresa*, Milano, 2013, p. 47.

<sup>87</sup> Così V. BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, in *Giur. Comm.*, 2002, I, p. 5.



Il tentativo appare volto a replicare con l'abusivo rinvio all'attività ciò che sarebbe giuridicamente improponibile fissare sul piano dell'organizzazione dell'impresa, visuale che resta alla base delle disposizioni del Libro V, almeno come una delle varianti di significato<sup>88</sup>.

Se, dunque, la centralità sistematica dell'impresa può dirsi, seguendo fino in fondo l'esplorazione di Nicola Rondinone, «il principale e ineliminabile lascito della codificazione del 1942», non può rimanere inascoltato l'invito rivolto, prima di tutto ai commercialisti, a riavviare un confronto con i cultori del diritto agrario intorno ad un tema trasversale, per questa via superando lo storico antagonismo «senza che si interpongano più steccati, che a volte possono sembrare indotti dal prosaico obiettivo di marcare il proprio territorio di ricerca»<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. A. ASQUINI, *Profili dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, p. 1, ad avviso del quale l'estensione semantica della nozione di impresa ricomprende quattro significati: *imprenditore; attività imprenditrice; azienda e, appunto, istituzione*.

<sup>89</sup> Sono parole di N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il «lato oscuro» dell'unificazione dei codici*, cit., p. 780.

LUCIO SALZANO

## LA SICUREZZA ALIMENTARE IN CINA AI TEMPI DEL COVID-19

### ABSTRACT

L'attuale pandemia di Covid-19 ha messo in evidenza tutte le fragilità del sistema di sicurezza alimentare cinese che sono endemiche e radicate nel tempo e che interessano l'impianto normativo, amministrativo ed istituzionale ma anche l'approccio culturale degli operatori e dei consumatori.

La Cina affronta le problematiche di *Food Safety* con un ritardo di almeno un decennio rispetto all'Europa e lo fa attraverso una consistente produzione normativa che tuttavia, non solo non è riuscita a colmare il ritardo nei confronti del vecchio continente ma ha creato, se possibile, un crescente disordine di competenze istituzionali e disorientamento tra gli operatori.

Le abitudini alimentari, l'approccio culturale alle problematiche connesse alla sicurezza alimentare, la forte crescita demografica ed il conseguente elevato numero di operatori sono alcuni dei fattori che hanno contribuito a rendere l'attuale sistema di *Food Safety* inefficiente.

*The current pandemic of Covid-19 highlights all the fragilities of chinese's Food Safety frame that are endemic and rooted in time and they affect the regulatory, administrative and institutional system but also the cultural approach of operators and consumers.*

*China faces Food Safety issues with a delay of at least a decade compared to Europe and it does so through a outstanding lawmaking that, however, doesn't bridge the gap towards European Union but, creates, if possible, a growing disorder of institutional competences and disorientation among operators.*

*Food habits, the cultural approach to issues related to Food Safety, the*

*strong demographic growth and the consequent high number of operators are some of the factors that have contributed to making the current Food Safety system inefficient.*

PAROLE CHIAVE: Sicurezza alimentare – Cina – Covid-19.

KEYWORDS: *Food Safety* – China – Covid-19.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto storico normativo. – 2.1 Le prime quattro fasi della regolamentazione alimentare cinese. – 2.2 La quinta fase della regolamentazione alimentare cinese. – 3. Conclusioni

1. L'attuale pandemia di Covid-19 offre l'occasione per un'opportuna riflessione sui fattori che hanno permesso la creazione e diffusione del virus non solo nel campo della scienza medica ma anche giuridica.

Se l'effetto immediato delle morti conseguenti al contagio del virus ha generato un giustificato allarme sanitario ed economico mondiale, quello mediato non può che indurre a riflettere sulle modalità, spesso parassitarie, con cui l'uomo sfrutta le risorse animali e terrestri in nome di un modello economico che per alcuni merita di essere ripensato.

Evidentemente gli aspetti economico-sanitari non entreranno in considerazione nella presente trattazione; per contro, quelli giuridici riguardanti il sistema di sicurezza alimentare cinese meritano di essere approfonditi.

La Cina infatti è stata da alcuni additata di essere la responsabile diretta della diffusione del virus.

Taluni ritengono che tale agente patogeno sia il frutto di un esperimento di laboratorio appositamente diffuso, talaltri sostengono che esso sia stato trasmesso all'uomo da animali selvatici in un mercato di Whuan, nella provincia di Hubei, in Cina<sup>1</sup>.

Tralasciando le considerazioni sulla tesi complottista non ci si può esimere dall'operare una riflessione sulle abitudini, legate anche a questioni culturali, relative ai consumi e modalità di conservazione degli animali selvatici che vengono venduti in molti mercati cinesi.

È noto che la sicurezza alimentare (intesa come *Food Safety*) influisce in modo significativo sulla salute pubblica globale ed in particolar modo nei Paesi densamente abitati, come la Cina, in cui negli ultimi anni le problematiche di sicurezza alimentare e di origine degli alimenti vengono maggiormente percepite rispetto ad altre, quali per esempio quelle relative alla sicurezza pubblica, medica ed al traffico<sup>2</sup>.

La Cina è diventata uno dei principali attori del sistema globale di approvvigionamento alimentare ed è opportuno tentare di analizzare gli

---

<sup>1</sup> Alla fine del 2019, la sede cinese dell'organizzazione mondiale della sanità è stata informata di un caso di polmonite di origine sconosciuta trovato nella città di Whuan, nella provincia di Hubei, in Cina. Secondo le autorità alcuni pazienti erano rivenditori del mercato del pesce di Whuan. Si veda <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

<sup>2</sup> H. Oy, *Five top safety issues of Chinese in 2011*, Insight China, 2011.

aspetti salienti della normativa di sicurezza alimentare, e più in generale il sistema socio-giuridico che ha portato alla loro attuazione.

2. Secondo Ryszard Kapuściński grazie alla rivoluzione l'uomo si libera della paura e si sente libero. Senza questo processo di liberazione, non ci sarebbe alcuna rivoluzione<sup>3</sup>.

Attenendosi a tale paradigma è corretto affermare che la paura è il motore pulsante di ogni rivoluzione.

Ed è proprio dalle paure che sia in Unione europea che in Cina hanno avuto origine le grandi riforme di sicurezza alimentare.

Per quanto riguarda il vecchio continente si può ragionevolmente affermare che la rivoluzione copernicana in materia di *Food Safety* è nata in conseguenza della crisi della encefalopatia spongiforme bovina (BSE), la cosiddetta «mucca pazza».

Fin dalla direttiva 93/43/CEE<sup>4</sup>, che aveva introdotto il sistema HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), si era costituito un sistema proattivo mirato alla prevenzione dei rischi igienico sanitari. Il Sistema HACCP aveva segnato il cambiamento dal controllo di prodotto ad un controllo di processo.

Ma è con il regolamento n. 820/1997<sup>5</sup>, adottato appunto in risposta alla crisi della BSE, che si sono registrati il maggior numero di interventi normativi innovativi<sup>6</sup>.

Esso ha introdotto istituti all'epoca sconosciuti alla legislazione alimentare; si tratta della tracciabilità, dell'etichettatura di origine da area vasta e del «passaporto bovino»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> R. KAPUŚCIŃSKI, *Shah-in-shah*, trad. di V. Verdiani, 2ª ediz., Milano, Feltrinelli, 2009, p. 144.

<sup>4</sup> Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, «Sull'igiene dei prodotti alimentari».

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997 «che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine».

<sup>6</sup> È invero opportuno affermare che la maggior parte della legislazione di sicurezza alimentare è caratterizzata da una diffusa innovazione giuridica. Si vedano a tal proposito anche i regolamenti in tema di OGM e di *novel foods* introdotti in risposta alle preoccupazioni derivanti dai progressi della ricerca scientifica nel campo delle biotecnologie, alla disciplina sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute ed alla disciplina sistematica sulla comunicazione al consumatore di prodotti alimentari. Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2ª ediz., Torino, Utet, 2015, p. 41.

<sup>7</sup> La tracciabilità è una misura igienico-sanitaria di tipo proattivo che impone all'impresa alimentare un autocontrollo interno alla filiera produttiva. Tutto il processo produttivo viene documentato con strumenti originali quali il «passaporto bovino» che tiene traccia dell'intero ciclo della vita dell'animale. L'etichettatura di origine da area vasta consiste in un sistema informativo sulla

Ma il caso della mucca pazza è solo uno dei tanti eventi sconvolgenti che hanno segnato o stimolato un cambiamento nella legislazione alimentare.

Si possono citare diversi esempi tra cui il caso del vino al metanolo in Italia nel 1986; i germogli di soia in Germania, responsabili della morte di 21 persone e dell'infezione di oltre 2000 di *Escherichia coli*; l'influenza aviaria che nel 2003 ha portato all'abbattimento di migliaia di volatili<sup>8</sup> in quanto considerati veicolo di trasmissione all'uomo dell'agente patogeno; lo scandalo che ha investito nel 2008 l'Irlanda ove venne trovata carne suina con alti livelli di diossina; nel 2009 la febbre suina provocò la morte di 20 persone in Messico<sup>9</sup>.

Anche la Cina ha avuto diverse problematiche di sicurezza alimentare tra cui si ricordano: gli scandali avvenuti tra il 2007 e 2008 riguardanti l'aggiunta di melanina in cibi per animali e latte artificiale per neonati<sup>10</sup>; la

---

provenienza della carne bovina. A far data dal 1° gennaio 2000 è infatti obbligatorio inserire su ciascuna confezione immessa nel mercato indicazioni che permettano di identificare la carcassa o i tagli dell'animale, l'indicazione dello Stato membro o del Paese terzo in cui l'animale è nato, allevato e macellato (artt. 14, 16 e 19 del reg. 820/1997). Per un approfondimento dei suddetti concetti si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2ª ediz., Torino, Utet, 2015, p. 77 ss.

<sup>8</sup> Il Ministero della Salute istituì, con Ordinanza del 26 agosto 2005, un sistema nazionale di etichettatura delle carni avicole che, oltre al rispetto delle regole di etichettatura degli altri prodotti alimentari, imponeva di riportare anche il Paese di origine della carne. La Commissione europea mise in discussione questa misura, aprendo una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. La misura fu ritenuta in contrasto con la normativa comunitaria (secondo la quale l'indicazione di origine era facoltativa) e sarebbe risultata d'ostacolo alla libera circolazione delle merci configurando una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative agli scambi commerciali. L'Italia accolse solo parzialmente le osservazioni formulate dalla Commissione europea e decise, con l'Ordinanza del Ministero della Salute del 17 dicembre 2007, di abrogare alcuni articoli dell'Ordinanza del 26 agosto 2005: si fa riferimento all'obbligo di riportare la data di introduzione sul territorio nazionale per le carni di volatili da cortile, intere o sezionate, provenienti da Paesi comunitari e terzi, e l'obbligo particolare di etichettatura per le preparazioni e i prodotti a base di carne avicola.

<sup>9</sup> In UE bisognerà attendere l'aprile del 2015 perché sulle etichette delle carni di maiale, di cavallo, di pecora e capra (eccetto eventuali DOP o IGP) venga indicata l'origine dell'animale dando finalmente seguito al regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione».

<sup>10</sup> Furono ricoverate 300.000 persone di cui 40.000 bambini. Tale scandalo ha peraltro indotto l'FDA (*Food and Drug Administration*) nel 2009 a formare un gruppo di lavoro con lo scopo di elaborare la definizione di adulterazione economicamente motivata. Tale definizione ad oggi rimane l'unica fornita dall'FDA. Per un approfondimento sul sistema statunitense di lotta alle adulterazioni si veda: F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, Wolters Kluwer, 2017; L. SALZANO, *L'adulterazione economicamente motivata: commento a «The*

contaminazione dell'aceto con liquido antigelo avvenuta nel 2011; la presenza di *Staphylococcus aureus* in gnocchi bolliti nel 2007; l'utilizzo di un colorante non autorizzato, il Sudan, trovato in certe produzioni di carni<sup>11</sup>.

Con lo sviluppo economico del Paese e il crescente ruolo nel mercato globale, l'attenzione verso i temi della sicurezza alimentare è cresciuta significativamente.

Anche vari organismi ed istituzioni internazionali hanno posto l'attenzione sugli sviluppi economici cinesi, così nel 2008 è stato pubblicato un documento basato sull'esperienza di vari organismi delle Nazioni unite<sup>12</sup> che ha gettato le basi per un'implementazione del sistema cinese di sicurezza alimentare.

Nel 2009 infatti, il governo della Repubblica popolare ha adottato una nuova e più severa legge sulla sicurezza alimentare (*Food Safety Law*, d'ora in poi FSL) che ha innalzato gli standard di sicurezza alimentare, aumentato le sanzioni per le sue violazioni ed istituito un sistema di valutazione del rischio<sup>13</sup>.

La normativa non ha portato gli immediati risultati sperati tant'è che nel 2010, nella provincia di Qinghai, si è riscontrata nuovamente la presenza di melanina nel latte in polvere<sup>14</sup>.

Questi incidenti non sono stati causati dalla mancanza di risorse tecnologiche, ma piuttosto dalla scarsa comprensione dei principi di sicurezza alimentare e delle loro implicazioni, oppure dall'approccio culturale in tema di sicurezza alimentare, che spesso si traduce in una sottovalutazione

---

*pursuit of food authenticity: recommended & legal policy strategies to eradicate economically motivated adulteration (food fraud)*» di Michael T. Roberts e Whitney Turk, *UCLA School of Law*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 5, 2018.

<sup>11</sup> La Corte di Cassazione, decidendo una questione relativa all'utilizzo di questo colorante cancerogeno, ha forgiato un'innovativa applicazione del principio di precauzione che è stata condivisa anche da successive pronunce.

La Suprema Corte ha affermato che «il produttore, onde garantire la sicurezza degli alimenti, ha un obbligo, quale operatore professionale, di attenersi al principio di precauzione e di adottare misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione al consumo umano, verificando, attraverso controlli a campione, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale». Cass. civ., Sez. III, ordinanza n. 30620/2018; Cass. civ., Sez. II, sentenza n. 15824/2017.

<sup>12</sup> UN IN CHINA, *Advancing food safety in China. Occasional Paper. Office of the United Nations Resident Coordinator in China*, 2008, in <http://www.un.org.cn/public/resource/2aebcd033e334d961fefb1588b70f2ab.pdf>.

<sup>13</sup> Legge adottata durante il 7° incontro del comitato permanente dell'undicesimo congresso nazionale del popolo tenutosi il 28 febbraio 2009 ed entrata in applicazione il 1° giugno 2009.

<sup>14</sup> Xinhua News. (9 July 2010), *A new incident of formula contaminated with melamine found in Qinghai Province*, in [http://news.xinhuanet.com/food/2010-07/09/c\\_12314930.htm](http://news.xinhuanet.com/food/2010-07/09/c_12314930.htm).

da parte dei produttori alimentari delle conseguenze legate alla mancata osservanza delle relative norme<sup>15</sup>.

Per comprendere le motivazioni di queste valutazioni superficiali o incomprensioni della normativa pertinente è opportuno conoscere la storia del Paese oggetto di studio.

Pare corretto ritenere che le problematiche di sicurezza alimentare possono avere natura diversa a seconda dei differenti gradi di espansione economica di un Paese.

Quando si sviluppano politiche di sicurezza alimentare, è necessario prendere in considerazione una serie di fattori, inclusi i regolamenti internazionali ed i relativi approcci interpretativi, gli interessi degli imprenditori e dei consumatori, le sottese volontà politiche, le posizioni socio-economiche in gioco ed infine una valutazione scientifica di supporto alle politiche da adottare e l'elaborazione di un idoneo processo di valutazione del rischio.

I precedenti storico-normativi insegnano che nei Paesi con economie maggiormente sviluppate i governi adottano sistemi di applicazione della normativa di sicurezza alimentare basati sulla conformità, di prodotto o di processo, con l'accento sulla prevenzione del rischio. A tali sistemi si contrappongono quelli adottati da economie più deboli incentrati su un impianto punitivo basato su ispezioni multilivello<sup>16</sup>.

La Cina è sin dagli anni '90 autosufficiente per quanto riguarda l'approvvigionamento di cereali. Ciò si spiega col fatto che più del 80% della

---

<sup>15</sup> D. POWELL, C. JACOB & B. CHAPMAN, *Enhancing food safety culture to reduce rates of foodborne illness*, *Food Control*, volume 22, issue 6, june 2011, pp. 817-822, in [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com); F. YIANNAS, *Food safety culture: Creating a behavior based food safety management system*, Springer Science, New York, 2009.

<sup>16</sup> M. GARCIA MARTINEZ, A. FEARNE, J. CASWELL & S. HENSON, *Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships*, in *Food Policy*, vol. 32, issue 3, june 2007, pp. 299-314. In [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com). L. Fulponi, *Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries*, in *Food Policy*, vol. 30, issue 2, febbraio 2006, pp. 115-128, in [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com); R. LEE & T. MARSDEN, *The globalization and re-localization of material flows: Four phases of food regulation*, in *Journal of Law and Society*, vol. 36, Issue 1, marzo 2009, pp. 129-144, in [www.onlinelibrary.wiley.com](http://www.onlinelibrary.wiley.com); R. LOADER & E.J. HOBBS, *Strategic responses to food safety legislation*, in *Food Policy*, vol. 24, issue 6, dicembre 1999, pp. 685-706, in [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com); E. ROUVIÈRE & A.J. CASWELL, *From punishment to prevention: A French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety*, in *Food Policy*, vol. 37, issue 3, giugno 2012, pp. 246-254. E. ROUVIÈRE, R. SOUBEYRAN & C. BIGNEBAT, *Heterogeneous effort in voluntary programmes on food safety: Theory and evidence from the French import industry of fresh produce*, in *European Review of Agricultural Economics*, vol. 37, issue 4, dicembre 2010, pp. 479-499, in [www.academic.oup.com](http://www.academic.oup.com).



popolazione viveva in aree rurali e che consumava prevalentemente cibi grezzi, fatti in casa e soggetti ad un basso numero di processi produttivi.

Negli ultimi trenta anni la forte industrializzazione ha spinto le persone ad abbandonare le campagne e a concentrarsi in grandi agglomerati urbani<sup>17</sup> e così anche le abitudini alimentari sono cambiate.

La popolazione cinese oggi consuma molti più alimenti di origine animale, prodotti preconfezionati e in generale prodotti notevolmente più lavorati rispetto al passato.

Per mantenere una produzione agricola efficiente, il governo cinese ha investito nella tecnologia di produzione di riso, grano, mais, cotone, soia, maiale, bovini ed ovini e nella ricerca tecnologica transgenica. Il ricorso all'utilizzo sistematico di pesticidi e gli allevamenti intensivi hanno prodotto un grave inquinamento ambientale che ha interessato anche le falde acquifere utilizzate per irrigare i campi<sup>18</sup>.

2.1. La regolamentazione alimentare cinese si può suddividere in cinque periodi storici.

Il primo periodo può essere temporalmente collocato dagli inizi degli anni '50 sino a fine degli anni '70.

Questa epoca legislativa ha visto la transizione, per la maggior parte dei Paesi del mondo, da una regolamentazione di *Food Security* ad una di *Food Safety*. Il progressivo sviluppo economico-industriale ha infatti spostato l'attenzione dalla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari alla disciplina di produzione alimentare volta a tutelare la salute umana.

Così il Consiglio di Stato (*State Council*), la principale autorità amministrativa della Repubblica popolare cinese, nel 1964 ha emanato una prima disciplina di implementazione dell'igiene degli alimenti. Sebbene il regolamento fosse incentrato sulla prevenzione delle malattie di origine alimentare ed infettive intestinali, esso ha rappresentato il passaggio dalla disciplina del singolo processo produttivo alla gestione produttiva globale.

Il regolamento, istitutivo di una gestione centralizzata della sicurezza alimentare, coinvolgeva i dipartimenti di cinque ministeri differenti: il Ministero della sanità, che era anche l'autorità amministrativa responsabile, il Ministero del commercio e quello dell'industria leggera, l'Amministrazione

---

<sup>17</sup> La popolazione delle aree rurali si è ridotta di circa il 40% negli ultimi trenta anni. Si veda *China Statistical Yearbook 2018*, in <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeb.htm>.

<sup>18</sup> Y. LU, S. SONG, R. WANG, Z. LIU, J. MENG, J.A. SWEETMAN, A. JENKINS, R.C. FERRIER, H. LI, W. LUO, T. WANG, *Impacts of soil and water pollution on food safety and health risks in China*, in *Environment International*, vol. 77, aprile 2015, pp. 5-15, in [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

centrale dell'industria e del commercio e la Federazione cinese delle cooperative di approvvigionamento e di *marketing*<sup>19</sup>.

Il secondo periodo della regolamentazione alimentare cinese ha inizio dalla fine degli anni '70 sino a metà degli anni '90.

Nel 1979 il Consiglio di Stato ha emanato un regolamento (*Regulations on the Management of Food Hygiene*) volto a trasferire la gestione dell'igiene alimentare dalla prevenzione delle malattie infettive intestinali alla prevenzione delle malattie di origine alimentare.

Questo secondo periodo è caratterizzato da una gestione multisettoriale delle competenze nella sicurezza alimentare.

In questo contesto tutti i dipartimenti dell'agricoltura, della silvicoltura, della zootecnia, dell'acquacoltura, del grano, della fornitura e della commercializzazione, delle imprese, dell'industria leggera e del commercio dovevano cooperare per evitare la produzione di rifiuti industriali, di sostanze radioattive, di inquinamento da pesticidi e la diffusione di malattie degli animali.

Appena tre anni più tardi, nel 1982, questa impostazione regolatoria veniva sostituita da una nuova disciplina, la *Food Hygiene Law (Experimental Implementation)*, che tra l'altro stabiliva che le imprese di produzione erano responsabili dell'igiene degli alimenti da queste prodotte, mantenendo così l'impostazione multisettoriale delle competenze di *Food Safety* che ha caratterizzato quest'epoca legislativa.

Così il dipartimento dell'industria e del commercio era competente per la gestione dell'igiene alimentare nelle zone rurali ed urbane e dei relativi controlli; il dipartimento dell'agricoltura, della zootecnia e della pesca aveva la gestione dei controlli veterinari di bestiame e pollame; gli alimenti esportati venivano controllati dall'agenzia statale di supervisione e controllo dell'igiene alimentare, mentre il controllo dei prodotti alimentari importati era di competenza dei dipartimenti nazionali di importazione ed esportazione delle merci<sup>20</sup>.

Il terzo periodo storico della regolamentazione alimentare cinese è collocato da metà degli anni '90 sino al 2009.

Si noti, per inciso, che fino al 2009 in Cina si parlava ancora di igiene alimentare (*Food Hygiene*) e non di sicurezza (*Food Safety*), segno di una

---

<sup>19</sup> L. ZHE, A. N. MUTUKUMIRA, C. HONGJUN, *Food safety governance in China: From supervision to coregulation*, in *Food Science & Nutrition*, vol. 7, issue 12, dicembre 2019, pp. 4127-4139, in <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6924309/#fsn31281-bib-0047>.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

certa immaturità legislativa che considerava l'aspetto igienico-sanitario degli alimenti come il fattore centrale da implementare per ridurre gli effetti nocivi legati alla loro assunzione. Si ricordi che in pari data nel vecchio continente si celebravano i nove anni di entrata in vigore del regolamento (CE) n. 178/2002<sup>21</sup>, norma che ad oggi costituisce ancora un vero e proprio codice che declina principi, requisiti generali e procedure di legislazione alimentare dell'Unione.

Quando in Cina nel 1982 fu adottata la prima disciplina sull'igiene alimentare, sembrava che le principali preoccupazioni igieniche derivassero dal cibo avariato, sporco, avvelenato e da un antigenico processo produttivo.

Tuttavia né la normativa del 1982 né quella del 1995 contemplavano una definizione di igiene alimentare, sebbene la norma più recente non si limitasse a trattare solo problemi di igiene ma teneva in considerazione anche questioni di sicurezza riguardanti alimenti costituiti da nuovi ingredienti per neonati e da quelli con effetti benefici sulla salute.

La legge sull'igiene alimentare del 1995<sup>22</sup>, promulgata dal Congresso Nazionale del Popolo, era composta da 57 articoli suddivisi in nove capitoli riguardanti principi generali, definizioni, igiene degli alimenti, additivi alimentari, contenitori di alimenti, promulgazione di regolamenti e norme igieniche sugli alimenti, amministrazione e controllo dell'igiene alimentare, responsabilità. Tale normativa, che aggiungeva 12 nuovi articoli alla legge sull'igiene alimentare del 1982, prevedeva l'istituzione dell'autorità responsabile della gestione dell'igiene alimentare.

In particolare il par. II, sulla sicurezza alimentare («*the safety of food*»), prevedeva una serie di generiche condizioni che dovevano essere soddisfatte nella produzione, gestione e vendita degli alimenti. Talvolta i requisiti ivi previsti erano principi igienico-sanitari di base che avrebbero meritato una migliore declinazione delle prescrizioni da adottare. Ad esempio l'art. 8, n. 1, imponeva di «mantenere la pulizia e la pulizia ambientale interna ed esterna, adottando misure per eliminare mosche, topi, scarafaggi e altri insetti dannosi, nonché le loro condizioni di riproduzione, e mantenere il processo a una distanza specifica da siti tossici e dannosi»<sup>23</sup>. Non è dato

---

<sup>21</sup> Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare».

<sup>22</sup> *The Food Hygiene Law of the People's Republic of China, No. 59 Order of the President of the People's Republic of China*, October 30, 1995, in <http://www.cnca.gov.cn/rjwzcjgb/flfg/images/20061016/476.pdf>.

<sup>23</sup> Art. 8, n. 1, della legge sulla igiene alimentare del 1995: «*Food manufacturing, management*

sapere quali fossero le misure da adottare per prevenire l'infestazione degli animali ivi elencati né quale fosse la «specificità distanza» da mantenere tra il luogo di produzione ed i «siti tossici e dannosi».

In altre circostanze invece le condizioni prescritte dalla legge erano troppo specifiche e riferite a circoscritte categorie di alimenti. In tal senso si esprimeva l'art. 8, n. 7, secondo cui «Gli alimenti destinati al consumo diretto devono essere confezionati in piccoli involucri o in materiali di confezionamento non tossici e puliti»<sup>24</sup>. Nulla si prevedeva con riferimento a tale aspetto per gli alimenti non destinati al consumo diretto per i quali è lecito quindi domandarsi se le relative condizioni igienico-sanitarie fossero soggette ad una deregolamentazione o ad una disciplina più elastica.

La legge del 1995 inoltre non conteneva disposizioni igienico-sanitarie riguardanti la coltivazione e l'allevamento ed anche per ciò tale norma non poteva considerarsi una disciplina con approccio *from farm to table*, tipico delle legislazioni più evolute. Si consideri che negli stessi anni nella Comunità europea la direttiva 93/43/CEE adottava già tale approccio disponendo l'adozione del sistema HACCP per le imprese alimentari che intervenivano in tutte le fasi dalla preparazione alla fornitura di alimenti. Invero l'art. 18 della legge cinese del 1995, sebbene non facesse esplicito riferimento al sistema HACCP, prevedeva che le imprese che intervenivano nella produzione, gestione e vendita di alimenti, dovevano predisporre un proprio sistema di controllo. Negli anni '90 in Cina l'adozione del sistema HACCP avveniva su base volontaria, anche se fu adottato solamente da 250 imprese<sup>25</sup>.

In ultimo è importante osservare che la disciplina del 1995 non istituiva alcun sistema in risposta a gravi problematiche di sicurezza alimentare e ciò ha lasciato del tutto impreparato il governo quando nel 2004 si è scatenata l'influenza aviaria che ha avuto come epicentro proprio la Cina.

Anche in questo caso è necessario operare un raffronto con la normativa europea dell'epoca. Si consideri infatti che la disciplina di igiene alimentare cinese è rimasta in vigore fino al 2009 e che già nel 2002 nella Comunità europea, con l'entrata in vigore il regolamento CE n. 178/2002, si era istitu-

---

*and selling shall comply with the following hygienic requirements: (1) Maintaining internal and external environmental cleanness and neatness, adopting measures to eliminate flies, mice, cockroaches and other harmful insects as well as their breeding conditions, and keeping the process at a specified distance from toxic and harmful sites; (...).*

<sup>24</sup> Art. 8, n. 7, della legge sulla igiene alimentare del 1995: «Food manufacturing, management and selling shall comply with the following hygienic requirements: (...) (7) Food for direct consumption shall be in small packages or use non-toxic and clean packaging materials; (...).

<sup>25</sup> CNCA, *The report on HACCP application and development in China*. Beijing: Certification and Accreditation Administration of P.R.C, 2015, in <http://english.cnca.gov.cn>.

ito il sistema di allarme rapido<sup>26</sup> volto a creare una rete di interscambio di informazioni tra Stati membri, la Commissione e l'Autorità<sup>27</sup>, in caso di rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi.

Il quarto periodo della legislazione alimentare cinese ha inizio il 1° giugno del 2009 con l'entrata in vigore della prima *Food Safety Law*<sup>28</sup> e termina prima della sua implementazione avvenuta nel 2015.

La legge sulla sicurezza alimentare non era tale solo nel nome, per la prima volta si è utilizzato infatti il termine "*Safety Law*" per identificare una legge, ma anche nella sostanza in quanto ha operato un cambio di regolamentazione passando dalla gestione dell'igiene alimentare alla disciplina di sicurezza alimentare.

La norma aveva lo scopo di assicurare la sicurezza alimentare, salvaguardare la salute pubblica e la sicurezza<sup>29</sup> e trovava applicazione in tutte le fasi dalla produzione alla distribuzione degli alimenti<sup>30</sup>.

Venivano ampliate le competenze del dipartimento amministrativo della salute in ordine alla formulazione di standard di sicurezza alimentare<sup>31</sup> che, a differenza di quanto previsto dalla legge del 1995, era tenuto ad elaborare standard nutrizionali, per alimenti per bambini o altre specifiche

---

<sup>26</sup> Il sistema di allarme rapido è previsto dall'art. 50 del reg. (CE) n. 178/2002.

<sup>27</sup> L'autorità europea per la sicurezza alimentare è stata istituita dal reg. (CE) n. 178/2002 ove è disciplinata dal capo III.

<sup>28</sup> *Food Safety Law of the People's Republic of China, No. 9 Order of the President of the People's Republic of China*, February 28, 2009, in [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2011-02/15/content\\_1620635.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2011-02/15/content_1620635.htm).

<sup>29</sup> Art. 1 della *Food Safety Law* del 2009: «*This Law is enacted for the purposes of ensuring food safety and safeguarding public health and safety*».

<sup>30</sup> Art. 2 della *Food Safety Law* del 2009: «*This Law shall be applicable to any of the following activities within the territory of the People's Republic of China: (1) Food production and processing (hereinafter referred to as "food production"), food product distribution and catering services (hereinafter referred to as "food operation"); (2) The production and operation of food additives; (3) The production and operation of packaging materials, containers, detergents and disinfectants used for food products, and tools or equipment used for food production and operation (hereinafter referred to as "food-related products"); (4) Food additives and food-related products used by food producers and business operators; (5) Safety management of food products, food additives and food-related products. The supervision of the quality and safety of primary food products derived from agriculture (hereinafter referred to as "agricultural food products") shall abide by the provisions of the Law of the People's Republic of China on the Quality and Safety of Agricultural Products. However, formulation of relevant quality and safety standards for agricultural food products and release of information on the safety of agricultural food products shall comply with the relevant provisions of this Law*».

<sup>31</sup> Si noti che il capitolo 5 della legge 1995 faceva riferimento ancora agli standard di igiene alimentare (*Food Hygienic Standards*) mentre l'art. 20 della *Food Safety Law* del 2009 a quelli di sicurezza alimentare (*Food Safety Standards*).

categorie di consumatori, così come tabelle nutrizionali ed altre informazioni al consumatore<sup>32</sup>.

Il sistema sotteso all'adozione degli standard di sicurezza alimentare è particolare e merita un breve cenno.

In Cina sono contemplati fondamentalmente due tipi di standard: gli obbligatori ed i volontari.

Quelli obbligatori, la cui determinazione è di competenza statale, traggono origine da standard di fonte internazionale, come il *Codex Alimentarius* (d'ora in poi *Codex*). Ma il riferimento al *Codex* non implica la sua totale adozione. Infatti, il livello di ricorso a questi standard, e quindi il livello di sicurezza, dipende in larga misura dalle capacità tecniche e finanziarie dei produttori di alimenti.

Anche gli interessi commerciali giocano un ruolo centrale nella determinazione del livello degli standard. Ad esempio, per incentivare l'esportazione, il governo è propenso ad elaborare standard di basso livello in modo che tutte le imprese esportatrici li possano agevolmente adottare.

2.2. Il quinto ed ultimo periodo della legislazione alimentare cinese vede una frenetica produzione legislativa che ha portato la normativa di sicurezza alimentare, nel giro di appena quattro anni (dal 2015 al 2019), a ben tre implementazioni.

Durante il diciottesimo congresso del partito comunista cinese si è introdotto il concetto di *social governance*, che riconosce il ruolo degli attori sociali, insieme al governo ed alle imprese nella amministrazione della sicurezza alimentare.

Prendere piena contezza del contenuto della *social governance*, per chi non vive in prima persona la realtà cinese, può risultare complicato ma sostanzialmente esso consiste nel fatto che tutti gli attori sociali sono chiamati a regolare e gestire gli affari di interesse sociale come partner cooperativi riconosciuti dalla legge al fine di rafforzare il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>33</sup>. Ed è per ciò che questo periodo della legislazione alimentare cinese può essere chiamato «dell'amministrazione integrata».

L'introduzione della *social governance* può essere letta anche come una presa di coscienza da parte del legislatore del fatto che le sole autorità go-

---

<sup>32</sup> Art. 20 *Food Safety Law* del 2009.

<sup>33</sup> M.T. ROBERTS, C.F. LIN, *China Food Law Update: The 2015 Food Safety Law and Social Governance on Food Safety*, vol. 12, issue 2, *Journal of Food Law and Policy* (Forthcoming), in [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2872703](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2872703).

vernative non riescono a garantire la sicurezza alimentare ed è perciò fondamentale collaborare con soggetti non governativi e condividere con essi le responsabilità.

Nel 2015, in seguito a diversi cicli di revisione e ben tre progetti di riforma, è entrata in vigore una nuova FSL<sup>34</sup> che può essere considerata non solo un codice contenente principi e definizioni trasversalmente applicabili a tutta la normativa alimentare, ma anche una raccolta di norme verticali, cioè riguardanti specifici settori.

Nel prosieguo si esamineranno alcuni aspetti innovativi della norma ed altri rivelatori di tale natura ibrida.

La valutazione del rischio è stata oggetto di un rimodellamento che ha inserito nuovi requisiti formali per i prodotti correlati agli alimenti<sup>35</sup>. Tali prodotti ora, come già accadeva per gli alimenti e gli additivi, vengono sottoposti ad un procedimento di valutazione di rischi biologici, chimici e fisici.

Si noti che il termine rischio ha un significato diverso rispetto a quello attribuitogli in Unione europea dal regolamento (CE) n. 178/2002 secondo cui il rischio è la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo<sup>36</sup>. Lo stesso regolamento definisce il pericolo come un agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute<sup>37</sup>.

La FSL cinese non utilizza il termine pericolo nell'accezione comunitaria, a cui viene infatti attribuito un significato generico, ed assegna al rischio il contenuto di pericolo elaborato dal diritto comunitario.

Senza volere eccedere di campanilismo si prenda atto che la normativa comunitaria, anche sotto questo precipuo aspetto, può essere considerata un modello da seguire per tutte le legislazioni mondiali.

Anche gli Stati Uniti infatti non definiscono i concetti di rischio e pericolo, che quindi assumono significati diversi, talvolta confondibili tra loro, rispetto a quelli utilizzati nell'Unione europea<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> *Food Safety Law* del 2015, in [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Amended%20Food%20Safety%20Law%20of%20China\\_Beijing\\_China%20-%20Peoples%20Republic%20of\\_5-18-2015.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Amended%20Food%20Safety%20Law%20of%20China_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_5-18-2015.pdf).

<sup>35</sup> Tra i prodotti correlati agli alimenti rientrano i materiali ed oggetti atti a venire in contatto con gli alimenti, il *packaging*.

<sup>36</sup> Reg. (CE) n. 178/2002, art. 3 par. 1 n. 9.

<sup>37</sup> Reg. (CE) n. 178/2002, art. 3 par. 1 n. 14.

<sup>38</sup> L. SALZANO *L'adulterazione economicamente motivata: commento a «The pursuit of food authenticity: recommended & legal policy strategies to eradicate economically motivated adultera-*

La FSL ha inserito specifiche responsabilità per i produttori di additivi<sup>39</sup> i quali devono delegare il controllo delle loro produzioni a terze parti<sup>40</sup>.

L'introduzione della tracciabilità è forse uno degli aspetti più innovativi ed interessanti su cui è opportuno soffermarsi. È richiesto alle imprese alimentari di stabilire un sistema proattivo di tracciabilità del sistema produttivo<sup>41</sup>. Infatti, nel caso in cui si rilevino all'interno del processo produttivo violazioni della normativa di sicurezza alimentare, i produttori sono tenuti a fermare la produzione, a richiamare il prodotto alimentare immesso sul mercato, informare i produttori, i distributori ed i consumatori interessati e creare un registro su richiami e notifiche<sup>42</sup>. Tale sistema di autocontrollo è elemento di assoluta novità rispetto alla previgente versione della FSL del 2009, ed esprime l'essenza della *social governance* che, come si è detto, caratterizza quest'ultimo periodo legislativo.

---

*tion (food fraud)» di Michael T. Roberts e Whitney Turk, UCLA School of Law, in Dir. giur. agr. alim. e amb., 5, 2018, p. 5.*

La sezione 418 del FDCA (*Food, Drug and Cosmetic Act*), introdotta dal FSMA (*Food Safety Modernization Act*), delinea la metodologia di analisi del pericolo (non del rischio come previsto dal reg. (CE) n. 178/2002) da attuarsi attraverso controlli preventivi del rischio che si basano sostanzialmente sull'analisi dei punti critici di controllo, utilizzando così impropriamente e parzialmente il sistema HACCP. Impropriamente perché il sistema di HACCP, così come oggi concepito in Unione europea, non individua la presenza di un rischio bensì di un pericolo in funzione della prevenzione di un rischio. Parzialmente perché il legislatore statunitense non utilizza tutti i principi fondanti l'HACCP ma solo quelli relativi all'identificazione del rischio (pericolo per l'UE) ed alla riduzione e prevenzione delle sue conseguenze dannose.

<sup>39</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 59: «*Food additive producers shall establish and maintain an inspection record for outgoing food that verifies the inspection certificates and safety status of the outgoing food additives. It shall correctly record such information as name, specification, quantity, production date or batch number, shelf life, inspection certificate number, and sales date of such food additives and name, address and contact information of the purchaser and shall keep relevant credentials. The preservation term of such records and credentials shall be subject to the provisions set forth in Paragraph 2 of Article 50 hereof.*».

<sup>40</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 90: «*The testing of food additives shall be subject to the provisions on food testing prescribed in this Law.*».

<sup>41</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 42: «*The State shall establish a full traceability system for food safety. Food producers and distributors shall establish the traceability system for food safety in accordance with this Law so as to ensure food traceability. The State shall encourage food producers and distributors to collect and preserve production and distribution information and to establish the traceability system for food safety by means of information technology. The food and drug administration under the State Council shall, together with relevant departments such as the agriculture administration, under the State Council, establish a synergy mechanism for full traceability of food safety.*».

<sup>42</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 63, comma 1°: «*The State shall establish a food recall system. In the event that a food producer finds that the food being produced does not comply with food safety standards or is proven to likely endanger human health, the food producer shall immediately stop production of the food, recall the food product released to the market, notify relevant producers, distributors and consumers, and create a record on recalls and notifications.*».



Si rinviengono anche alcune disposizioni concernenti la vendita degli alimenti *on line*, tra cui la previsione dell'obbligo per le piattaforme di *e-commerce* di registrare i nomi dei distributori di alimenti che vendono tali prodotti sulle loro piattaforme e di esaminarne le licenze<sup>43</sup>.

Nella FSL del 2015 si disciplina anche l'utilizzo di pesticidi<sup>44</sup> e la produzione di alimenti OGM<sup>45</sup>. Per completezza espositiva è opportuno evidenziare che la vigente regolamentazione di questi ultimi è costituita da una serie di regolamenti del Consiglio di Stato e dal ministero dell'agricoltura contenenti, tra l'altro, una lista di prodotti soggetti ad essere etichettati come OGM<sup>46</sup>.

La FSL prevede, per la prima volta, l'obbligo per i grossisti di conservare, per almeno due anni, registri in cui inserire determinate informazioni come il nome dell'alimento, la data di produzione, la data di scadenza, la quantità di prodotto in vendita<sup>47</sup>.

È prevista anche una sezione (*section 4*) dedicata agli *Special Foods*, tra cui vi rientrano gli alimenti con effetti benefici sulla salute (*health care food*), quelli utilizzati a scopo medico e gli alimenti per neonati<sup>48</sup>.

La FDA cinese, il ministero della salute e lo *State administration of Chinese medicine* sono le autorità deputate alla redazione di un catalogo di materie prime utilizzabili per la produzione di *health care foods*. È prevista altresì una specifica disciplina relativa alle informazioni al consumatore per questo tipo di alimenti<sup>49</sup>, una procedura di registrazione per gli alimenti con scopi medici<sup>50</sup> ed una responsabilizzazione delle imprese produttrici di alimenti per neonati in ordine ai controlli di qualità da effettuare sia nella fase di approvvigionamento delle materie prime che sul prodotto da immettere nel commercio<sup>51</sup>.

La sezione termina con una clausola di chiusura che prevede, per tutti i produttori di *super foods*, l'obbligo di effettuare con regolarità, in ossequio

---

<sup>43</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 62 comma 1°: «*Third-party platform providers for online food trade shall implement real-name registration of admitted food distributors, specify their food safety management responsibilities and, if they have lawfully obtained licensing, inspect their licenses.*»

<sup>44</sup> Si veda l'art. 49 della *Food Safety Law* del 2015.

<sup>45</sup> Si veda l'art. 69 della *Food Safety Law* del 2015.

<sup>46</sup> Si veda a tal proposito, X. ZHU, M.T. ROBERTS, K. WU, *Genetically Modified Food Labeling in China: In Pursuit of a Rational Path*, in *Food & Drug Law Journal*, agosto 2016, in [https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES\\_PUB\\_GMO.aspx](https://law.ucla.edu/~media/Files/UCLA/Law/Pages/Publications/RES_PUB_GMO.aspx).

<sup>47</sup> *Food Safety Law* del 2015, artt. 50 e 53.

<sup>48</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 74.

<sup>49</sup> *Food Safety Law* del 2015, artt. 78 e 79.

<sup>50</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 80.

<sup>51</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 81.

al principio di *social governance*, audit interni del sistema produttivo e presentarne i risultati alla FDA<sup>52</sup>.

È prevista anche una riorganizzazione delle competenze attraverso la riunione di funzioni, prima attribuite a tre diverse agenzie governative<sup>53</sup>, in capo alla sola FDA che così assurge a prima istituzione amministrativa cinese in materia di prodotti alimentari. La Legge prevede anche che rappresentanti di associazioni di consumatori e di commercianti siano parte del *National Food Safety Standard Review Committee*<sup>54</sup>. Anche quest'ultima previsione conferma l'effettiva applicazione del principio di *social governance* consistente, come detto, nel riconoscimento di un ruolo fondamentale degli attori sociali nell'amministrazione della sicurezza alimentare.

Ultimo aspetto che merita di essere evidenziato della novella del 2015 riguarda la previsione di più severe sanzioni amministrative in caso di violazioni della pertinente normativa alimentare<sup>55</sup>. Sono previste, tra l'altro, la confisca sia di alimenti prodotti o distribuiti illecitamente che dei relativi profitti, multe, ordini di cessazione della produzione, revoca delle licenze e l'iscrizione nella cosiddetta lista nera dei produttori.

Ma è opportuno guardare oltre i cambiamenti tecnici istituiti con la legge del 2015 ed analizzare se effettivamente si sono affrontate, e risolte, le endemiche problematiche di questo grande Paese.

Una delle grandi sfide che la legislazione alimentare cinese è da sempre chiamata ad affrontare è la mancanza di fiducia<sup>56</sup> del consumatore nei confronti dell'autorità governativa, quale conseguenza di una generalizzata inefficacia regolatoria, dovuta a sua volta ad una scarsa effettiva applicazione della legge, al protezionismo locale, alla disparità nella distribuzione delle ricchezze ed alla corruzione<sup>57</sup>.

Più specificatamente, con riferimento al settore alimentare, la sfiducia

---

<sup>52</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 83.

<sup>53</sup> Le tre agenzie governative a cui ci si riferisce sono: la *National Health and Family Planning Commission* (NHFPCC), che ha sostituito il Ministero della Salute, la *State Administration for Industry and Commerce* (SAIC) ed infine la *General Administration of Quality Administration* (AQSIQ).

<sup>54</sup> *Food Safety Law* del 2015, art. 28.

<sup>55</sup> *Food Safety Law* del 2015, artt. 122 ss.

<sup>56</sup> La fiducia è una regola sociale fondamentale in Cina che trae origine dal confucianesimo ed è la base per inquadrare le aspettative generali nel sistema normativo alimentare cinese.

<sup>57</sup> C. LIU, *The Obstacles of Outsourcing Imported Food Safety to China*, 43 *Cornell Int'l L.J.*, 249, 2010; B.V. ROOIJ, *The Peoples Regulation, Citizen and Implementation of Law in China*, 25 *Colum. J. Asian L.*, 116, 2012; C.F. LIN, *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, in 51(3) *Va. J. Int'l L.*, 637, 2011.

del consumatore è dovuta alla diffusione di politiche aziendali scorrette e decettive<sup>58</sup>.

La suddetta carente applicazione della legge è dovuta al fatto che il sistema atto a supervisionare il rispetto della normativa di sicurezza alimentare è costituito da un insieme frammentato di agenzie governative.

Si consideri a tal proposito che nel 2004 il Consiglio di Stato ha designato cinque principali agenzie governative – *Administration for Industry and Commerce* (SAIC), *General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine* (AQSIQ), *Ministry of Agriculture* (MOA), *the Ministry of Health* (MOH), *State Food and Drug Administration* (SFDA) – ciascuna con competenze diverse in materia di sicurezza alimentare.

Solo nel 2010 è iniziata un'apparente razionalizzazione di questo sistema con la creazione del *Food Safety Committee*<sup>59</sup> a cui è stata attribuita la funzione di coordinamento per la legislazione e le politiche nazionali di sicurezza alimentare.

La creazione del suddetto comitato non solo non ha raggiunto lo scopo di razionalizzazione del sistema ma, se possibile, ne ha complicato il funzionamento. A tale conclusione si deve ragionevolmente giungere se si considera che appena un anno prima la creazione del *Food Safety Committee* la FSL del 2009 attribuì tale funzione di coordinamento al ministero della salute ma, come detto, in compresenza di una pluralità di agenzie scarsamente coordinate tra loro. Oltre alle cinque principali agenzie infatti, se ne contavano altre quattordici più o meno coinvolte nella regolamentazione della sicurezza alimentare<sup>60</sup>.

Nel 2013 è stato quindi apportato un ulteriore cambiamento istituzionale a livello ministeriale con la creazione della *China Food and Drug Administration* (CFDA) che, pur avendo migliorato e potenziato il funzionamento delle agenzie, non ha risolto il problema della loro frammentazione. In alcuni casi infatti il MOA e la CFDA sovrintendono simultaneamente lo stesso prodotto.

La frammentazione e la sovrapposizione di competenze creano inevitabili aree buie nei controlli, conseguenti lunghi tempi di risposta ed una scarsa cooperazione nei casi di emergenza di sicurezza alimentare.

---

<sup>58</sup> M.T. ROBERTS, *A Perspective on Emerging Law, Consumer Trust and Social Responsibility in China's Food Sector: The "Bleaching" Case Study*, in 66 *Food & Drug L.J.*, 405, 2011.

<sup>59</sup> Lo *State Council* ha creato il *Food Safety Committee* il 10 febbraio 2010, si veda a tal proposito: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=11452>.

<sup>60</sup> Y. WU & Y. CHEN, *Food Safety in China*, in *Journal of Epidemiology & Community Health*, 67 n. 6, 2013, pp. 478-479.

Una delle questioni che è opportuno esaminare riguarda il sistema di comunicazione del rischio adottato dalla FSL del 2015. A partire da tale data infatti la Cina ha adottato un sistema di sicurezza alimentare basato sulla valutazione del rischio sulla scorta delle esperienze USA ed UE.

Il sistema cinese attribuisce al *National Health and Family Planning Commission* competenze di valutazione del rischio mentre la CFDA è incaricata della relativa gestione e comunicazione.

Tuttavia la FSL del 2015 permette al CFDA di svolgere l'analisi del rischio d'intesa con altri dipartimenti del Consiglio di Stato.

Di tutta evidenza pertanto non è stata operata una netta separazione di competenze tra le pertinenti istituzioni con riferimento alle varie fasi dell'analisi del rischio.

Al fine di rispondere alle legittime critiche pubbliche e di conquistare la fiducia pubblica in seguito alla serie di scandali di sicurezza alimentare avvenuti in Cina si avverte un legittimo bisogno di istituire un sistema efficace ed organizzato di analisi del rischio.

Perciò i più rilevanti standard internazionali, raccomandazioni o linee guida, così come gli esempi applicativi dell'Unione, possono essere considerati un utile modello per metodologie regolatorie scientificamente orientate.

Un'altra questione intimamente connessa alla sicurezza alimentare, probabilmente la più complessa da affrontare, riguarda le frodi alimentari e le adulterazioni economicamente motivate.

Questo tema offre l'occasione per fare qualche breve cenno alla *Food Safety Law* del 2017 che ha introdotto disposizioni in tema, tra l'altro, di etichettatura e di tracciabilità che riflettono i loro effetti anche sulle pratiche sleali di produzione alimentare.

Il 19 ottobre 2016 ed il 17 agosto 2017 la *China Food and Drug Administration* (CFDA) ha presentato due bozze di regolamenti attuativi la legge sulla sicurezza alimentare all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

La prima bozza aveva visto un'ipertrofica proliferazione normativa con ben 200 articoli, successivamente ridotti a 98 nel 2017.

Le modifiche più significative della bozza del 2017<sup>61</sup> hanno interessato l'etichettatura ed il commercio elettronico internazionale ma anche le autorizzazioni per la immissione in commercio di nuovi alimenti.

---

<sup>61</sup> In [https://members.wto.org/crnattachments/2017/SPS/CHN/17\\_3632\\_00\\_x.pdf](https://members.wto.org/crnattachments/2017/SPS/CHN/17_3632_00_x.pdf).

Con riferimento a quest'ultimo aspetto si segnala che rispetto al passato è stata eliminata la necessità di sottoporre i nuovi ingredienti, additivi e prodotti alimentari alla valutazione tecnica e di sicurezza alimentare di istituti tecnici. Tale semplificazione burocratica, o meglio deregolamentazione, da un lato potrebbe agevolare e velocizzare le pratiche per l'introduzione di nuovi alimenti, dall'altro rischia di esporre i consumatori a non trascurabili problematiche di sicurezza alimentare.

In merito alle disposizioni relative al commercio elettronico sono state previste specifiche responsabilità delle piattaforme di commercio *on line* di alimenti le quali hanno l'obbligo di tenere traccia delle registrazioni dei commercianti e degli scambi commerciali avvenuti sulla piattaforma<sup>62</sup>.

Sempre in tema di autorizzazioni si segnalano novità significative con riferimento ai requisiti che gli alimenti in ingresso nel Paese devono osservare.

A tal riguardo è previsto che tutti gli alimenti importati devono essere accompagnati da un certificato rilasciato da agenzie autorizzate o organizzazioni designate nel Paese esportatore. La certificazione ha lo scopo di dimostrare che tutti gli alimenti importati sono adatti al consumo umano e sono prodotti, trasformati, immagazzinati, trasportati ed esportati con un'adeguata supervisione.

Una siffatta misura amministrativa è stata duramente criticata in quanto sottoporrebbe le merci importate a soggiacere a restrizioni quantitative indipendentemente dal rischio di sicurezza alimentare ad esse connesso. Altra critica mossa a tale norma riguarda gli ingenti costi di certificazione che i produttori devono sopportare ed il fatto che le agenzie straniere in genere non rilasciano certificati per prodotti specifici che indicano le modalità produttive, di immagazzinaggio, di trasporto e l'idoneità al consumo umano<sup>63</sup>.

La bozza del 2017 ha previsto, in modo innovativo rispetto al passato, sia la responsabilità personale dei dipendenti delle imprese alimentari per il mancato rispetto della normativa in tema di sicurezza alimentare sia il relativo regime sanzionatorio pecuniario<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Art 36 della bozza di regolamento del 2017.

<sup>63</sup> In <https://www.natlawreview.com/article/cfda-submits-to-wto-third-revised-draft-regulation-implementation-food-safety-law>.

<sup>64</sup> In particolare l'art. 77 della bozza del 2017 ha previsto che i dipendenti direttamente responsabili per le violazioni della normativa di sicurezza alimentare devono essere multati con una somma ricompresa tra una e cinque volte lo stipendio dell'anno precedente in cui è stata commessa la violazione.

Come noto a livello comunitario tale previsione di responsabilità personale è contemplata da tempo.

Il legislatore comunitario ha identificato nell'operatore del settore alimentare il soggetto responsabile delle informazioni sugli alimenti. Egli «è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione»<sup>65</sup>.

Come noto, secondo il regolamento (CE) n. 178/2002 l'operatore del

---

<sup>65</sup> Art. 8, reg. (UE) n. 1169/2011 "Responsabilità":

«1. L'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione.

2. L'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti assicura la presenza e l'esattezza delle informazioni sugli alimenti, conformemente alla normativa applicabile in materia di informazioni sugli alimenti e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali.

3. Gli operatori del settore alimentare che non influiscono sulle informazioni relative agli alimenti non forniscono alimenti di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali.

4. Gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, non modificano le informazioni che accompagnano un alimento se tale modifica può indurre in errore il consumatore finale o ridurre in qualunque altro modo il livello di protezione dei consumatori e le possibilità del consumatore finale di effettuare scelte consapevoli. Gli operatori del settore alimentare sono responsabili delle eventuali modifiche da essi apportate alle informazioni sugli alimenti che accompagnano il prodotto stesso.

5. Fatti salvi i paragrafi da 2 a 4, gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, assicurano e verificano la conformità ai requisiti previsti dalla normativa in materia di informazioni sugli alimenti e dalle pertinenti disposizioni nazionali attinenti alle loro attività.

6. Gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, assicurano che le informazioni sugli alimenti non preimballati destinati al consumatore finale o alle collettività siano trasmesse all'operatore del settore alimentare che riceve tali prodotti, in modo che le informazioni obbligatorie sugli alimenti siano fornite, ove richiesto, al consumatore finale.

7. Nei seguenti casi gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, assicurano che le indicazioni obbligatorie richieste in virtù degli artt. 9 e 10 appaiano sul preimballaggio o su un'etichetta a esso apposta oppure sui documenti commerciali che si riferiscono a tale prodotto se si può garantire che tali documenti accompagnano l'alimento cui si riferiscono o sono stati inviati prima o contemporaneamente alla consegna:

a) quando l'alimento preimballato è destinato al consumatore finale, ma commercializzato in una fase precedente alla vendita al consumatore finale e quando in questa fase non vi è vendita a una collettività;

b) quando l'alimento preimballato è destinato a essere fornito a collettività per esservi preparato, trasformato, frazionato o tagliato.

In deroga al primo comma, gli operatori del settore alimentare assicurano che le indicazioni di cui all'art. 9, par. 1, lettere a), f), g) e b), figurino anche sull'imballaggio esterno nel quale gli alimenti preimballati sono presentati al momento della commercializzazione.

8. Gli operatori del settore alimentare che forniscono ad altri operatori del settore alimentare alimenti non destinati al consumatore finale o alle collettività assicurano che a tali altri operatori del settore alimentare siano fornite sufficienti informazioni che consentano loro, se del caso, di adempiere agli obblighi di cui al par. 2».

settore alimentare è «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo» (art. 2, n. 3, regolamento (CE) n. 178/2002) in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione (art. 17, par. 1, regolamento (CE) n. 178/2002).

Il 31 ottobre 2019 il Consiglio di Stato cinese ha pubblicato l'ultimo regolamento di implementazione alla *Food Safety Law* che è entrato in vigore a far data dal 1° dicembre 2019<sup>66</sup>.

Tale ulteriore ed ultima modifica presenta diversi punti di novità, tra cui la definizione di «alimento recuperato» che include gli alimenti richiamati o restituiti a causa di una violazione di legge, ma esclude gli alimenti che continuano ad essere venduti dopo la correzione di errori di etichettatura.

La produzione e messa in commercio di alimenti geneticamente modificati deve osservare le specifiche regole di etichettatura promulgate dallo *State Administration for Market Regulation* (SAMR) e dal *Ministry of Agriculture and Rural Affairs* (MARA).

In tema di responsabilità personale per le violazioni della legislazione alimentare, oltre ai soggetti materialmente responsabili dell'infrazione e quelli apicali, vengono ora sanzionati anche i legali rappresentanti dell'impresa alimentare.

Le sanzioni pecuniarie si sono notevolmente inasprite rispetto al passato, passando da cinque a dieci volte lo stipendio dell'anno precedente in cui è stata commessa la violazione.

È prevista una ricompensa per chiunque renderà note le violazioni di sicurezza alimentare, con particolare riferimento a quelle commesse all'interno delle imprese alimentari. Contestualmente i trasgressori verranno inseriti in una *black list* che verrà pubblicamente resa nota. Anche tale previsione pare il prodotto dell'applicazione del principio di *social governance*.

Si cerca così di ottenere un approccio proattivo da parte dei consumatori, nella lotta alle violazioni della normativa di sicurezza alimentare, ai quali viene attribuito un ruolo di responsabilità e di vigilanza attiva.

Si può affermare che il regolamento rafforza la *social governance* della *Food Safety*, concetto già in passato introdotto ed applicato, attraverso un miglioramento di qualità di educazione alla sicurezza alimentare da introdursi anche nella scuola pubblica e diffondersi nell'intera società<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> In [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/31/content\\_5447142.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/31/content_5447142.htm).

<sup>67</sup> <https://www.sgs.com/en/news/2019/11/safeguards-16119-amended-food-safety-law-in-china-to-effect-from-december-1-2019>.

L'approccio di tipo sanzionatorio alle violazioni della normativa di sicurezza alimentare è stato rafforzato rispetto al passato e diffusamente esplicitato nel regolamento<sup>68</sup>.

3. Da quanto sopra esposto pare evidente che l'impianto normativo, amministrativo ed istituzionale di sicurezza alimentare cinese non sia riuscito a tenere il passo alla grande espansione della domanda alimentare, a sua volta conseguenza della grande crescita demografica.

Le inefficienze del sistema di sicurezza alimentare sono dovute ad una lacuna culturale rinvenibile non solo nei consumatori e negli operatori del sistema alimentare ma, prima di tutto, a livello istituzionale.

Ciò non deve leggersi come una censura all'operato dei giuristi che hanno redatto le pertinenti normative, la cui pregevole preparazione è già stata saggiata in passato da chi scrive, quanto una ineluttabile presa di coscienza per cui un sistema efficiente necessita di tempi fisiologici per essere compreso e collaudato.

Le esperienze europee affondano le radici in un tempo che, se si considerano i ritmi di produzione legislativa, può ritenersi lontano e che ha avuto inizio con l'introduzione del sistema HACCP ad opera della direttiva 93/43/CEE, col regolamento 820/1997, adottato in risposta alla crisi della BSE. Quest'ultima norma può ragionevolmente considerarsi come il punto zero della normativa di sicurezza alimentare comunitaria.

Le suddette normative sono il frutto di una più ampia politica di mercato e agricola comune, entrambi costituenti, tra le altre, il primo pilastro dell'Unione, così come previsto dal Trattato di Maastricht del 1992.

Queste radicate esperienze, anche giuridiche, costituiscono il substrato giuridico-culturale alle odierne politiche comunitarie di sicurezza alimentare.

La Cina accusa un ritardo esperienziale-normativo di almeno un de-

---

<sup>68</sup> Così ad esempio Il primo comma dell'art. 67 del regolamento elenca cinque situazioni specifiche di «circostanze gravi» il cui verificarsi comporta l'elevazione di sanzioni pecuniarie. Queste circostanze riguardano i casi in cui:

1) il valore dei prodotti coinvolti nell'atto illegale è superiore a 20000 yuan o l'atto illegale dura più di tre mesi;

2) sono causate malattie di origine alimentare e casi di morte o più di 30 malattie di origine alimentare ma nessun caso di morte;

3) vengono deliberatamente fornite informazioni false o atte a nascondere la verità;

4) sono rifiutate o eluse la supervisione e l'ispezione;

5) sono eseguiti atti illegali di sicurezza alimentare della stessa natura entro un anno dopo aver ricevuto una sanzione amministrativa o penale per aver violato le leggi ed i regolamenti sulla sicurezza alimentare.



cennio che la menzionata frenetica produzione normativa non solo non è riuscita a colmare ma che ha creato, se possibile, un crescente disordine di competenze istituzionali e disorientamento tra gli operatori.

L'assenza di solide basi giuridiche non è l'unico fattore debole del sistema di sicurezza alimentare cinese che deve essere valutato anche tenendo conto degli aspetti culturali e di abitudini alimentari dei consumatori, dell'elevata popolazione e del cospicuo numero di operatori su cui la pertinente normativa deve dispiegare effetti, della diffusa corruzione, della sfiducia endemica del consumatore nei confronti dell'autorità governativa quale conseguenza di una generalizzata inefficacia regolatoria, imputabile a sua volta ad una scarsa effettiva applicazione della legge.

# INFORMAZIONI, RESOCONTI E DIBATTITI

## IL V RAPPORTO AGROMAFIE E CAPORALATO

1. Il 16 ottobre 2020, in occasione della Giornata mondiale dell'alimentazione istituita dalla FAO, è stato presentato a Roma il *V Rapporto Agromafie e Caporalato* a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto e della FLAI-CGIL.

L'Osservatorio Placido Rizzotto nasce nel 2012, in memoria dell'omonimo sindacalista ucciso dalla mafia siciliana nel 1948 e, su proposta della FLAI-CGIL, «ha il compito di indagare l'intreccio tra la filiera agroalimentare e la criminalità organizzata, con una particolare attenzione al fenomeno del caporalato e dell'infiltrazione delle mafie nella gestione del mercato del lavoro agricolo» e vi adempie mediante la redazione dei Rapporti Agromafie e Caporalato sull'infiltrazione delle mafie nella filiera agroalimentare e sulle condizioni di lavoro nel settore primario.

Il V Rapporto si propone come l'ultimo di una serie: il primo è stato pubblicato nel 2012 e, a partire da tale data, si sono succeduti gli altri Rapporti con cadenza tendenzialmente biennale.

Prima di entrare nel merito, è bene tenere a mente che, il V Rapporto, così come i precedenti, consiste in un lavoro di inchiesta e ricerca deputato a fornire una approfondita analisi scientifica del fenomeno del caporalato nell'economia primaria italiana e di quei modelli economici che si reggono sulla illegalità e sulla mortificazione dei lavoratori, attuando sperequazioni del valore dei prodotti agricoli nella filiera agroalimentare. La ricerca si connota per un approccio metodologico interdisciplinare e si avvale dei contributi di esponenti del mondo accademico e della società civile, della magistratura, giornalisti, studiosi, e – ovviamente – sindacalisti, al fine di coltivare un costante dialogo rivolto all'affermazione della legalità nel settore agroalimentare. La V edizione valorizza quello che è da sempre stato il punto di forza della ricerca messa in campo, in quanto non limita l'indagine alla mera denuncia dei profili di sfruttamento e di illegalità che tipicamente connotano il fenomeno, ma giunge anche alla formulazione di proposte innovative rifiutando, al tempo stesso, letture semplicistiche di una realtà così complessa.

Generalmente, i Rapporti si basano su una approfondita analisi delle realtà locali – anche e soprattutto per mezzo del radicamento del sindacato sul territorio – e, come evidenziato dal dott. Giovanni Salvi, Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione, seppur intitolati alla “agromafia” essi «distinguono con chiarezza gli aspetti della diffusa illegalità dai segnali di presenza di una vera e propria infiltrazione mafiosa».

Una delle principali caratteristiche che lega l'indagine e lo studio empirico sottostante alla pubblicazione di un Rapporto è che il successivo non si pone mai il solo obiettivo di aggiornare il precedente, ma apporta sempre nuovi elementi di approfondimento, talvolta sulla scorta di un intervento del Legislatore.

Ciò nonostante, nella struttura dei vari Rapporti è riscontrabile un *fil rouge* che li lega indissolubilmente tra di loro. Il riferimento è, in particolar modo, alla presenza di una sezione dedicata alla ricostruzione di un quadro conoscitivo a livello regionale e

provinciale dei territori a rischio di attivazione di forme di lavoro sfruttato, quasi sempre corredata da indagini sul campo e da testimonianze di braccianti, di operatori del settore, di sindacalisti e, talvolta, anche di caporali.

Un tracciato del lavoro agricolo a livello provinciale è rinvenibile anche nel V Rapporto, parte terza (“*La componente di lavoro indecente nel settore agricolo. Casi di studio territoriali*”), che tratta, attraverso una serie di interviste, cinque casi di studio nei territori di Verona, Vicenza, Padova e Reggio, Livorno, Piana del Sele (Salerno), Brindisi e Taranto, Agrigento e Trapani.

Un ulteriore elemento caratterizzante le varie edizioni dei Rapporti è rinvenibile negli approfondimenti conclusivi, tendenzialmente dedicati al panorama sovranazionale: è il caso dei contesti rurali francesi e spagnoli (III Rapporto), della mafia bulgara (IV Rapporto) e del *Gangmaster Licesing Act* britannico (V Rapporto).

I rapporti, dunque, oltre a dar voce alle storie delle vittime di sfruttamento nei campi, così come alle storie di riscatto, indagano gli aspetti fondamentali del contesto nel quale questi comportamenti illegali si verificano con preponderanza, ponendosi nel solco delle discipline nazionali e sovra-nazionali legate non solo alla tutela del lavoro e alla gestione dei flussi migratori, ma anche agli squilibri di potere contrattuale nella filiera agroalimentare, analizzandone, attraverso le voci di chi le subisce, gli effetti nel breve-lungo periodo.

2. Il V Rapporto, al pari dei precedenti, è di peculiare interesse perché consente di soffermarsi su un tema tanto conosciuto quanto patologico, che prende le mosse dalla consapevolezza – suffragata dai dati ufficiali – che l'utilizzo irregolare di manodopera – anche straniera – nei campi italiani sia un dato strutturale, specialmente laddove la vulnerabilità dei lavoratori sia maggiore. Infatti, secondo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dai controlli effettuati è emerso che il lavoro irregolare in agricoltura nel 2019 (59,3%) ha registrato una crescita superiore di oltre 4 punti percentuali rispetto al 2018 (54,8%).

Il periodo di osservazione dell'indagine è stato il biennio 2018-2020, con conclusione dei lavori nel mese di febbraio del 2020. Dopo la chiusura della ricerca, sono intervenuti nel mondo agricolo due fattori di novità di cui il Rapporto ha, in parte, potuto tener conto poiché finito di stampare nell'ottobre 2020.

Il primo è consistito nel passaggio sul piano sistemico dal sistema di invio trimestrale dei dati retributivi e contributivi di operai agricoli tramite flusso DMAG, all'invio mensile tramite flussi UNIMENS. Quest'ultimo sistema era stato introdotto all'art. 8, comma 2° della legge n. 199 del 2016 e sarebbe dovuto entrare in vigore a partire da gennaio 2018 ma, in realtà, è stato prorogato diverse volte, in ultimo con la legge del 28 febbraio 2020, n. 8, di conversione del d.l. del 30 dicembre 2019, n. 162, che ne ha differito la decorrenza alle retribuzioni del mese di aprile 2020.

Il secondo fattore di novità è, invece, consistito nella procedura di regolarizzazione introdotta dal d.l. del 19 maggio 2020, n. 34, c.d. “d.l. Rilancio”, convertito dalla l. del 17 luglio 2020, n. 77, prodromica all'emersione dei rapporti di lavoro irregolare in tre settori specifici (agricoltura, allevamento e pesca; assistenza alla persona; lavoro domestico). Il Rapporto, infatti, per mezzo del contributo di Corrado Bonifazi e Salvatore Stozza, trae delle prime conclusioni sui – parziali – risultati di quest'ultimo provvedimento, comparandolo con le precedenti regolarizzazioni.

Al contempo, è intervenuto nella nostra realtà socioeconomica, mutandola irre-

versibilmente, un ulteriore fattore di novità rappresentato dalla propagazione in Italia del virus SARS-Cov-2 che, a partire dal febbraio 2020, ha investito qualunque settore produttivo, compreso quello agricolo. Infatti, l'emergenza sanitaria ha acceso un faro di consapevolezza sulle distorsioni, preesistenti e strutturali, della filiera agroalimentare, e sulla conseguente necessità di reperire manodopera specializzata durante i *lockdown* nazionali per ovviare al rischio di deperimento del raccolto nei campi.

L'impatto della pandemia sul settore agroalimentare è stato monitorato anche dai Report trimestrali curati dall'ISMEA a partire dal marzo 2020<sup>1</sup> che rimandano una fotografia di un comparto che, non essendo stato oggetto del blocco delle attività, ha retto bene l'urto della crisi economica – a eccezione dei settori florovivaistico e della pesca – confermandosi quale settore strategico per garantire l'approvvigionamento di alimenti, pur mostrando, al tempo stesso, le sue criticità. A riguardo, è bene evidenziare come la propagazione del Covid-19 abbia solamente accelerato la diffusione di pratiche o tendenze che, in realtà, avevano già cominciato a manifestarsi in precedenza. È un fatto notorio che la partita della tutela dei diritti dei lavoratori agricoli si giochi anche sul terreno della dispersione del valore del prodotto lungo la filiera agroalimentare e che questa, oggi, veda retrocedere le tutele del lavoro agricolo rispetto ai rapporti di forza tra gli attori della filiera.

Uno spaccato delle dinamiche dei prezzi che si consumano lungo le filiere viene offerta nel contributo *Le dimensioni della filiera agroalimentare: migliore equità nella distribuzione del valore per un lavoro di qualità* redatto, antecedentemente alla emergenza sanitaria, da Massimiliano d'Alessio, ricercatore della Fondazione Metes (FLAI-CGIL). L'Autore, ripercorrendo l'evoluzione del termine «filiera» e analizzandone le dimensioni sul territorio italiano, evidenzia come tra i fattori idonei a incidere negativamente sulla redditività dei produttori agricoli vi siano, da un lato, gli squilibri a livello di potere negoziale, che vedono nei produttori agricoli gli «anelli deboli» della filiera, e, dall'altro, la iniquità di ripartizione dei margini di profitto lungo la catena alimentare, che aumenta la forbice tra i prezzi al consumo e quelli corrisposti ai produttori. A riprova di quanto sostenuto, e a titolo meramente esemplificativo, viene presentato al lettore uno studio condotto dall'ISMEA<sup>2</sup> nel 2018 prodromico a dimostrare come, in relazione all'acquisto *pro-capite* di prodotti agricoli freschi per una spesa annuale pari a euro 100, 00, il valore aggiunto effettivamente destinato ai produttori agricoli sia di soli euro 22, 00. Gli elementi di debolezza della filiera che incidono sulla bassa remuneratività dell'attività agricola sono comunemente riscontrati nella atomizzazione del tessuto aziendale agricolo, contrapposto da una concentrazione della grande distribuzione, nella scarsa distintività delle produzioni, che potrebbe, invece, rappresentare una leva competitiva, nonché nella eccessiva lunghezza che caratterizza la filiera agroalimentare italiana. D'altro canto, è bene evidenziare come l'esigenza di predisporre strumenti giuridici idonei a incidere sulla regolazione della filiera e sulla disciplina giuridica delle relazioni tra imprese sia ancora al centro dell'interesse delle istituzioni che sono intervenute, in passato, sia attribuendo all'associazionismo di produttori un ruolo sempre più centrale nella regola-

---

<sup>1</sup> ISMEA, *Emergenza COVID-19. 1° Rapporto sulla domanda e l'offerta dei prodotti alimentari nell'emergenza Covid-19*, Roma, marzo 2020

<sup>2</sup> ISMEA, *Rapporto sulla competitività dell'agroalimentare italiano*, Roma, luglio 2018

mentazione del mercato<sup>3</sup>, sia favorendo la cessione dei prodotti lungo la filiera mediante una regolazione dei rapporti contrattuali tra gli attori della filiera. Attualmente, invece, si assiste a un processo di riforma, attuato a livello europeo con la direttiva n. 633/2019 e a livello nazionale con l'art. 7 del relativo d.d.l. n. 1721 di recepimento, che vede nell'utilizzo di pratiche scorrette finalizzate a ottenere un vantaggio sui *competitors*, o ad arrecare loro un danno, una prassi commerciale sleale e, in quanto tale, vietata e sanzionata. Come evidenziato in sede di presentazione del V Rapporto dal Segretario della FLAI-CGIL, Giovanni Mininni, è necessario intervenire anche sull'impresa che decide di competere nella illegalità per evitare che le distorsioni della filiera possano tramutarsi in un alibi dei produttori per scaricare le sperequazioni della catena del valore sul lavoro agricolo.

Appare, dunque, evidente come una necessaria contrazione dei costi, dovuta a una competitività basata sui prezzi a ribasso, dispieghi i suoi effetti sulla riduzione delle tutele dei lavoratori, rappresentando, questa, la principale variabile attraverso cui limitare i costi di produzione.

3. In una realtà di relazioni poco trasparenti, che considera il lavoro agricolo la valvola di sfogo di abusi sistemici che si protraggono lungo tutta la filiera, si accentuano le posizioni di vulnerabilità dei lavoratori agricoli (soprattutto se stranieri), rese ancora più visibili dalla emergenza pandemica.

Per tali ragioni, il Rapporto, a mezzo del contributo del dott. Kristjan Bragosa, Segretario Generale dell'EFFAT, ha analizzato le misure adottate dall'Unione europea per garantire sia il costante approvvigionamento di alimenti, che la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori agricoli, ivi ricomprendendovi una disciplina *ad hoc* per facilitare i viaggi transfrontalieri dei «lavoratori stagionali», per tali intendendosi sia i lavoratori comunitari che i lavoratori extra-comunitari. Entrambi, infatti, sono stati classificati nella categoria dei lavoratori «essenziali» a cui non applicare la disciplina restrittiva sui «viaggi non essenziali». In tal senso, si dà conto delle linee guida della Commissione UE del 16 luglio 2020, che hanno integrato quelle del 30 marzo relative all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia Covid-19. Esse prescrivono per gli Stati membri la necessità di garantire la parità di trattamento, di condizioni di vita e di lavoro adeguate, richiedono che sia data ai lavoratori stagionali adeguata comunicazione sui loro diritti e che sia tutelata la loro salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché che sia garantita la «ragionevolezza» dei costi di trasporto e di viaggio senza che questi, al pari del costo per l'alloggio, siano automaticamente trattenuti dai salari degli stessi lavoratori. Inoltre, viene richiesto che l'alloggio, oltre a garantire un tenore di vita dignitoso, sia delle dimensioni tali da assicurare il distanziamento sociale. Le linee guida, seppur non vincolanti per gli Stati membri, hanno rappresentato un intervento necessario che ha puntato i riflettori, ancora una volta, sulle condizioni di sfruttamento a cui i lavoratori del comparto agricolo sono – da sempre – sottoposti.

---

<sup>3</sup> Si ricordi, in ultimo, l'intervento del c.d. Regolamento Omnibus del 2017 che, introducendo i commi 1-*bis* e ss. all'art. 152 del reg. 1308/2013, attribuisce agli accordi stipulati dalle OP riconosciute che svolgano peculiari funzioni operative una «presunzione legale» di compatibilità con le norme della concorrenza che può essere superata solo da un intervento dell'AGCM che, accertata la esclusione della concorrenza o la compromissione degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE, potrà spiegare i suoi effetti modificativi o estintivi dell'intesa solo con efficacia *ex tunc*.

Infatti, questa quinta edizione del Rapporto non si esime – per ovvie ragioni – dall’operare riflessioni sul lavoro dei migranti extra-comunitari anche *ante* pandemia, la cui presenza sul territorio, spesso irregolare, è il perno sul quale si gioca la partita del *dumping* sociale, in quanto legata alle oggettive difficoltà di ingresso legale nel nostro territorio. Per tali ragioni, il volume, attraverso il contributo del Procuratore della DDA dell’Aquila, il dott. David Mancini, offre un’accurata analisi delle modifiche che le politiche migratorie, in veste sempre più securitaria, hanno apportato al sistema di gestione dei fenomeni migratori nazionali nell’ottica di contrastare una insicurezza “più percepita che reale”. Il riferimento è al d.l. n. 113 del 2018 convertito nella legge n. 132 del 2018, meglio noto come Decreto Sicurezza, e alle modifiche apportate al T. U. immigrazione, d.lgs. n. 286 del 1998, i cui effetti sono tali da ampliare, da un lato, gli ambiti di vulnerabilità dei migranti e la loro marginalizzazione sociale, e, dall’altro, la *vis attractiva* delle organizzazioni criminali o dei caporali che da tali vulnerabilità traggono il loro profitto.

L’incapacità di gestire, da un lato, i flussi migratori e, dall’altro, di attivare idonei strumenti di prevenzione e presa in carico dei lavoratori sfruttati, appare ancor più evidente se inquadrata in una prospettiva di genere. In realtà, non è la prima volta che il Rapporto si interroga sul “lavoro delle donne in agricoltura”: lo aveva già fatto nel 2016 descrivendo le condizioni di para-schiavismo, lavorativo e sessuale, a cui sono sottoposte le braccianti – tendenzialmente provenienti dalla Romania – nelle serre ragusane, così come nell’agricoltura pugliese, e nel 2018, affrontando il tema della ramificazione della mafia bulgara. Tuttavia, in quelle sedi i Rapporti si erano di fatto limitati solo a raccontare le condizioni di isolamento e dipendenza dei braccianti verso il caporale e a presentare l’attività del Sindacato di Strada e delle associazioni aderenti ai progetti di tutela delle vittime. Il V Rapporto, invece, fa un passo in avanti rispetto al mero racconto cronachistico dei fatti, formulando una lucida diagnosi degli effetti della femminilizzazione dei processi migratori, fenomeno in cui «l’asimmetria delle relazioni di potere di genere produce forme specifiche di sfruttamento». Infatti, le condizioni di lavoro delle lavoratrici migranti in agricoltura, emerse anche in recenti Report del CREA<sup>4</sup>, sono, se possibile, ancor peggiori rispetto a quelle dei braccianti uomini. Ai già noti fenomeni di divario salariale – la paga è inferiore anche sino alla metà rispetto ai lavoratori maschi – e lavoro nero (o grigio, nella migliore delle ipotesi), per le lavoratrici agricole si sommano condizioni di isolamento, degrado logistico-abitativo, soprattutto se migranti, obblighi di cura di figli minori a carico, che le rendono maggiormente permeabili a diverse forme di abuso, *in primis* lavorativo e sessuale, e sempre più dipendenti dal padrone/caporale (che spesso è colui che accompagna presso gli istituti scolastici i loro figli). Le Autrici, Maria Grazia Giammarino e Letizia Palumbo, esaminano i limiti, in una prospettiva di genere, della interpretazione giurisprudenziale del concetto di *posizione di vulnerabilità* e di quello, correlato, di abuso della posizione di vulnerabilità, facendo riferimento anche alle nozioni di dignità e *agency*, e offrendo, in conclusione, alcune indicazioni ope-

---

<sup>4</sup> G. MOSCHETTI-G. VALENTINO, *L’impiego delle straniere in agricoltura: i dati Inps e i risultati di un’indagine diretta in Puglia, nelle aree di Cerignola (FG) e Ginosa (TA)*, in *Il contributo dei lavoratori stranieri all’agricoltura italiana*, a cura di M.C. Macrì, CREA, 2019; G. MOSCHETTI, *Diritti e accesso ai servizi sociali per le lavoratrici agricole: alcune evidenze emerse su campo*, in *L’agricoltura nell’arco ionico ai tempi del covid-19. Quali prospettive per le braccianti straniere comunitarie*, a cura di G. Valentino, CREA, 2020.

rative. Queste ultime sono rivolte, in particolare, all'utilizzo dello strumento, invero già presente nel nostro ordinamento, della protezione sociale prevista dall'art. 18 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (d'ora in poi, T.U.I.), attivabile per tutti i reati per cui sia previsto l'arresto in flagranza *ex art.* 380 cod. proc. civ., tra cui è ricompreso il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex art.* 603-*bis* cod. pen., comma 2°, così come modificato dall'art. 4 della legge n. 199 del 2016. Tuttavia, per quanto sia in astratto possibile adire a questa forma di tutela, la quale consta del rilascio di uno speciale permesso di soggiorno semestrale e assicura un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale volto a garantire «*in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria*», nella prassi, i percorsi di protezione *ex art.* 18 T.U.I. attivati nei procedimenti *ex art.* 603-*bis* cod. pen. sono piuttosto scarni. Su questi temi, una ricerca empirica è stata svolta dal Centro di Ricerca interuniversitario L'Altro Diritto, per mezzo del *Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, il quale considera «per niente rassicurante (...) il quadro che emerge dal monitoraggio degli strumenti che la legge n. 199/2016 aveva affiancato all'art. 603-*bis* cod. pen. in chiave di prevenzione del fenomeno e di tutela delle vittime dello sfruttamento», tantomeno se inquadrati in una prospettiva di genere. Il lavoro condotto dal Laboratorio, e presentato nel Rapporto dal saggio di Emilio Santori e Chiara Stoppioni, oltre a monitorare la concreta applicazione degli strumenti di prevenzione e protezione delle vittime – tra cui ricondurre sia il controllo giudiziale in azienda, che il già citato percorso di integrazione sociale – si occupa del rilevamento dell'uso degli strumenti penali introdotti dalla legge n. 199 del 2016 da parte delle Procure.

4. Ampliando la prospettiva di indagine, ove si consideri che la manodopera agricola soddisfa anche degli interessi pubblici garantendo sia l'approvvigionamento del cibo, sia lo sviluppo delle aree rurali, appare evidente come anche la fragilità dei braccianti e delle braccianti – queste ultime, molto spesso richieste per talune caratteristiche particolari che le rendono preferibili ai lavoratori maschi nello svolgimento di alcune operazioni culturali – si riverbera sulla intera filiera agroalimentare poiché «la espone ai rischi di un'eccessiva precarizzazione che ostacola i processi di tesaurizzazione delle competenze e valorizzazione del “saper fare”, nodali per lo sviluppo e la vitalità non solo delle filiere produttive, ma delle stesse aree rurali». Per tali ragioni, i meccanismi previsti nella attuale politica di sviluppo rurale che riducono «le problematiche del lavoro dipendente in agricoltura (...) a [mero] livello di indicatori di risultato» appaiono insufficienti a garantire la tutela del lavoro agricolo. In tal senso, si assiste ad una duplice azione, sovranazionale e nazionale, volta a richiedere, da un lato, l'introduzione di meccanismi di condizionalità sociale nella nuova PAC 2021-2027 finalizzati ad ancorare i pagamenti diretti ai produttori agricoli al rispetto delle condizioni di lavoro previste nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nelle normative nazionale, europea così come nella convenzione dell'ILO, e, dall'altro, disposizioni per la promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo. Quest'ultimo riferimento è alla proposta di legge del febbraio 2021 “Delega al Governo per la disciplina dell'agricoltura multifunzionale e altre disposizioni per la promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo” che, tra le altre cose, ricostituisce l'Osservatorio nazionale per l'imprenditoria ed il lavoro femminile in agricoltura (ONILFA). Anche se la proposta di legge attiene più alla promozione della imprenditoria nel settore agricolo che al lavoro delle braccianti nei campi, essa asseconda

una tendenza, invero già messa in risalto nel V Rapporto Agromafie e Caporalato, atta a far emergere le peculiari forme di sfruttamento e i bisogni specifici delle lavoratrici agricole, prima, e della intera filiera produttiva, poi, auspicando interventi inclusivi e concertati di tutela del lavoro e di programmazione di interventi sul territorio.

Il lavoro portato avanti nel V Rapporto Agromafie e Caporalato si conferma essere di estrema importanza per gli operatori del settore e non solo, ma, soprattutto, un monito ad agire per le istituzioni. L'indagine offre la possibilità di approfondire le tematiche legate allo sfruttamento del lavoro in agricoltura con un approccio non prettamente securitario, in quanto dà compiutamente conto della multidimensionalità del fenomeno, sociologico, politico, legale e, non in ultimo, economico che lega i diversi fattori di sfruttamento alla nostra più vicina realtà. L'auspicio è che al V Rapporto possa seguire, nel successivo biennio, un VI Rapporto che documenti minori criticità e una maggiore effettività delle azioni, *medio tempore*, "messe in campo".

ARIANNA ABBASCIANO



---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



CRISTIANA FIORAVANTI

**LIMITI D'ACCESSO ALLE RISORSE ITTICHE E PESCA  
NON PROFESSIONALE**

**Note a commento della pronuncia  
del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA**

ABSTRACT

Il contributo approfondisce gli esiti della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA concernente i limiti posti dal diritto dell'Unione europea all'attività di pesca ricreativa con riguardo a zone e specie determinate, sia sotto il profilo della competenza dell'Unione sia della rilevanza dei principi generali del diritto dell'Unione in materia. Il contributo approfondisce altresì l'apporto della pesca ricreativa per i fini dello sviluppo del turismo costiero e insulare, nel rispetto della politica comune della pesca e della disciplina dettata per la tutela della pesca professionale, con particolare riguardo a quella praticata su piccola scala e in modo artigianale.

*This article analyses the results of the judgment of the General Court (First Chamber) of 10 March 2020 EU (IFSUA case) concerning the limits set by European Union law to recreational fishing for certain fish stocks, with regard to both the EU competence as well as the relevance of the general principles of EU in the case-law of the CJEU. The study deals also with the issue of the role of recreational fishing for the development of coastal and insular tourism in compliance with the obligations imposed by the Common Fisheries Policy for the protection of commercial fishing, in particular for small-scale fishing.*

PAROLE CHIAVE: Pesca ricreativa – UE – PCP.

KEYWORDS: *Recreative fishing – EU – CFP.*

SOMMARIO: 1. Premessa: la vicenda all'origine della controversia. – 2. Il contesto normativo. La competenza del Consiglio per la fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca. – 3. (Segue) L'incidenza delle decisioni adottate nel quadro delle organizzazioni regionali di pesca. – 4. Sulla ricevibilità del ricorso. – 5. Conservazione delle risorse biologiche del mare e pesca non commerciale nella lettura del Tribunale. – 6. La rilevanza dei principi generali del diritto dell'Unione. – 7. La valorizzazione della pesca ricreativa nel rispetto degli obiettivi della politica comune della pesca.

1. A partire dalla ben nota sentenza nel caso *Kramer*, le istituzioni giudiziarie dell'Unione europea sono state chiamate, a vario titolo e in molteplici occasioni, a pronunciarsi in materia di pesca e molti contenziosi hanno riguardato questioni relative alla disciplina dettata dalle istituzioni europee ai fini della regolamentazione nell'accesso alle risorse ittiche nel quadro dell'attività alienutica praticata a fini commerciali<sup>1</sup>.

Le riflessioni che seguono sono però riservate all'esame di una controversia avente non già ad oggetto l'esercizio della pesca commerciale, ma *ricreativa*<sup>2</sup>. Si tratta di una pratica non professionale – è disposto il divieto di porre in commercio i prodotti catturati – il cui esercizio può determinare un impatto significativo sulla consistenza, conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare, specie per quelle assoggettate a limiti di cattura in ragione del loro progressivo depauperamento, con ricadute sulla pesca praticata a fini commerciali. È in quest'ottica che, per i fini della gestione della possibilità di pesca relative a *stock* ittici per i quali sono previsti limiti di cattura, i regolamenti dell'Unione prevedono, per determinate specie e in determinate zone, anche limiti d'accesso per i non professionisti. L'adozione di tali norme risponde infatti all'esigenza di contemperare gli interessi dei pescatori che praticano la pesca commerciale con quelli che accedono alle risorse per finalità diverse (per fini ricreativi, turistici o sportivi) per salvaguardare in particolare la dipendenza dalla pesca delle comunità costiere, considerato l'impatto che la pesca ricreativa determina sugli *stock* ittici<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1976, *Cornelis Kramer e altri*, in cause riunite 3, 4, 6/76, ECLI:EU:C:1976:114.

<sup>2</sup> Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 10 marzo 2020, *International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) c. Consiglio dell'Unione europea*, in causa 251/18, ECLI:EU:T:2020:89.

<sup>3</sup> Cfr. il *Considerando* 11 del regolamento (UE) 2020/123 del Consiglio, del 27 gennaio 2020, che stabilisce, per il 2018, le possibilità di pesca per alcuni *stock* ittici e gruppi di *stock* ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione (*GUE* L 25 del 30 gennaio 2020).

La causa che ha originato la pronuncia in esame trae per l'appunto origine dall'adozione da parte del Consiglio del regolamento che stabiliva, per il 2018, le possibilità di pesca nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione. Oltre a misure riguardanti l'esercizio della pesca commerciale, il regolamento dettava anche un'apposita disciplina riservata, in particolare, alla pesca ricreativa della spigola in due zone geograficamente determinate<sup>4</sup>. In una prima – corrispondente al Mare del Nord centrale e meridionale, al Mare d'Irlanda, all'Irlanda occidentale, al Porcupine Bank, alla Manica, al Canale di Bristol, al Mar Celtico e al sud-ovest dell'Irlanda – il regolamento del Consiglio disponeva il divieto di detenere a bordo, trasferire e trasbordare catture di spigola, consentendone pertanto la sola attività di cattura e di rilascio. Nella seconda zona, comprendente uno spazio marino del Golfo di Biscaglia, era invece previsto che i pescatori dediti alla pesca ricreativa potessero catturare e conservare non più di tre spigole al giorno a testa.

La disciplina restrittiva dettata dal Consiglio nel 2018, ma introdotta per la prima volta già nel 2015 e costantemente reiterata all'interno dei regolamenti annuali dedicati alla fissazione delle possibilità di pesca, intendeva rispondere – come provano i *considerando* dell'atto – all'esigenza di ridurre la mortalità di tale specie in aree in cui i dati scientifici avevano evidenziato seri rischi di conservazione, per assicurarne la salvaguardia e lo sfruttamento sostenibile, sul presupposto che la pesca non professionale, ove non regolata e limitata, avrebbe comportato un impatto significativo sulla conservazione di questa specie, con effetti pregiudizievoli sulla pesca commerciale.

Avverso tale disciplina ha proposto ricorso un'associazione (IFSUA) che riunisce federazioni, associazioni e club sportivi di diversi Stati membri dell'Unione che operano nel campo dell'attività subacquea e della pesca ricreativa, per l'annullamento delle norme del regolamento relative, per l'appunto, alle limitazioni d'accesso imposte ai pescatori dediti alla pesca non commerciale nelle zone contemplate dal regolamento. A sostegno del ricorso, la ricorrente ha addotto non solo un vizio di incompetenza, derivante dal fatto che l'Unione non avrebbe titolo ad adottare misure restritti-

---

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2018/120 del Consiglio, del 23 gennaio 2018, che stabilisce, per il 2018, le possibilità di pesca per alcuni *stock* ittici e gruppi di *stock* ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, e che modifica il regolamento (UE) 2017/127 (GUUE L 27 del 31 gennaio 2018).

ve riguardanti la pesca ricreativa nell'ambito della politica della pesca, ma anche la violazione di principi generali di diritto dell'Unione. Il Consiglio ha eccepito sia l'irricevibilità del ricorso in considerazione del difetto di legittimazione della ricorrente alla luce delle condizioni previste dall'art. 263, par. 4, terza parte TFUE, sia l'infondatezza dello stesso con riguardo ai motivi di doglianza addotti dalla ricorrente. Il Tribunale, dal canto suo, pur concludendo per la ricevibilità, ha rigettato nel merito il ricorso, non ritenendo fondati né il prospettato vizio di incompetenza, né la violazione dei principi generali di diritto dell'Unione.

Al di là del contenzioso e del suo esito, la questione merita un supplemento d'indagine anche alla luce degli sviluppi che, in seno all'Unione, ha assunto e potrà assumere la pesca non commerciale. Del resto, il ricorso al Tribunale è di poco successivo alla risoluzione del Parlamento europeo sulla "situazione attuale della pesca ricreativa nell'Unione europea" e molte delle questioni sollevate nel ricorso echeggiano – a ben vedere – profili evidenziati nella risoluzione del Parlamento che, pur ponendo l'accento sulla opportunità di un intervento dell'Unione per la valorizzazione delle diverse forme di pesca ricreativa, riafferma la necessità di salvaguardarne la coerenza con gli obiettivi della politica comune della pesca<sup>5</sup>. Nella prospettiva del Parlamento assume infatti rilevanza la valorizzazione nel quadro dell'azione dell'Unione, dell'apporto economico e sociale che tale pratica assume per il turismo e le attività connesse, ma pur sempre sul presupposto che vadano scongiurate ricadute pregiudizievoli per la pesca professionale, in particolare per quella praticata su piccola scala e in modo artigianale.

2. È nel quadro dei regolamenti dell'Unione adottati ai fini della gestione delle risorse biologiche marine che trovano spazio i limiti di accesso a talune specie da parte di coloro che sono dediti alla pesca ricreativa, definita nella legislazione dell'Unione come «attività non commerciale che sfrutta le risorse biologiche marine per fini ricreativi, turistici o sportivi»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2018 sulla situazione attuale della pesca ricreativa nell'Unione europea (2017/2120(INI)).

<sup>6</sup> È questa la definizione utilizzata nella normativa dell'Unione: si veda il regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (in

Al fine di salvaguardare *stock* ittici che mostrino rischi di depauperamento o laddove sia necessario ripristinarne la consistenza, i regolamenti che fissano e ripartiscono le possibilità di pesca contemplano “norme specifiche” riservate alla pesca ricreativa – come nel caso da cui ha avuto origine il contenzioso in esame. Tale attività, ancorché non praticata a fini commerciali, “sfrutta” infatti le risorse biologiche marine e finisce dunque per incidere sulla loro consistenza.

Orbene, la conservazione e lo sfruttamento delle risorse biologiche del mare è un settore che si è affermato e consolidato, nel quadro della politica comune della pesca, quale materia di competenza esclusiva dell’Unione<sup>7</sup>. È in virtù di tale attribuzione che l’Unione ha progressivamente potenziato strumenti e misure per la gestione delle risorse biologiche marine: oltre all’articolata regolamentazione della fissazione delle possibilità di pesca, la disciplina contempla infatti non solo misure tecniche ma anche piani di gestione o di ricostituzione relativi a specifici *stock*<sup>8</sup>. Si tratta di un articolato quadro normativo che, nel tempo, ha finito per affidare all’Unione la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare con conseguente compressione della sovranità degli Stati membri in materia, la cui gestione si affida alla stringente disciplina dettata dalle istituzioni europee. Non per nulla, a partire dall’introduzione del regime delle quote

---

GUUE L 343 del 22 dicembre 2019). Sulla nozione di pesca ricreativa e sulle varie definizioni proposte, v. K. HYDER, Z. RADFORD, R. PRELLEZO, M.S. WELTERSBAACH, W.C. LEWIN, L. ZARAUZ, K. FERTER, J. RUIZ, B. TOWNHILL, E. MUGERZA & H.V. STREHLOW, *Research for PECH Committee – Marine recreational and semi-subsistence fishing – its value and its impact on fish stocks*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2017.

<sup>7</sup> Per un quadro d’insieme relativo all’instaurazione della politica comune della pesca, v. R. CHURCHILL-D. OWEN, *The Ec Common Fisheries Policy*, Oxford, 2010, pp. 3-23; sull’evoluzione successiva al Trattato di Lisbona e all’adozione del regolamento di base sulla politica comune della pesca 1380/2013, v. J. AGUIAR MACHADO-E. PENAS LADO, *60 ans de politique commune de la pêche*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2018, p. 80 ss.

<sup>8</sup> Per quanto riguarda la disciplina relativa alle misure tecniche si segnala il regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio (in GUUE L 198 del 27 luglio 2019). Il nuovo regolamento conferisce alla Commissione il potere di adottare atti in delega per l’adozione di misure, ulteriori rispetto a quelle adottate, riservate alla pesca ricreativa.

– già contenuto nel primo regolamento di base della politica comune della pesca ma costantemente rinnovato e rafforzato nelle successive revisioni normative – ha avuto origine una copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riguardato le misure adottate per la gestione di determinati *stock* ittici nelle acque dell'Unione europea e in quelle regolate dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca di cui l'Unione è parte<sup>9</sup>.

Fra le misure di gestione assume infatti particolare rilievo – in considerazione del riflesso che ne deriva in termini di accessibilità alle risorse e sfruttamento delle stesse – il regime cui sono assoggettati molti *stock* commerciali sottoposti a fissazione dei totali ammissibili di cattura. È in

---

<sup>9</sup> Si vedano, con specifico riguardo al contenzioso in materia di fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca, le seguenti pronunce: Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Romkes*, in causa 46/86, ECLI:EU:C:1987:287; Corte di giustizia del 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio*, in cause C-63/90 e C-67/90, ECLI:EU:C:1992:381; Corte di giustizia del 13 ottobre 1992, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-73/90, ECLI:EU:C:1992:384; Corte di giustizia del 13 ottobre 1992, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-70/90, ECLI:EU:C:1992:382; Corte di giustizia del 13 ottobre 1992, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-71/90, ECLI:EU:C:1992:383; Corte di giustizia del 19 febbraio 1998, *NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation*, in causa C-4/96, ECLI:EU:C:1998:67; Corte di giustizia del 29 giugno 1999, *Regno di Svezia c. Consiglio*, in causa C-206/97, ECLI:EU:C:1999:331; Corte di giustizia del 5 ottobre 1999, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-179/95, ECLI:EU:C:1999:476; Corte di giustizia del 25 ottobre 2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-120/99, ECLI:EU:C:2001:567; Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 6 dicembre 2001, *Area Cova e a. c. Consiglio e Commissione*, in causa T-196/99, ECLI:EU:T:2001:281; Corte di giustizia del 18 aprile 2002, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in cause C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00, C-22/01, ECLI:EU:C:2002:230; Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 19 ottobre 2005, *Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo e a. c. Consiglio*, in causa T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365 e, a seguito di impugnazione, successiva sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2007, in causa C-6/06 P, ECLI:EU:C:2007:702; Corte di giustizia del 30 marzo 2006, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in cause riunite C-87/03 e C-100/03, ECLI:EU:C:2006:207; Corte di giustizia del 8 novembre 2007, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-141/05, ECLI:EU:C:2007:653; Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione) del 21 novembre 2012, *Regno di Spagna c. Commissione*, in causa T-76/11, ECLI:EU:T:2012:613; Tribunale dell'Unione europea (Quarta Sezione) del 18 giugno 2014, *Regno di Spagna c. Commissione*, in causa T-260/11, ECLI:EU:T:2014:555; Corte di giustizia (Grande Sezione) del 14 ottobre 2014, *Giordano c. Commissione*, in causa C-611/12, ECLI:EU:C:2014:2282; Tribunale dell'Unione europea (Seconda Sezione) del 7 luglio 2015, *Federcoopesca e a. c. Commissione*, in causa T-312/14, ECLI:EU:T:2015:472; Corte di giustizia (Quinta Sezione) dell'11 gennaio 2017, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in causa C-128/15, ECLI:EU:C:2017:3; Corte di giustizia (Grande Sezione) del 30 aprile 2019, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332.



virtù di tale meccanismo che sono annualmente determinate, con gli aggiustamenti che si rendano eventualmente necessari in corso d'anno, le quote per le specie sottoposte a limiti di cattura, poi assegnate agli Stati membri e da questi successivamente suddivise fra gli operatori del settore. In prima battuta, la quota complessiva per ciascuna specie sottoposta a limiti è dunque fissata dal Consiglio, su proposta della Commissione. Si tratta di una competenza da sempre riservata al Consiglio ed esercitata, nel rispetto del principio di proporzionalità, ma con l'ampio potere discrezionale che gli è attribuito per l'attuazione della politica comune della pesca secondo scelte che, salvaguardando la sostenibilità delle risorse anche in assenza di dati scientifici probanti, mirano ad assicurare "in modo equilibrato" il rispetto degli obiettivi economici e sociali connessi all'esercizio dell'attività alieutica. La limitazione delle possibilità di pesca, mediante il meccanismo delle quote, finisce infatti per determinare una contrazione nell'esercizio dell'attività della pesca che, ripercuotendosi sul raggiungimento degli altri obiettivi fissati in materia dal Trattato, impone la ricerca della "conciliazione permanente" fra obiettivi che possono risultare confliggenti se non adeguatamente bilanciati<sup>10</sup>.

Definita la quota complessiva, la distribuzione fra gli Stati membri del contingente spettante a ciascuno è successivamente calcolata sulla base di un determinato periodo di riferimento per ciascuna specie sottoposta a limiti, ed è volta ad assicurare il mantenimento di una "percentuale fissa" del volume di catture disponibili, ma non la garanzia di un "volume fisso" di catture. La percentuale fissa, nel riflesso del principio di stabilità relativa, è infatti determinata in funzione delle catture delle quali, anteriormente all'istituzione delle quote, fruivano le attività di pesca tradizionali, le comunità locali dipendenti dalla pesca e le industrie connesse a tale attività. Pur rimanendo invariate le percentuali, il numero totale delle risorse ittiche che possono essere catturate dagli operatori del settore di ciascun Stato membro non è fisso poiché i totali ammissibili possono mutare, anche e soprattutto in considerazione della necessità di salvaguardare la consistenza di specie per cui si profilano rischi di sovrasfruttamento.

La quota attribuita a ciascun Stato membro è successivamente distribuita fra gli operatori del settore. In conformità al regolamento di base sulla politica comune della pesca attualmente in vigore, in sede di assegnazione

---

<sup>10</sup> Sul tema, anche con riguardo alla giurisprudenza della Corte, sia consentito rinviare a C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

delle possibilità di pesca a loro disposizione, gli Stati membri sono tenuti, dal canto loro, ad utilizzare criteri trasparenti e oggettivi anche di tipo ambientale, sociale ed economico. È altresì previsto che, nel ripartire equamente i contingenti nazionali tra i vari segmenti di flotta, gli Stati debbano tenere conto della pesca tradizionale e artigianale e possano prevedere incentivi per le navi da pesca che impiegano attrezzi selettivi o che utilizzano tecniche di pesca caratterizzate da un ridotto impatto ambientale<sup>11</sup>.

È nel quadro dei regolamenti dell'Unione che, di anno in anno, fissano e distribuiscono fra i vari Stati membri le possibilità di pesca che la pesca ricreativa assume così rilievo: allorché i pareri scientifici svelino un eccessivo sfruttamento, si provvede infatti all'adozione di norme specifiche con cui sono disposti divieti e/o limiti all'accesso alle risorse – come per la spigola in aree definite del Mare del Nord o il merluzzo bianco nel Baltico – dettate al fine di non pregiudicare la consistenza di *stock* commerciali sottoposti a quote e oggetto di piani di ricostituzione. Parimenti, e pur sempre per ragioni di salvaguardia delle risorse, alla pesca ricreativa è riservata un'apposita regolamentazione anche nella normativa adottata dall'Unione per i fini della gestione di specifiche risorse assoggettate alla disciplina delle organizzazioni regionali per la pesca – come per il tonno rosso e il pesce spada.

3. Limiti all'esercizio della pesca ricreativa possono infatti derivare non solo da scelte autonomamente assunte in seno all'Unione, ma anche in considerazione della necessità di assicurare l'attuazione di decisioni vincolanti concordate in seno ad organizzazioni di gestione della pesca di cui

---

<sup>11</sup> Così dispone l'art. 17, del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca (GUUE L 354 del 28 dicembre 2013). Sull'interpretazione da assegnare a tale previsione, anche ai fini della conformità delle normative nazionali che disciplinano le modalità di assegnazione delle possibilità di pesca, v. la sentenza della Corte di giustizia (Quinta Sezione) del 12 luglio 2018, *Spika UAB e. a.*, in causa C-540/16, ECLI:EU:C:2018:565. Secondo la Corte, posto che gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità, essi non solo sono tenuti ad utilizzare criteri trasparenti e oggettivi, ma anche rispettosi della libertà di impresa e della parità di trattamento, che rispondano a un obiettivo di generale interesse dell'Unione nel rispetto del principio di proporzionalità: in questa cornice, nell'interpretazione della Corte la normativa dell'Unione «non osta a una normativa di uno Stato membro (...) con la quale quest'ultimo adotta un metodo di assegnazione delle possibilità di pesca che, pur basandosi su un criterio trasparente e oggettivo di ripartizione, può essere all'origine di una disparità di trattamento tra gli operatori che dispongono di pescherecci battenti la sua bandiera, a condizione che il metodo in questione persegua uno o più interessi generali riconosciuti dall'Unione europea e rispetti il principio di proporzionalità».

l'Unione è parte, come la Commissione internazionale che opera nel quadro dell'Accordo per la conservazione dei tonnidi nell'Atlantico (ICCAT). È quanto si verifica – lo si anticipava – con riguardo al tonno rosso e al pesce spada, la cui gestione si affida, anche in termini di fissazione delle catture disponibili, a raccomandazioni vincolanti adottate dalla Commissione ICCAT<sup>12</sup>.

In particolare, sotto il profilo della determinazione delle possibilità di pesca, la ripartizione fra gli Stati membri dell'Unione del volume delle catture “complessivamente” attribuitele dalla Commissione ICCAT a titolo di contingente “comunitario” avviene – sempre ad opera del Consiglio e secondo il medesimo principio che regola l'attribuzione delle quote di cattura nelle acque dell'Unione – una volta conclusi i negoziati per la definizione delle quote spettanti a ciascuna Parte contraente dell'accordo. Il contingente complessivamente attribuito all'Unione è dunque determinato nel quadro delle organizzazioni regionali di pesca di cui essa è parte, ad esito di negoziati condotti, per l'Unione, dalla Commissione europea.

Non sono mancati contenziosi – da ultimo si segnala una pronuncia della Corte di giustizia del 2019 su ricorso della Repubblica italiana<sup>13</sup> – sul ruolo della Commissione nella tutela degli interessi dell'Unione nell'ambito dei negoziati in seno alle organizzazioni regionali di gestione della pesca<sup>14</sup>. I giudici dell'Unione non hanno però mai riscontrato violazioni dei principi di buona amministrazione, in particolare dell'art. 17 TUE. Nella ricostruzione della Corte, nel caso appena citato, il risultato dei negoziati condotti dalla Commissione europea mostra infatti «non soltanto che quest'ultima non ha travalicato i limiti del proprio mandato, ma anche che essa ha utilizzato il proprio margine di manovra anteponendo la necessità di gestire le risorse di pesce spada del Mediterraneo in maniera sostenibile, a beneficio di tutte le parti interessate»<sup>15</sup>. In effetti, è pur vero che la fissazione di quote – operata sulla base delle risultanze scientifiche e nell'ottica precauzionale – comporta, in ultima analisi, l'adozione di limiti anche consistenti

---

<sup>12</sup> Si veda il *Considerando* 38 del regolamento 2020/123 del Consiglio, del 27 gennaio 2020, che stabilisce, per il 2018, le possibilità di pesca, cit.

<sup>13</sup> Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione) del 30 aprile 2019, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-611/17, cit.

<sup>14</sup> Cfr. Corte di giustizia del 25 ottobre 2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-120/99, cit.; Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 6 dicembre 2001, *Area Cova e a. c. Consiglio e Commissione*, in causa T-196/99, cit., e Corte di giustizia (Grande Sezione) del 30 aprile 2019, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-611/17, cit.

<sup>15</sup> V. Corte di giustizia (Grande Sezione) del 30 aprile 2019, *Repubblica italiana c. Consiglio*, in causa C-611/17, cit., par. 79.

nell'accesso alle possibilità di pesca per gli operatori del settore. Ma non va tralasciato il fatto che si tratta pur sempre di decisioni che devono essere necessariamente negoziate «con Paesi terzi la cui volontà non coincide automaticamente con quella della Comunità»<sup>16</sup>.

I limiti di accesso previsti dai regolamenti del Consiglio con riguardo alle risorse ittiche gestite in seno alle organizzazioni regionali di pesca discendono pertanto, in ultima analisi, dalla necessità di rispettare gli obblighi assunti dall'Unione. E ciò non solo sotto il profilo della determinazione delle possibilità di pesca, ma anche per effetto della necessaria trasposizione nell'ordinamento delle decisioni assunte dalle organizzazioni di cui l'Unione è Parte. È in quest'ottica che vanno valutati i regolamenti adottati da Parlamento europeo e Consiglio per la gestione del tonno rosso dell'Atlantico orientale e del Mediterraneo<sup>17</sup> e del pesce spada nel Mediterraneo<sup>18</sup> che recepiscono le raccomandazioni adottate dall'ICCAT con riguardo alla gestione di tali risorse. In virtù di tale disciplina, è pertanto previsto che gli Stati membri cui è assegnato un contingente di tali risorse siano tenuti a riservare una quota alla pesca ricreativa, e debbano dotarsi di un'apposita regolamentazione cui deve essere assicurata a livello statale attuazione anche sotto il profilo della determinazione di meccanismi di vigilanza e controllo. Inoltre, e sempre in attuazione delle raccomandazioni ICCAT – fatta comunque salva la possibilità per gli Stati di adottare con riguardo alla pesca ricreativa misure più restrittive –, i regolamenti contemplano anche norme stringenti relative, fra l'altro, alla taglia minima delle risorse catturate nell'attività di pesca ricreativa e all'individuazione dei porti designati per lo sbarco.

In conclusione, dall'esame della disciplina dettata dall'Unione per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare emerge un orientamento delle istituzioni teso a considerare (e di conseguenza a regolare) gli effetti che si riverberano sulla consistenza degli

---

<sup>16</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, del 6 dicembre 2001, *Area Cova, SA e a. c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 124.

<sup>17</sup> Cfr. regolamento (UE) 2016/1627 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo a un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 302/2009 del Consiglio (*Gazz. uff.* L 252 dell'16 settembre 2016), come modificato da regolamento (UE) 2019/833, del 20 maggio 2019, del Parlamento europeo e del Consiglio (*Gazz. uff.* L 141 del 28 maggio 2019).

<sup>18</sup> Si veda il regolamento (UE) 2019/1154 del 20 giugno 2019 relativo a un piano pluriennale di ricostituzione del pesce spada del Mediterraneo e recante modifica del regolamento (CE) n. 1967/2006 del Consiglio e del regolamento (UE) n. 2017/2107 del Parlamento europeo e del Consiglio (in *GUUE* L 188 del 12 luglio 2019).

*stock* in ragione delle attività di pesca non commerciale. Da ciò deriva una disciplina che prevede divieti o limiti di cattura in pesca ricreativa di specie definite e per aree specifiche inseriti nei regolamenti annuali di fissazione e ripartizione delle risorse (spigola, merluzzo, anguilla). Si tratta – lo si vedrà – di previsioni che non necessitano di ulteriore corredo normativo, né a livello dell’Unione né a livello statale. Non così, invece, con riguardo a previsioni – come per il tonno e il pesce spada – che richiedono trasposizione normativa: e ciò, anzitutto, al fine di fissare a livello statale la quota riservata alla pesca ricreativa di tali specie e le ulteriori misure di controllo e vigilanza predisposte dall’Unione in attuazione delle raccomandazioni delle organizzazioni regionali di pesca.

4. Nel caso in esame, la ricorrente ha impugnato la norma che limitava l’accesso alla spigola in determinate zone per attività di pesca ricreativa contenuta nel regolamento con il quale, nel 2018, erano state fissate e ripartite fra gli Stati dell’Unione le possibilità di pesca. Tali regolamenti sono adottati – secondo la procedura prevista dal par. 3 dell’art. 43 TFUE – dal Consiglio su proposta della Commissione, senza alcun coinvolgimento del Parlamento europeo. Sopravvive, infatti, nel rinnovato assetto istituzionale quel tratto che, in passato, aveva caratterizzato il ruolo preminente del Consiglio nel processo decisionale nella materia. È pur vero che la competenza del Consiglio per l’adozione di specifiche misure nel settore si inserisce nel profondo cambiamento seguito al Trattato di Lisbona che ha riguardato la procedura per l’adozione degli atti di gestione della politica comune della pesca. In tale settore, da sempre governato dal Consiglio, il Parlamento dismette infatti la funzione consultiva che ne aveva sino ad allora caratterizzato il suo ruolo nel processo decisionale, per assumere quella di co-legislatore, ma con il limite relativo alle specifiche misure riservate al Consiglio che è ora codificato nel par. 3 dell’art. 43 del Trattato. Nel nuovo assetto, se le disposizioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi della politica comune dell’agricoltura e della pesca riflettono scelte condivise da Parlamento e Consiglio, sulle proposte della Commissione, da assumersi in procedura legislativa ordinaria conformemente al par. 2 dell’art. 43 TFUE, resta però ancora riservata al Consiglio l’adozione di taluni atti di estrema rilevanza nella materia, come è per la fissazione e ripartizione delle quote di pesca, nella forma di atti di natura non legislativa<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Sul punto, v. C. FIORAVANTI, *Nuovi equilibri e conflitti istituzionali: le misure*

Come si anticipava, i regolamenti del Consiglio che fissano e ripartiscono le possibilità di pesca necessitano in larga parte di misure di esecuzione. Nondimeno – e ciò è quanto si è verificato nel caso in esame – gli stessi regolamenti possono anche contenere “misure autoapplicative” che limitano o vietano la pesca di determinate specie o in certe zone e che, per il loro contenuto, non necessitano di alcuna interposizione normativa, né da parte dell’Unione né da parte degli Stati, per poter produrre i loro effetti.

La controversia in esame si colloca nel quadro dell’innovazione apportata a Lisbona che ha – come noto – esteso la protezione giurisdizionale dei singoli con riguardo all’impugnabilità degli «atti regolamentari che li riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione». Il ricorso da cui ha tratto origine la causa in esame è stato in effetti proposto da un’associazione i cui soci sono attivi nel campo dell’attività subacquea e della pesca ricreativa e ha riguardato una norma contenuta in un atto di natura non legislativa – il regolamento del Consiglio che fissa annualmente le possibilità di pesca – che per la parte impugnata non richiede, ai fini della sua applicazione, alcuna misura ulteriore di attuazione. In sede processuale il Tribunale ha in effetti accertato che la disciplina regolamentare impugnata riguarda “direttamente” alcune associate della ricorrente. Determinando le restrizioni applicabili alla pesca ricreativa della spigola in due zone determinate, essa produce i suoi effetti, in particolare per i pescatori dediti a tale tipo di attività nelle aree riguardate dai limiti di accesso alla spigola, senza che siano necessarie ulteriori misure di esecuzione né a livello dell’Unione, né a livello degli Stati membri.

Già in passato, per la verità, Tribunale e Corte a seguito della modifica apportata dal Trattato di Lisbona all’art. 263 T<sub>FUE</sub>, si erano pronunciati su ricorsi proposti da operatori attivi nel campo della pesca, come nel caso *Federcoopessa* e, prima ancora, nel caso *Giordano*<sup>20</sup>. I ricorsi in annullamento erano stati allora proposti da professionisti del settore avverso una decisione adottata dalla Commissione che aveva disposto un piano di azione per ovviare alle carenze del sistema italiano di controllo sull’esercizio dell’attività di pesca. Sul presupposto che la decisione impugnata, di cui era destinataria la Repubblica italiana, richiedeva misure d’esecuzione, la

---

*riservate al Consiglio in materia di agricoltura e pesca nella lettura della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 31 ss.

<sup>20</sup> Cfr. Tribunale dell’Unione europea (Seconda Sezione) del 7 luglio 2015, *Federcoopessa e a. c. Commissione*, in causa T-312/14, cit.; Corte di giustizia (Grande Sezione) del 14 ottobre 2014, *Giordano c. Commissione*, in causa C-611/12, cit.

Commissione ne aveva però rilevato, in entrambi i casi, la non immediata applicabilità «poiché il piano d'azione [poteva] avere effetti sulla situazione giuridica delle ricorrenti solo attraverso le misure nazionali necessarie alla sua esecuzione»<sup>21</sup>.

Orbene, a fronte dell'eccezione sollevata dalla Commissione, il Tribunale aveva chiarito la portata di una delle condizioni disposte dalla terza parte dell'art. 263, 4° comma, TFUE, statuendo nel senso che, «avuto riguardo all'obiettivo di tale disposizione e del fatto che gli autori del Trattato hanno aggiunto alla condizione dell'incidenza diretta una condizione ulteriore relativa all'assenza di misure d'esecuzione», la previsione non può che trovare applicazione – laddove sussistano le ulteriori condizioni indicate dalla norma – con riguardo «all'impugnazione degli atti che modificano di per sé, ossia indipendentemente da qualsiasi misura d'esecuzione, la situazione giuridica della persona interessata»<sup>22</sup>. In quest'ottica, il Tribunale aveva pertanto dichiarato irricevibile il ricorso, avendo accertato che «la decisione impugnata è stata adottata sul fondamento dell'art. 102, par. 4, del regolamento n. 1224/2009, il quale prevede, da un lato, che la Commissione possa definire un piano d'azione con lo Stato interessato destinato a porre rimedio alle carenze constatate nel regime di controllo instaurato da tale Stato in materia di politica comune della pesca e, dall'altro, che lo stesso adotti tutti i provvedimenti necessari per attuare il piano d'azione che lo riguarda»<sup>23</sup>.

Non così nel caso in esame: la disciplina impugnata, contenuta nel regolamento del Consiglio, produce infatti effetti sulla situazione giuridica della ricorrente, limitando e vietando l'accesso alle spigole da parte dei pescatori non professionisti nelle zone regolamentate, senza che siano necessarie ulteriori misure di esecuzione.

5. Nella prospettiva della ricorrente, la pretesa illegittimità delle norme del regolamento impugnato si ricollega, per un verso, alla violazione di principi generali di diritto dell'Unione; per altro verso, a un vizio di incompetenza derivante dal fatto che i poteri conferiti all'Unione in materia di pesca sarebbero limitati alle sole attività commerciali e non anche alla pesca ricreativa. Nell'ottica della ricorrente, la pesca ricreativa non avrebbe dovuto essere disciplinata nell'ambito della politica agricola e della pesca

---

<sup>21</sup> *Ivi*, par. 16.

<sup>22</sup> *Ivi*, par. 11.

<sup>23</sup> *Ivi*, par. 45.

considerato che tale attività rientra nell'ambito dello sport e del turismo, settori per i quali la competenza dell'Unione è limitata al coordinamento in conformità dell'art. 6, lett. *d*) ed *e*), TFUE<sup>24</sup>.

A ben vedere, però, il regolamento che contempla le disposizioni impugnate non ha ad oggetto la regolamentazione della pesca ricreativa. Le misure impugnate – pur riflettendosi su tale pratica – sono infatti finalizzate alla gestione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare e sono dettate dalla necessità di valutare e considerare l'impatto che si determina sulla consistenza delle risorse per effetto della pesca ricreativa. È quanto, del resto, prevede il regolamento di base sulla politica comune della pesca, laddove il *Considerando* 3 sottolinea «l'incidenza che può avere la pesca ricreativa sugli *stock* ittici e, quindi, l'importanza di un'azione diretta a garantire la conservazione delle risorse biologiche»<sup>25</sup>.

Così riguardate, le norme del regolamento sulle possibilità di pesca che limitano l'accesso a determinate specie da parte di pescatori non professionisti trovano allora corretto fondamento nell'art. 43.3 TFUE poiché si correlano ad atti adottati nell'esercizio di una competenza esclusiva – la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca – assegnata all'Unione e codificata nel Trattato sul funzionamento che l'annovera fra quelle contemplate nell'art. 3, par. 1. È dunque nell'esercizio della competenza attribuita all'Unione che il Consiglio fissa, su proposta della Commissione, le possibilità di pesca in modo tale da garantire la sostenibilità delle risorse biologiche del mare. L'art. 43.3 TFUE non prevede del resto distinzioni fra le attività di pesca a seconda che siano o meno di natura commerciale, poiché ciò che rileva ai fini della regolamentazione è l'attività in se stessa, vale a dire l'attività di prelievo del pesce dalle risorse disponibili.

Appare così pienamente condivisibile la conclusione cui è giunto il Tribunale secondo cui «al fine di garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'art. 43, par. 3, TFUE, era consentito, utile e persino necessario per il Consiglio, quando ha adottato le disposizioni impugnate, tenere conto di tutte le attività idonee ad avere un impatto sullo stato dello *stock* di spigola e sulla ricostituzione di quest'ultimo, a prescindere dalla natura commerciale o meno delle attività in parola»<sup>26</sup>.

Resta infine da chiarire la portata della seconda parte del *Considerando*

---

<sup>24</sup> *Ivi*, par. 67.

<sup>25</sup> *Ivi*, par. 78.

<sup>26</sup> *Ivi*, par. 72.



3 del regolamento sulla politica comune della pesca laddove è previsto che gli Stati membri debbano provvedere affinché le attività di pesca ricreativa siano effettuate “in maniera compatibile” con gli obiettivi della politica comune della pesca. È su questa previsione che trovava infatti fondamento il convincimento della ricorrente secondo la quale la disciplina della pesca ricreativa sarebbe riservata agli Stati membri e non all’Unione.

Nella corretta ricostruzione del Tribunale, tale previsione corrisponde invece «in via generale, alla competenza riconosciuta alle amministrazioni nazionali nell’attuazione del diritto dell’Unione e non può essere interpretat[a] come il riconoscimento di una competenza normativa particolare, per gli Stati membri, per quanto riguarda la pesca ricreativa»<sup>27</sup>. Detto in altro modo, la previsione contenuta nel *considerando* del regolamento si limita a ribadire l’incidenza degli obblighi che si impongono agli Stati dell’Unione nell’attuazione della politica comune della pesca anche con riguardo alla pesca ricreativa. Obblighi che discendono anzitutto da norme specifiche riservate a tale attività inserite nei regolamenti “attuativi” della politica comune della pesca e per le quali s’impone talvolta la necessità di assicurare l’adattamento a livello statale. Solo negli spazi non riguardati da specifiche previsioni poste dal diritto dell’Unione – e da quelle che potrebbero essere ulteriormente adottate, ad es., con riguardo agli esiti della raccolta dei dati e a forme specifiche di monitoraggio dedicate alla pesca non commerciale<sup>28</sup> – la regolamentazione di tale pratica si affida alla disciplina statale ma pur sempre nel rispetto delle finalità della politica comune della pesca.

6. Chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei regolamenti del Consiglio relativi alla fissazione e successiva suddivisione delle possibilità di pesca, Corte e Tribunale hanno – nel tempo – costantemente affermato l’ampia discrezionalità di cui gode il Consiglio in materia di gestione delle risorse biologiche del mare: ad esso spetta infatti, «al momento della ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri, conciliare per ciascuna delle popolazioni ittiche considerate, gli interessi di cui ciascun Stato mem-

---

<sup>27</sup> *Ivi*, par. 79.

<sup>28</sup> Si veda il regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell’Unione per la raccolta, la gestione e l’uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio (in *GUUE* L 157 del 20 giugno 2017).

bro è portatore»<sup>29</sup>. Gli stessi regolamenti possono altresì prevedere – come prova la vicenda in esame – limiti, divieti e restrizioni nell’accesso alle risorse ittiche, dettati per l’appunto ai fini della conservazione e sfruttamento sostenibile delle stesse. Una discrezionalità che, del resto, non riguarda solo la natura e la portata dei provvedimenti da adottare<sup>30</sup>, ma che si estende anche all’accertamento dei dati di fatto sulla base dei quali procedere alla suddivisione<sup>31</sup>. E, trattandosi dell’esercizio di un potere discrezionale, il sindacato giurisdizionale non può che limitarsi allora – secondo giurisprudenza costante – agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale<sup>32</sup>.

Nei contenziosi in materia è frequente – non fa eccezione il caso in esame – il riferimento a vizi che discenderebbero, nell’ottica dei ricorrenti, dalla violazione dei principi generali di diritto dell’Unione europea: fra questi, proporzionalità, certezza del diritto, tutela del legittimo affidamento e parità di trattamento sono sovente richiamati proprio con riguardo alla legittimità di regolamenti del Consiglio che fissano e ripartiscono le possibilità di pesca o limitano l’accesso alle risorse ittiche<sup>33</sup>. Vero è che se la pretesa

---

<sup>29</sup> Cfr. sentenza della Corte del 19 febbraio 1998, *NIFPO e Northern Ireland Fishermen’s Federation*, cit., par. 48.

<sup>30</sup> Così, ad es., il Tribunale nella causa *Area Cova, SA e a. c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cit., par. 78 ss. ha ritenuto che la decisione del Consiglio di approvare con regolamento comunitario il livello di ippoglosso nero deciso in seno alla NAFO senza sollevare obiezioni, pur essendo espressione dell’ampio potere discrezionale di cui godono in tale settore le istituzioni comunitarie, risultava idonea a perseguire, da un lato, l’esigenza di conservazione di tale specie in conformità al parere già espresso in tal senso dal consiglio scientifico; dall’altro lato, a consentire la salvaguardia a lungo termine delle risorse e, in ultima analisi, la continuazione dell’attività della pesca dell’ippoglosso nero nella zona regolamentata.

<sup>31</sup> V. la sentenza della Corte del 25 ottobre 2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, cit., par. 44 che trova conferma nella sentenza della Corte del 30 marzo 2006, *Regno di Spagna c. Consiglio*, cit., par. 38. Si vedano, altresì le considerazioni del Tribunale, *Area Cova, SA e a. c. Consiglio*, cit., par. 45 ss. sulla rilevanza, a questi fini, dei dati scientifici su cui si fonda la fissazione dei limiti di cattura.

<sup>32</sup> Si veda, ultimo la sentenza della Corte del 30 aprile 2019, *Repubblica italiana c. Consiglio*, cit., parr. 27, 56, 57.

<sup>33</sup> Va precisato infatti che, a parte il profilo in esame, la rilevanza dei principi generali di diritto dell’Unione ha trovato spazio anche con riguardo ad ulteriori ambiti in materia di politica comune della pesca: vale a dire, con riferimento alla legittimità di atti e comportamenti degli Stati membri rispetto agli obblighi posti in capo ad essi dalla disciplina dell’Unione in materia di politica comune della pesca. Non sono inoltre mancate pronunce in materia relative alla rilevanza del diritto al libero esercizio dell’attività professionale (Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 1990, *Hakvoort*, in causa C-348/88,

violazione del principio di proporzionalità, tutela del legittimo affidamento e certezza del diritto non ha trovato accoglimento nei molti contenziosi che si sono susseguiti in materia di pesca, la violazione del principio di non discriminazione – più volte prospettata<sup>34</sup> – è stata accertata dalla Corte nel caso *AJD Tuna*<sup>35</sup>. In quel caso la Corte ha infatti riconosciuto che la differenza di trattamento disposta dalla normativa comunitaria non trovava giustificazione alla luce dell'obiettivo perseguito, vale a dire la protezione degli *stock* di tonno rosso, dichiarando pertanto la parziale invalidità del regolamento oggetto di rinvio pregiudiziale.

Anche nel caso in esame la ricorrente ha posto a fondamento del suo ricorso, oltre al vizio di incompetenza, la violazione dei principi di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, parità di trattamento e non discriminazione, proporzionalità, precauzione e libertà di impresa. Quanto al primo motivo di doglianza, il Tribunale – sulla scorta di un consolidato orientamento secondo cui «non si può fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente allorché tale situazione rientra in un ambito in cui essa può essere modificata»<sup>36</sup> – ha precisato che «la possibilità di modificare le norme relative alle operazioni di pesca è “inerte” alla politica comune della pesca, la quale costituisce un ambito in cui un potere discrezionale è stato conferito alle istituzioni dell'Unione così da consentire loro di adattare le misure in vigore alle variazioni della situazione economica»<sup>37</sup>. Tanto più che, nel caso di specie – è quanto ricostruisce il Tribunale – il Consiglio si era determinato, in un'ottica precauzionale, a reiterare limitazioni e divieti riguardanti la pesca ricreativa per i rischi di conservazione della spigola nelle aree regolamentate, in considerazione dei riflessi che la mancanza di un intervento tempestivo avrebbe determinato sull'esercizio della pesca commerciale.

---

*Rec. I-1647*) e di accesso ai documenti (Tribunale dell'Unione europea, 3 marzo 2018, *Malta c. Commissione dell'Unione europea*, in causa T-653/16, ECLI:EU:T:2018:241).

<sup>34</sup> Secondo costante giurisprudenza della Corte (v., ad esempio, in materia di pesca la sentenza della Corte del 19 febbraio 1998, *NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation*, cit., par. 58) il divieto di discriminazione impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.

<sup>35</sup> V. la sentenza della Corte di giustizia (Seconda Sezione) del 17 marzo 2011, *AJD Tuna Ltd*, in causa C221/09, ECLI:EU:C:2011:153.

<sup>36</sup> *Ivi*, par. 90. Sul principio in esame, v. il contributo di M.L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, p. 767 ss.

<sup>37</sup> *Ivi*, par. 91.

La decisione assunta trovava, del resto, fondamento nei pareri scientifici del CIEM e si poneva, per di più, in continuità con scelte di analogo tenore che si erano susseguite già a partire dal 2015 e che sono state riproposte – con limiti ancora più stringenti – anche nell’ultimo regolamento del Consiglio relativo alle possibilità di pesca per il 2020. A giudizio del Tribunale, considerato che già in passato erano state adottate misure restrittive di analoga portata, la ricorrente non avrebbe pertanto potuto ritenere – essendo in possesso di informazioni «precise, incondizionate e concordanti» – che al momento dell’adozione delle disposizioni impugnate, «l’Unione non intendesse disciplinare o non intendesse più disciplinare la pesca ricreativa della spigola nelle zone interessate»<sup>38</sup>.

Per la verità, e pur sempre con riguardo alla pretesa violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, la ricorrente aveva dato risalto a una dichiarazione risalente al 2011 dell’allora Commissario per gli affari marittimi e la pesca che, nel corso di un dibattito innanzi al Parlamento europeo, aveva fra l’altro dichiarato che «la pesca ricreativa non è una competenza dell’Unione». Il Tribunale non ha però ritenuto che quelle dichiarazioni potessero configurarsi come «assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, fornite dall’amministrazione all’interessato, per far sorgere in quest’ultimo un legittimo affidamento», trattandosi – a ben vedere – di una presa di posizione isolata e informale di un componente della Commissione. E del resto – lo si è visto – il Tribunale non ravvisa un vizio di incompetenza: la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca è settore assegnato alla competenza esclusiva dell’Unione.

Quanto poi alla violazione del principio di uguaglianza, essa sarebbe derivata, nella rappresentazione della ricorrente, per effetto dell’adozione di una normativa che aveva comportato un’ingiustificata discriminazione non solo fra pesca commerciale e ricreativa, ma anche tra i vari tipi di attività riconducibili alla pesca ricreativa. In particolare, nell’ottica della ricorrente, il legislatore dell’Unione non solo non avrebbe dovuto assoggettare allo stesso quadro normativo attività così diverse come la pesca commerciale e quella ricreativa, ma non avrebbe neppure dovuto assimilare la pesca subacquea alle altre attività di pesca ricreativa. Richiamandosi ad un recente precedente in materia di regolamentazione delle possibilità di pesca,

---

<sup>38</sup> *Ivi*, par. 100.

il Tribunale ha peraltro attribuito rilievo decisivo alla circostanza secondo cui la «constatazione di una violazione del principio di non discriminazione a causa di un trattamento identico di situazioni diverse presuppone che le situazioni di cui trattasi non siano comparabili, alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano» e ha chiarito che tali elementi «devono essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione in parola, tenendo conto, inoltre, dei principi e degli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in discussione»<sup>39</sup>.

Così ricostruita la portata del principio, la differenza di trattamento fra pesca commerciale e ricreativa nell'accesso alle risorse, lungi dal concretizzare una violazione del principio di non discriminazione, trova viceversa ragione nel fatto che «la pesca commerciale (...) è praticata da persone che ne fanno la loro professione e, dall'altro, riguarda, almeno potenzialmente, tutti i consumatori». Non così invece la pesca ricreativa che «è un'attività ludica anche se, indirettamente, può avere un effetto su talune imprese, segnatamente quelle che commercializzano le attrezzature utilizzate nell'ambito dell'attività di cui trattasi»<sup>40</sup>. È dunque alla luce della diversa natura di tali attività che si giustifica una disciplina differenziata nel pieno rispetto dell'art. 2, par. 1, del regolamento di base del 2013 in materia, volto a garantire che «le attività di pesca e di acquacoltura siano (...) gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare». Quanto poi alla rilevanza del principio con riguardo alla regolamentazione disposta per la pesca subacquea rispetto alle altre attività di pesca ricreativa, il Tribunale non ha ravvisato violazioni del principio di non discriminazione poiché, ancora alla luce dell'obiettivo perseguito dalle norme impugnate, tali pratiche incidono in modo diverso in termini di effetto letale sullo *stock* ittico e, per questa ragione, richiedono di essere diversamente regolate<sup>41</sup>.

La ricorrente lamentava inoltre la violazione dei principi di proporzionalità e di precauzione. Anche per questi profili il Tribunale ha però escluso che la normativa impugnata potesse considerarsi sproporzionata rispetto all'obiettivo da perseguire. I dati e i pareri scientifici alla base della decisione del Consiglio avevano infatti evidenziato una preoccupante mortalità della specie causata proprio dall'esercizio della pesca ricreativa. La

---

<sup>39</sup> *Ivi*, par. 115.

<sup>40</sup> *Ivi*, par. 120.

<sup>41</sup> *Ivi*, par. 132.

scelta di limitare l'accesso a tali specie nelle zone regolate intendeva pertanto operare un adeguato "temperamento" rispetto all'orientamento espresso dalla comunità scientifica che, per parte sua, aveva addirittura suggerito di vietare *tout court* la pesca ricreativa nelle due aree regolamentate.

Da ultimo, il Tribunale si è confrontato sulla rilevanza della normativa impugnata con riguardo al rispetto della libertà di impresa, consacrato nell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Nella prospettazione della ricorrente i limiti posti alla pesca ricreativa dalle norme del regolamento avevano comportato ripercussioni negative sulle infrastrutture dei porti turistici, la fabbricazione di attrezzature specializzate e i servizi turistici relativi all'esercizio della pesca ricreativa, limitando in tal modo il godimento di tale libertà.

Orbene, con riguardo al profilo in esame, si segnala un'interessante valutazione operata dal Tribunale che, pur non ravvisando nella disciplina impugnata vizi riconducibili alla violazione della libertà d'impresa, ha peraltro riconosciuto che limitatamente alle imprese che svolgono un'attività commerciale legata alla pesca subacquea, «la misura in discussione potrebbe effettivamente avere conseguenze economiche sulle loro attività, tali da influenzare la loro decisione di proseguire suddette attività e, quindi, costituire potenzialmente una limitazione della loro libertà d'impresa»<sup>42</sup>. Vero è però che la portata del diritto va valutata, ai sensi dell'art. 52, par. 1 della Carta, alla luce di limitazioni che siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tale libertà e, in ossequio al principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Condizioni queste che, nel caso di specie, il Tribunale ritiene sussistenti anche sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, «giacché l'obiettivo perseguito, nell'interesse generale, è la conservazione delle risorse biologiche del mare»<sup>43</sup>.

7. Le valutazioni del Tribunale sull'incidenza dei limiti posti all'esercizio della pesca per fini ricreativi sulle attività collegate a tale pratica – in-

---

<sup>42</sup> *Ivi*, par. 151. Il Tribunale opportunamente precisa che la pretesa violazione della libertà di impresa, prospettabile con riguardo ad imprese che esercitano un'attività commerciale legata alla pratica della pesca subacquea, come la vendita di attrezzature, non può «per contro, riguardare i pescatori dediti alla pesca ricreativa stessi, poiché, come risulta dall'art. 3, lett. b), del regolamento impugnato, questi ultimi non esercitano una attività siffatta in quanto non possono vendere il pesce che pescano» (par. 151).

<sup>43</sup> Cfr. par. 154.

infrastrutture dei porti turistici, fabbricazione di attrezzature specializzate, servizi turistici – mettono in evidenza un profilo cui l'Unione europea ha riservato attenzione solo di recente. Nel 2017, su impulso del Parlamento europeo, è stato elaborato lo studio dal titolo *Pesca ricreativa e di semi-subsistenza. Il suo valore e il suo impatto sugli stock ittici*<sup>44</sup> cui ha fatto seguito, nel 2018, l'approvazione da parte del Parlamento di una *Risoluzione*<sup>45</sup> che, anche sulla scorta degli esiti di quello studio, sollecita le Istituzioni a intraprendere una politica più completa e coerente con riguardo alla pesca ricreativa. La ricerca aveva in effetti evidenziato – sulla scorta di una valutazione d'insieme di questa tipologia di pesca nei vari Stati membri dell'Unione e della sua incidenza sulla consistenza delle risorse biologiche marine – la necessità di interventi volti a migliorarne, da un lato, la compatibilità con gli obiettivi di fondo della politica comune della pesca; dall'altro lato, lo studio aveva consentito di cogliere le potenzialità economico-occupazionali della pesca ricreativa, specie sotto il profilo dello sviluppo dell'attività turistica.

Per un verso, il Parlamento europeo pone dunque l'accento sulla necessità di rafforzare il controllo su tale attività, per impedire che essa determini effetti pregiudizievoli sulla pesca commerciale, e per favorirne la sua armonizzazione nel quadro della politica comune della pesca. Nella prospettiva del Parlamento è pertanto necessario intensificare e sistematizzare la raccolta dei dati e provvedere ad un monitoraggio sull'impatto della pesca ricreativa sulle risorse biologiche marine complessivamente riguardate e non solo sugli *stock* oggetto di appositi piani di ricostituzione, con un'attenzione particolare agli effetti che essa determina sulla pesca artigianale. A tal fine, il Parlamento raccomanda l'adozione di norme più stringenti all'interno della disciplina sul controllo del rispetto della politica comune della pesca e l'introduzione di meccanismi che rendano obbligatorio il sistema di raccolta in capo agli Stati membri, tenuto conto che fra le misure previste nel Fondo per gli affari marittimi e la pesca è contemplato il sostegno per l'attività di raccolta e ricerca<sup>46</sup>. Più in generale, il Parlamento sollecita una riflessione anche in ordine all'introduzione di *norme di base* che, nel

---

<sup>44</sup> V. K. HYDER, Z. RADFORD, R. PRELLEZO, M.S. WELTERS BACH, W.C. LEWIN, L. ZARAUZ, K. FERTER, J. RUIZ, B. TOWNHILL, E. MUGERZA & H.V. STREHLOW, *Research for PECH Committee – Marine recreational and semi-subsistence fishing – its value and its impact on fish stocks*, cit.

<sup>45</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2018 sulla situazione attuale della pesca ricreativa nell'Unione europea, cit.

<sup>46</sup> *Ivi*, parr. 19-20.

rispetto delle diversità dei vari tipi di pesca ricreativa che caratterizzano le comunità costiere e insulari dell'Unione, portino all'elaborazione di un «catalogo delle attività di pesca ricreativa che includa informazioni riguardanti gli attrezzi e le operazioni di pesca, nonché una descrizione delle zone di pesca così come delle specie bersaglio e delle catture accessorie»<sup>47</sup>. Nondimeno, la risoluzione richiama gli Stati membri alla necessità di garantire che le attività di pesca non commerciale siano svolte in modo sostenibile e nel rispetto degli obiettivi della politica comune della pesca. Un tratto – questo – evidenziato nella pronuncia del Tribunale e dal Parlamento ulteriormente rafforzato nell'ottica di un intervento in materia da parte del legislatore dell'Unione.

Per altro verso, la posizione del Parlamento mette in luce un profilo ulteriore che fa emergere le potenzialità della pesca ricreativa nella prospettiva della valorizzazione delle conseguenze sociali, economiche e occupazionali che si ricollegano a tale pratica. In questa dimensione, muove infatti la prospettiva del Parlamento europeo che esorta la Commissione a «sostenere, anche finanziariamente, lo sviluppo della pesca ricreativa nel settore del turismo quale volano per la crescita dell'economia blu nelle piccole comunità, nelle comunità costiere e nelle isole», valorizzando la pesca ricreativa sia nel contesto del turismo sostenibile, sia per promuovere il turismo connesso alla pesca ricreativa nelle piccole comunità costiere<sup>48</sup>.

Va infine sottolineato che nella Risoluzione del Parlamento europeo sul «ruolo del turismo legato alla pesca nella diversificazione delle attività di pesca professionale»<sup>49</sup> è considerata la rilevanza, oltre che del pescaturismo e dell'ittiturismo, anche della pesca ricreativa, quale attività che genera un'economia parallela, da valorizzare per consentire ai pescatori professionisti di integrare la loro attività principale senza entrare in un settore diverso dalla pesca. Nell'ottica di favorire la “diversificazione” della pesca commerciale che per molti pescatori professionisti di piccola scala si presenta come necessaria al fine di incrementare forme di reddito spesso insufficienti, la pesca ricreativa concorre all'obiettivo in considerazione dell'apporto che i pescatori professionisti potrebbero assicurare tramite servizi, strutture e infrastrutture. Nondimeno, anche in questa risoluzione non mancano riferimenti alla necessità di salvaguardare le risorse ittiche e il

---

<sup>47</sup> *Ivi*, par. 18.

<sup>48</sup> *Ivi*, par. 14.

<sup>49</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2017 sul ruolo del turismo legato alla pesca nella diversificazione delle attività di pesca (2016/2035 (INI)).



loro sfruttamento sostenibile a fini commerciali, considerato che “la pesca ricreativa incontrollata e intensiva in talune zone può avere ripercussioni negative sugli *stock* ittici”.

In ultima analisi, la valorizzazione della pesca ricreativa anche ai fini della diversificazione delle attività di pesca professionale non può prescindere da interventi volti ad una piena integrazione di questa attività nel quadro della politica comune della pesca e, in particolare, della prioritaria necessità di salvaguardare la consistenza delle risorse biologiche del mare affidata alla competenza esclusiva dell'Unione europea.

# SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

## DOP E IGP

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Quinta Sezione), 17 dicembre 2020, in causa C-490/19 – Pres. REGAN; Est. JARUKAITIS; Avv. gen. PITRUZZELLA – *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier c. Société Fromagère du Livradois SAS*.

**Rinvio pregiudiziale - Agricoltura - Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari - Regolamento (CE) n. 510/2006 - Regolamento (UE) n. 1151/2012 - Art. 13, par. 1, lett. d) - Prassi che può indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti - Riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto la cui denominazione è protetta - Denominazione d'origine protetta (DOP) «Morbier».**

*L'art. 13, par. 1, del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, e l'art. 13, par. 1, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, devono essere interpretati nel senso che essi non vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata.*

*L'art. 13, par. 1, lett. d), del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, lett. d), del regolamento n. 1151/2012 devono essere interpretati nel senso che essi vietano la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di una denominazione registrata, qualora questa riproduzione possa indurre il consumatore a credere che il prodotto di cui trattasi sia oggetto di tale denominazione registrata. Occorre valutare se detta riproduzione possa indurre in errore il consumatore europeo, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti nel caso di specie (1).*

*(Omissis).*

## SENTENZA

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 13, par. 1, del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (*Gazz. uff.* 2006, L 93, p. 12), e dell'art. 13, par. 1, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (*Gazz. uff.* 2012, L 343, p. 1).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier* (associazione per la tutela del formaggio Morbier; in prosieguo: il «*Syndicat*») e la *Société Fromagère du Livradois SAS*, in merito a una violazione della denominazione d'origine protetta (DOP) «Morbier» e ad atti di concorrenza sleale e parassitaria contestati a quest'ultima.

#### CONTESTO NORMATIVO

##### *Diritto dell'Unione*

3. I *Considerando* 4 e 6 del regolamento n. 510/2006, abrogato dal regolamento n. 1151/2012, enunciavano quanto segue:

«(4) Di fronte alla grande varietà di prodotti commercializzati e alla moltitudine di informazioni al loro riguardo il consumatore dovrebbe disporre di un'informazione chiara e succinta sull'origine del prodotto, in modo da potersi meglio orientare nella scelta.

(...)

(6) È opportuno prevedere un approccio comunitario per le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche. Un quadro normativo comunitario che contempli un regime di protezione consente di sviluppare le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine poiché garantisce, tramite un approccio più uniforme, condizioni di concorrenza uguali tra i produttori dei prodotti che beneficiano di siffatte diciture, migliorando la credibilità dei prodotti agli occhi dei consumatori».

4. L'art. 13, par. 1, di tale regolamento era così formulato:

«Le denominazioni registrate sono tutelate contro:

a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta;

b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “metodo”, “alla maniera”, “imitazione” o simili;

c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;

d) qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

(...).».

5. I *Considerando* 18 e 29 del regolamento n. 1151/2012 così recitano:

«(18) La protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geogra-

fiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione, e di fornire informazioni chiare sui prodotti che possiedono caratteristiche specifiche connesse all'origine geografica, permettendo in tal modo ai consumatori di compiere scelte di acquisto più consapevoli.

(...)

(29) È opportuno tutelare i nomi iscritti nel registro allo scopo di garantirne un uso corretto e di evitare le pratiche che possano indurre in errore i consumatori (...).

6. Ai sensi dell'art. 4 di tale regolamento, intitolato «Obiettivo»: «È istituito un regime di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti:

- a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti;
- b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione;
- c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti».

7. L'art. 5, par. 1, lett. a) e b), di detto regolamento, che riprende sostanzialmente la formulazione dell'art. 2, par. 1, lett. a) e b), del regolamento n. 510/2006, così dispone:

«Ai fini del presente regolamento, "denominazione di origine" è un nome che identifica un prodotto:

- a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un Paese determinati;
- b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani (...).

8. La formulazione dell'art. 13, par. 1, del medesimo regolamento riprende, in sostanza, quella dell'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006. Vi è stata aggiunta unicamente, alla fine delle lett. a) e b), l'espressione «anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente».

9. In applicazione del regolamento (CE) n. 2400/96 della Commissione, del 17 dicembre 1996, relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (*Gazz. uff.* 1996, L 327, pp. 11), come modificato dal regolamento (CE) n. 1241/2002 della Commissione, del 10 luglio 2002 (*Gazz. uff.* 2002, L 181, p. 4), la denominazione «Morbier» è stata iscritta come DOP nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette, che figura in allegato a tale regolamento.

10. La descrizione del prodotto contenuta nel disciplinare, fornita dal regola-

mento di esecuzione (UE) n. 1128/2013 della Commissione, del 7 novembre 2013, recante approvazione di una modifica minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Morbier (DOP)] (*Gazz. uff.* 2013, L 302, p. 7), è la seguente:

«Il “Morbier” è un formaggio prodotto con latte crudo vaccino, a pasta pressata, non cotta, di forma cilindrica piatta a facce piane e scalzo lievemente convesso, con diametro da 30 a 40 cm, altezza da 5 a 8 cm e peso da 5 a 8 kg.

Esso presenta al centro una striscia nera orizzontale, unita e continua lungo tutto il taglio.

La crosta è naturale, strofinata, di aspetto regolare, ammuffita, segnata dalla trama dello stampo, di un colore che va dal beige all’arancione, con sfumature aranciate tendenti al marrone, al rosso e al rosa. La pasta è omogenea, di un colore che va dall’avorio al giallo pallido e presenta spesso un’occhiatura sparsa del diametro di un ribes o bollicine appiattite. Essa è morbida al tatto, burrosa e tenera, poco collosa al palato, a grana liscia e sottile. Il gusto è schietto, con note lattiche, di caramello, vaniglia e frutta; i sapori sono equilibrati e, con la stagionatura, la gamma aromatica si arricchisce di note tostate, speziate e vegetali. Il contenuto di grassi è di almeno 45 g/100 g dopo completa essiccazione. Il tasso di umidità nel formaggio scremato deve essere compreso tra il 58% e il 67%. La stagionatura del formaggio dura almeno 45 giorni a partire dal giorno di produzione, senza interruzione del ciclo».

#### *Diritto francese*

11. L’art. L. 722-1 del *code de la propriété intellectuelle* (codice della proprietà intellettuale), nella versione applicabile al procedimento principale, dispone quanto segue:

«Qualsiasi danno arrecato a un’indicazione geografica fa sorgere la responsabilità civile del suo autore.

Ai fini dell’applicazione del presente capo, per “indicazione geografica” si intendono:

(...)

b) le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette previste dalla normativa comunitaria relativa alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli o alimentari

(...).

12. Il formaggio Morbier gode di una denominazione d’origine controllata (DOC) a partire dal décret du 22 décembre 2000 relatif à l’appellation d’origine contrôlée «Morbier» (decreto del 22 dicembre 2000, relativo alla denominazione d’origine controllata «Morbier») (JORF n. 302 del 30 dicembre 2000, p. 20944), poi abrogato, che ha definito una zona geografica di riferimento, nonché le condizioni necessarie per ottenere tale denominazione d’origine, e ha previsto, all’art. 8, un periodo transitorio per le imprese situate al di fuori di tale zona geografica che producevano e commercializzavano formaggi con la denominazione «Morbier» in modo continuativo, al fine di consentire loro di continuare a utilizzare tale denominazione senza la menzione «DOC», fino alla scadenza di un termine di cinque anni dalla

pubblicazione della registrazione della denominazione d'origine «Morbier» a titolo di DOP.

#### PROCEDIMENTO PRINCIPALE E QUESTIONE PREGIUDIZIALE

13. Conformemente al decreto del 22 dicembre 2000, la *Société Fromagère du Livradois*, che produceva formaggio morbier dal 1979, è stata autorizzata a utilizzare la denominazione «Morbier», senza la menzione DOC, fino all'11 luglio 2007, data a partire dalla quale essa ha sostituito la denominazione con «Montboissié du Haut Livradois». La *Société Fromagère du Livradois* ha inoltre depositato, il 5 ottobre 2001, negli Stati Uniti, il marchio americano «Morbier du Haut Livradois», che ha rinnovato nel 2008 per dieci anni e, il 5 novembre 2004, il marchio francese «Montboissier».

14. Contestando alla *Société Fromagère du Livradois* il fatto di arrecare danno alla denominazione protetta e di commettere atti di concorrenza sleale e parassitaria, producendo e commercializzando un formaggio che riprende l'aspetto visivo del prodotto protetto dalla DOP «Morbier», al fine di creare confusione con quest'ultimo e di sfruttare la notorietà dell'immagine ad esso associata, senza doversi conformare al disciplinare della denominazione d'origine, il *Syndicat* l'ha citata in giudizio, il 22 agosto 2013, dinanzi al *Tribunal de grande instance de Paris* (Tribunale di primo grado di Parigi, Francia), affinché fosse condannata a cessare qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto della denominazione della DOP «Morbier» per prodotti da essa non protetti, ogni usurpazione, imitazione o evocazione della DOP «Morbier», ogni altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto con qualunque mezzo che possa indurre in errore sull'origine del prodotto, ogni altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto, e in particolare un qualsiasi uso di una striscia nera che separi due parti del formaggio, e a risarcire il danno subito.

15. Tali domande sono state respinte con sentenza del 14 aprile 2016, confermata dalla *Cour d'appel de Paris* (Corte d'appello di Parigi, Francia) con sentenza del 16 giugno 2017. Quest'ultima ha dichiarato che non costituiva un illecito la commercializzazione di un formaggio che presentava una o più caratteristiche contenute nel disciplinare del formaggio Morbier e che si avvicinava quindi a quest'ultimo.

16. In tale sentenza, dopo aver dichiarato che la normativa sulla DOP è diretta a tutelare non l'aspetto di un prodotto o le sue caratteristiche descritte nel suo disciplinare, ma la sua denominazione, di modo che essa non vieta la fabbricazione di un prodotto mediante le stesse tecniche definite nelle norme applicabili all'indicazione geografica, e dopo aver considerato che, in mancanza di un diritto esclusivo, la riproduzione dell'aspetto di un prodotto si inserisce nella sfera della libertà di commercio e d'industria, la *Cour d'appel de Paris* (Corte d'appello di Parigi) ha dichiarato che le caratteristiche evocate dal *Syndicat*, in particolare la striscia blu orizzontale, rientrano in una tradizione storica, in una tecnica antichissima presente in formaggi diversi dal Morbier, applicate dalla *Société Fromagère du Livradois* ancor

prima del riconoscimento della DOP «Morbier» e non basate su investimenti che il *Syndicat* o i suoi membri avrebbero effettuato. Essa ha ritenuto che, se è vero che il diritto di utilizzare il carbone vegetale è conferito al solo formaggio protetto da tale DOP, è anche vero che la *Société Fromagère du Livradois*, per conformarsi alla legislazione statunitense, ha dovuto sostituirlo con polifenoli d'uva, cosicché i due formaggi non possono essere assimilati a causa di tale caratteristica. Rilevando che la *Société Fromagère du Livradois* aveva fatto valere altre differenze tra il formaggio Montboissié e il formaggio Morbier relativamente, in particolare, all'utilizzo di latte pastorizzato per il primo e di latte crudo per il secondo, essa ha considerato che i due formaggi erano distinti e che il *Syndicat* tentava di estendere la protezione della DOP «Morbier» in base a un interesse commerciale illegittimo e in contrasto con il principio di libera concorrenza.

17. Il *Syndicat* ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza della *Cour d'appel de Paris* (Corte d'appello di Parigi) dinanzi al giudice del rinvio, la *Cour de cassation* (Corte di cassazione, Francia). A sostegno del suo ricorso, esso afferma, anzitutto, che una denominazione d'origine è protetta contro qualsiasi prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto e che, statuendo, invece, che è vietato il solo utilizzo della denominazione della DOP, la *Cour d'appel de Paris* (Corte d'appello di Parigi) avrebbe violato i rispettivi articoli 13 dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012. Il *Syndicat* afferma poi che limitandosi a rilevare, da un lato, che le caratteristiche da esso evocate rientravano in una tradizione storica e non si basavano su investimenti effettuati dal medesimo e dai suoi membri e, dall'altro, che il formaggio Montboissié, commercializzato dal 2007 dalla *Société Fromagère du Livradois*, presentava differenze rispetto al formaggio Morbier, senza esaminare, come le era stato chiesto, se le prassi della *Société Fromagère du Livradois*, in particolare la copia della «striscia centrale» caratteristica del formaggio Morbier, potessero indurre o meno in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto, la *Cour d'appel* (Corte d'appello) ha privato la sua decisione di fondamento normativo con riferimento agli stessi testi di legge.

18. Dal canto suo, la *Société Fromagère du Livradois* sostiene che la DOP tutelerebbe i prodotti provenienti da un territorio delimitato, che sarebbero gli unici a potersi avvalere della denominazione protetta, ma non vieterebbe ad altri produttori di fabbricare e di commercializzare prodotti simili, a condizione che non inducano a ritenere che essi beneficino della denominazione di cui trattasi. Dal diritto nazionale si evincerebbe che è vietato qualsiasi uso del segno che costituisce la DOP per designare prodotti simili che non vi abbiano diritto, vuoi che essi non provengano dalla zona delimitata, vuoi che provengano da quest'ultima senza presentare le proprietà richieste, ma che non sarebbe vietato commercializzare prodotti simili, purché tale commercializzazione non sia accompagnata da alcuna prassi idonea a ingenerare confusione, in particolare mediante l'usurpazione o l'evocazione di detta DOP. Essa sostiene inoltre che una «prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti», ai sensi dei rispettivi articoli 13, par. 1, lett. d), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012, dovrebbe necessariamente riguardare l'«origine» del prodotto e che dovrebbe quindi trattarsi di una prassi che induca il consumatore a ritenere di trovarsi in presenza di un prodotto che benefici della DOP di cui trattasi. Essa ritiene che tale «prassi» non possa derivare dal sem-

plice aspetto del prodotto in quanto tale, al di fuori di ogni indicazione sul suo imballaggio che faccia riferimento alla provenienza protetta.

19. Il giudice del rinvio afferma che il ricorso per cassazione di cui è investito pone la questione, inedita dinanzi ad esso, se l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006, e l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 1151/2012 debbano essere interpretati nel senso che essi vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata o se debbano essere interpretati nel senso che essi vietano anche la presentazione di un prodotto che possa indurre in errore il consumatore sulla sua vera origine, anche qualora la denominazione registrata non venga utilizzata da un terzo. Rilevando in particolare che la Corte non si è mai pronunciata su tale questione, esso ritiene che sussista un dubbio sull'interpretazione dell'espressione «altra prassi» contenuta in tali articoli, che costituisce una forma particolare di pregiudizio a una denominazione protetta qualora possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

20. Secondo il giudice del rinvio, si pone dunque la questione se la riproduzione delle caratteristiche fisiche di un prodotto protetto da una DOP sia idonea a costituire una prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto, vietata dai rispettivi articoli 13, par. 1, di tali regolamenti. Detta questione equivarrebbe a stabilire se la presentazione di un prodotto protetto da una denominazione d'origine, in particolare la riproduzione della forma o dell'aspetto che lo caratterizza, possa costituire un danno per tale denominazione, nonostante la mancata riproduzione della stessa.

21. In tale contesto, la *Cour de cassation* (Corte di cassazione) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 1151/2012 debbano essere interpretati nel senso che essi vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata o se debbano essere interpretati nel senso che essi vietano la presentazione di un prodotto protetto da una denominazione d'origine, in particolare la riproduzione della forma o dell'aspetto che lo caratterizzano, che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto, anche se la denominazione registrata non viene utilizzata».

#### SULLA QUESTIONE PREGIUDIZIALE

##### *Sulla prima parte della questione*

22. Con la prima parte della sua questione, il giudice del rinvio chiede se l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006, e l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 1151/2012 debbano essere interpretati nel senso che essi vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata.

23. Dalla formulazione di tali disposizioni risulta che le denominazioni registrate sono tutelate contro diversi comportamenti, vale a dire, in primo luogo, l'im-



piego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata, in secondo luogo, l'usurpazione, l'imitazione o l'evocazione, in terzo luogo, l'indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi al prodotto considerato nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine del prodotto e, in quarto luogo, qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

24. Dette disposizioni contengono dunque un elenco graduato di comportamenti vietati (v., in tal senso, sentenza del 2 maggio 2019, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, C-614/17, EU:C:2019:344, punto 27). Mentre i rispettivi articoli 13, par. 1, lett. a), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 vietano l'impiego diretto o indiretto di una denominazione registrata per i prodotti che non sono oggetto di registrazione, in una forma che sia identica o fortemente simile dal punto di vista fonetico e/o visivo (v., per analogia, sentenza del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punti 29, 31 e 39), i rispettivi articoli 13, par. 1, lettere da b) a d), di tali regolamenti vietano altri comportamenti contro i quali le denominazioni registrate sono tutelate e che non utilizzino né direttamente né indirettamente le denominazioni stesse.

25. Pertanto, l'ambito di applicazione dei rispettivi articoli 13, par. 1, lett. a), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 deve necessariamente distinguersi da quello relativo alle altre norme sulla protezione delle denominazioni registrate di cui ai rispettivi articoli 13, par. 1, lettere da b) a d), di tali regolamenti. In particolare, i rispettivi articoli 13, par. 1, lett. b), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 vietano comportamenti che, a differenza di quelli di cui ai rispettivi articoli 13, par. 1, lett. a), di tali regolamenti, non utilizzino né direttamente né indirettamente la denominazione protetta stessa, ma la suggeriscano in modo tale che il consumatore sia indotto a stabilire un sufficiente nesso di prossimità con detta denominazione [v., per analogia, per quanto riguarda l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e che abroga il regolamento (CEE) n. 1576/89 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2008, L 39, pp. 16), sentenza del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punto 33].

26. Per quanto riguarda, più nello specifico, la nozione di «evocazione», il criterio determinante è quello di accertare se il consumatore, in presenza di una denominazione controversa, sia indotto ad avere direttamente in mente, come immagine di riferimento, la merce protetta dalla DOP, circostanza che spetta al giudice nazionale valutare tenendo conto, se del caso, dell'incorporazione parziale di una DOP nella denominazione controversa, di una similarità fonetica e/o visiva di tale denominazione con tale DOP, o ancora di una somiglianza concettuale tra detta denominazione e detta DOP (v., per analogia, sentenza del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punto 51).

27. Inoltre, nella sua sentenza del 2 maggio 2019, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego* (C-614/17, EU:C:2019:344), la Corte ha dichiarato che l'art. 13, par. 1, lett. *b*), del regolamento n. 510/2006 deve essere interpretato nel senso che l'evocazione di una denominazione registrata può derivare dall'uso di segni figurativi. Per pronunciarsi in tal senso, la Corte ha in particolare considerato, al punto 18 di tale sentenza, che la formulazione di tale disposizione può essere intesa come riferita non solo ai termini con cui una denominazione registrata può essere evocata, ma anche a qualsiasi segno figurativo che possa richiamare nella mente del consumatore i prodotti che beneficiano di tale denominazione. Al punto 22 di detta sentenza, essa ha rilevato che, in linea di principio, non si può escludere che segni figurativi siano in grado di richiamare direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, i prodotti che beneficiano di una denominazione registrata, a motivo della loro vicinanza concettuale con siffatta denominazione.

28. Per quanto riguarda i comportamenti di cui ai rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *c*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012, occorre rilevare che tali disposizioni estendono, rispetto alle lett. *a*) e *b*) di tali articoli, il perimetro protetto, incorporandovi in particolare «qualsiasi altra indicazione», vale a dire le informazioni fornite ai consumatori usate sulla confezione o sull'imballaggio del prodotto considerato, nella pubblicità o sui documenti relativi a tale prodotto, che, pur non evocando l'indicazione geografica protetta, siano qualificabili come false o ingannevoli in considerazione dei collegamenti del prodotto con quest'ultima. L'espressione «qualsiasi altra indicazione» si estende a informazioni che possono apparire in qualsivoglia forma sulla confezione o sull'imballaggio del prodotto considerato, nella pubblicità o sui documenti relativi a tale prodotto, in particolare sotto forma di un testo, di un'immagine o di un contenitore idoneo a fornire informazioni in merito alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto (v., per analogia, sentenza del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punti 65 e 66).

29. Per quanto riguarda i comportamenti di cui ai rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *d*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012, come rilevato dall'avvocato generale al par. 49 delle sue conclusioni, dall'espressione «qualsiasi altra prassi» utilizzata in tali disposizioni risulta che queste ultime sono dirette a includere qualsiasi comportamento che non rientri già nell'ambito di applicazione delle altre disposizioni dei medesimi articoli e, pertanto, a completare il regime di protezione delle denominazioni registrate.

30. Pertanto, dalle considerazioni che precedono deriva che i rispettivi articoli 13, par. 1, dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 non si limitano a vietare l'uso della denominazione registrata in quanto tale, essendo il loro ambito di applicazione più ampio.

31. Di conseguenza, occorre rispondere alla prima parte della questione sollevata dichiarando che l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, del regolamento n. 1151/2012 devono essere interpretati nel senso che essi non vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata.

*Sulla seconda parte della questione*

32. Con la seconda parte della sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 1151/2012 debbano essere interpretati nel senso che essi vietano la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di una denominazione registrata, qualora questa riproduzione possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

33. Prevedendo che le denominazioni registrate sono tutelate contro «qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti», i rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *d*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 non precisano i comportamenti vietati da tali disposizioni, ma riguardano in via estensiva tutti i comportamenti, diversi da quelli vietati dai rispettivi articoli 13, par. 1, lettere da *a*) a *c*), di tali regolamenti, che possano avere come risultato quello di indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto di cui trattasi.

34. I rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *d*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 rispondono agli obiettivi enunciati ai *Considerando* 4 e 6 del regolamento n. 510/2006 nonché ai *considerando* 18 e 29 e all'articolo 4 del regolamento n. 1151/2012, dai quali risulta che il regime di protezione delle DOP e delle indicazioni geografiche protette (IGP) mira in particolare a fornire ai consumatori informazioni chiare sull'origine e sulle proprietà dei prodotti, in modo da consentire loro di compiere scelte di acquisto più consapevoli, nonché di evitare le prassi che possano indurre in errore i consumatori.

35. Più in generale, dalla giurisprudenza della Corte risulta che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti (v., per analogia, sentenze del 14 settembre 2017, *EUIPO/ Istituto dos Vinhos do Douro e do Porto*, C-56/16 P, EU:C:2017:693, punto 82; del 20 dicembre 2017, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, C-393/16, EU:C:2017:991, punto 38, nonché del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punti 38 e 69).

36. Per quanto riguarda la questione se la riproduzione della forma o dell'aspetto di un prodotto oggetto di una denominazione registrata possa costituire una prassi vietata dai rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *d*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012, occorre osservare che, certamente, come sostenuto dalla *Société Fromagère du Livradois* e dalla Commissione europea, la tutela prevista da tali disposizioni ha ad oggetto, secondo i termini stessi di queste ultime, la denominazione registrata e non il prodotto che essa ha ad oggetto. Ne consegue che tale tutela non

ha lo scopo di vietare, in particolare, l'utilizzo delle tecniche di fabbricazione o la riproduzione di una o più caratteristiche contemplate nel disciplinare di un prodotto protetto da una denominazione registrata, per il motivo che esse figurano in tale disciplinare, per realizzare un altro prodotto che non è oggetto della registrazione.

37. Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 27 delle sue conclusioni, una DOP è, ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. *a*) e *b*), del regolamento n. 1151/2012, che riprende in sostanza la formulazione dell'art. 2, par. 1, lett. *a*) e *b*), del regolamento n. 510/2006, una denominazione che identifica un prodotto originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un Paese determinati le cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente a un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani. Le DOP sono dunque tutelate in quanto designano un prodotto che presenta determinate qualità o determinate caratteristiche. Di conseguenza, la DOP e il prodotto da essa protetto sono strettamente collegati.

38. Pertanto, tenuto conto del carattere non limitativo dell'espressione «qualsiasi altra prassi» di cui ai rispettivi articoli 13, par. 1, lett. *d*), dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012, non si può escludere che la riproduzione della forma o dell'aspetto di un prodotto oggetto di una denominazione registrata, senza che tale denominazione figuri sul prodotto di cui trattasi o sul suo imballaggio, possa rientrare nell'ambito di applicazione di dette disposizioni. Ciò si verifica quando tale riproduzione può indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto di cui trattasi.

39. Al fine di valutare se ciò si verifichi, occorre, come indicato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 55 e da 57 a 59 delle sue conclusioni, da un lato, fare riferimento alla percezione di un consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto (v., per analogia, sentenze del 21 gennaio 2016, *Viiniverla*, C-75/15, EU:C:2016:35, punti 25 e 28, nonché del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punto 47) e, dall'altro, tener conto di tutti i fattori rilevanti nel caso di specie, ivi comprese le modalità di presentazione al pubblico e di commercializzazione dei prodotti di cui trattasi, nonché del contesto fattuale (v., in tal senso, sentenza del 4 dicembre 2019, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena*, C-432/18, EU:C:2019:1045, punto 25).

40. In particolare, per quanto riguarda, come nel procedimento principale, un elemento dell'aspetto del prodotto oggetto della denominazione registrata, occorre soprattutto valutare se tale elemento costituisca una caratteristica di riferimento e particolarmente distintiva di tale prodotto affinché la sua riproduzione possa, unitamente a tutti i fattori rilevanti nel caso di specie, indurre il consumatore a credere che il prodotto contenente detta riproduzione sia un prodotto oggetto di tale denominazione registrata.

41. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla seconda parte della questione sollevata dichiarando che l'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 1151/2012

devono essere interpretati nel senso che essi vietano la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di una denominazione registrata, qualora questa riproduzione possa indurre il consumatore a credere che il prodotto di cui trattasi sia oggetto di tale denominazione registrata. Occorre valutare se detta riproduzione possa indurre in errore il consumatore europeo, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti nel caso di specie.

(*Omissis*).

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'art. 13, par. 1, del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, e l'art. 13, par. 1, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, devono essere interpretati nel senso che essi non vietano solo l'uso, da parte di un terzo, della denominazione registrata.

L'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 510/2006 e l'art. 13, par. 1, lett. *d*), del regolamento n. 1151/2012 devono essere interpretati nel senso che essi vietano la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di una denominazione registrata, qualora questa riproduzione possa indurre il consumatore a credere che il prodotto di cui trattasi sia oggetto di tale denominazione registrata. Occorre valutare se detta riproduzione possa indurre in errore il consumatore europeo, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenendo conto di tutti i fattori rilevanti nel caso di specie.

(*Omissis*).

---

(1) **Il caso «Morbier» e la protezione contro l'evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.**

SOMMARIO: 1. I fatti e la questione pregiudiziale. – 2. La decisione della Corte. – 3. L'evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. – 4. La percezione del «consumatore medio». – 5. Gli obiettivi dei regolamenti su DOP e IGP fra tutela della qualità dei prodotti e libertà di circolazione delle merci.

1. La sentenza in esame scaturisce da una questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea dalla *Cour de cassation* francese relativamente alla violazione della denominazione d'origine protetta (DOP) «Morbier».

Nel caso specifico, il *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier*, associazione per la tutela della DOP, lamentava atti di concorrenza sleale e parassitaria posti in essere da parte della *Société Fromagère du Livradois SAS*. Quest'ultima, produttrice di formaggio «Morbier» dal 1979, era stata autorizzata ad utilizzare tale denominazione senza la menzione DOC («denominazione d'origine controllata»), riconosciuta al prodotto con decreto nel 2000, in forza del regime transitorio accordato fino all'11 luglio 2007 alle imprese situate al di fuori della

zona geografica che producevano e commercializzavano formaggi con la denominazione «Morbier» in modo continuativo. L'impresa, in seguito, sostituiva la denominazione con «Montboissié du Haut Livradois» e depositava nel 2001, negli Stati Uniti, il marchio americano «Morbier du Haut Livradois» e nel 2004 il marchio francese «Montboissier».

Il *Syndicat*, nel 2013, citava in giudizio, innanzi al Tribunale di primo grado di Parigi, la *Société Fromagère du Livradois*, lamentando il danno arrecato da quest'ultima alla denominazione protetta, attraverso la produzione e la commercializzazione di un formaggio che riprendeva l'aspetto visivo della DOP sfruttandone la notorietà. In particolare, il *Syndicat*, chiedeva, sulla scorta della disciplina europea di protezione delle indicazioni geografiche di qualità, che alla società fosse inibito l'utilizzo della denominazione «Morbier» per prodotti da essa non protetti, che fossero proibite l'evocazione, l'usurpazione e l'imitazione del nome; che fossero fornite indicazioni false o ingannevoli relative alla provenienza, all'origine, alla natura e alle qualità essenziali del prodotto, e vietata ogni altra prassi che potesse indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

Tali domande venivano respinte con sentenza dal Tribunale, riconfermata poi in secondo grado. I giudici della Corte d'appello, a fondamento della decisione, sostenevano che la normativa sulla DOP fosse diretta a tutelare solamente la denominazione, e non l'aspetto, di un prodotto o le sue caratteristiche descritte nel disciplinare e che, in mancanza di un diritto esclusivo, la riproduzione dell'aspetto di un prodotto rientrasse nell'alveo della libertà di commercio e d'industria di ogni singolo produttore. Il Collegio adduceva, altresì, motivazioni legate ai metodi di produzione e agli ingredienti, i quali facevano differire la DOP dal formaggio prodotto dalla *Société*: in primo luogo, la caratteristica striscia blu orizzontale, propria della DOP «Morbier», sosteneva la Corte d'appello, non solo rientrava in una tradizione storica antichissima presente anche in formaggi diversi dalla DOP, ma era prodotta con ingredienti diversi a seconda del Paese di commercializzazione – con carbone vegetale in Francia e con polifenoli d'uva negli Stati Uniti; inoltre, il formaggio «Montboissié» conteneva latte pastorizzato, mentre il «Morbier» latte crudo.

Una volta approdato il ricorso del *Syndicat* in Cassazione, i giudici di legittimità, alla luce delle motivazioni addotte dalle parti, ritenevano di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea questione pregiudiziale riguardante l'interpretazione, rispettivamente, dell'art. 13, par. 1, regolamento n. 510/2006/CE e dell'art. 13, par. 1, regolamento 1151/2012/UE, sulla protezione di DOP e IGP. Il giudice *a quo* demandava alla Corte di giustizia di stabilire se la riproduzione delle caratteristiche fisiche di un prodotto protetto da una DOP fosse idonea a costituire una prassi che potesse indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto e se la protezione fosse limitata all'uso illegittimo della denominazione registrata, ovvero se questa si estendesse anche alla riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano la DOP o la IGP, anche se tale denominazione registrata non venga utilizzata.

2. La Corte di giustizia scinde il quesito formulato dal giudice *a quo* in due parti, analizzandole separatamente.

In primo luogo, l'attenzione dei giudici si concentra sull'estensione della protezione fornita alle DOP ed IGP dagli artt. 13, par. 1, regolamento n. 510/2006 e 13, par. 1, regolamento n. 1151/2012, e, in particolare, se questa non vada oltre la tutela

dell'uso, da parte del terzo, della denominazione registrata. Infatti, i rispettivi articoli prevedono «un elenco graduato di comportamenti vietati»<sup>1</sup>: la lett. a) vieta l'impiego diretto o indiretto di una denominazione registrata per i prodotti che non siano oggetto di registrazione, in una forma molto simile dal punto di vista fonetico e/o visivo, mentre le lettere da b) a d) proteggono le denominazioni da tutti quei comportamenti che non utilizzino né direttamente né indirettamente le denominazioni stesse. L'ambito applicativo degli articoli è, pertanto, differente rispetto a quello relativo alle altre lettere, che trovano applicazione in tutti i casi in cui la denominazione protetta sia solamente suggerita, in modo tale che il consumatore sia indotto a stabilire «un sufficiente nesso di prossimità con detta denominazione». D'altra parte, tali considerazioni erano già state formulate dalla giurisprudenza precedente in materia<sup>2</sup>. La stessa nozione di evocazione è collegata alla percezione del consumatore: il criterio determinante è quello di accertare se il consumatore, in presenza di una denominazione controversa, sia indotto ad avere direttamente in mente, come immagine di riferimento, la merce protetta dalla DOP. In questo caso, è il giudice nazionale che deve valutare il pericolo di evocazione, tenendo conto di una serie di circostanze, quali: l'eventuale incorporazione parziale della DOP nella denominazione controversa, una similarità fonetica e/o visiva di tale denominazione con la DOP, o una somiglianza concettuale tra detta denominazione e detta DOP.

L'estensione della nozione di evocazione è, dunque, frutto della giurisprudenza pregressa, richiamata nella sentenza in esame. Nel caso *Queso Manchego*, in particolare, la Corte ammette che l'evocazione di una denominazione registrata possa derivare dall'uso di segni figurativi, i quali richiamino alla mente del consumatore i prodotti che beneficiano di tale denominazione<sup>3</sup>. In *Scotch Whisky As-*

---

<sup>1</sup> Punto 24 della sentenza in esame.

<sup>2</sup> Punto 25. A tale proposito, la Corte richiama due importanti pronunce in tema di evocazione di una denominazione protetta. In Corte giust., 2 maggio 2019, in C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego/Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*, in *Dir. comm. internaz.*, 2020, 4, p. 1123 ss., e in Corte giust., 7 giugno 2018, in C-44/17, *Scotch Whisky Association/Michael Klotz*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2018, 6, p. 1977 ss., i giudici pongono in evidenza la struttura composita degli artt. 13, par. 1, reg. 510/2006 e 13, par. 1, reg. 1151/2012, nonché la gradualità dei comportamenti da essi vietati. In particolare, ai punti 24 e 25 di *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, si legge: «Da un lato, infatti, si deve rilevare che la formulazione stessa dell'art. 13, par. 1, lett. b), di tale regolamento non limita la portata di detta disposizione alle sole denominazioni dei prodotti protetti dalle medesime. Al contrario, (...), la suddetta disposizione prevede una protezione contro "qualsiasi" evocazione, anche se la denominazione protetta è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione", apposte sull'imballaggio del prodotto di cui trattasi. Dall'altro, come rilevato dalla Commissione, la Corte invero ha dichiarato, nella sentenza del 7 giugno 2018, *Scotch Whisky Association*, C-44/17, EU:C:2018:415, punto 65), che l'art. 16 del regolamento n. 110/2008, redatto in termini analoghi a quelli dell'art. 13 del regolamento n. 510/2006, elencava una serie graduata di comportamenti vietati».

<sup>3</sup> Punto 18 di *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*. Nel caso di specie, la Fondazione «Queso Manchego», incaricata della protezione della DOP, lamentava una violazione di questa ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. b) del regolamento n. 510/2006, da parte di un'azienda produttrice di un formaggio dal nome «Queso Rocinante», che non si fregiava della denominazione. L'ipotesi di evocazione si sostanziava nella riproduzione dei paesaggi tipici della regione spagnola della Mancha sulle etichette del prodotto, le quali avrebbero indotto il consumatore a ricondurre tale formaggio alla zona di produzione della DOP «Queso

sociation<sup>4</sup>, i giudici evidenziano come la protezione contro l'evocazione si estenda contro «qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto» utilizzata sulla confezione, imballaggio o nella pubblicità, e che quindi non riguardi di per sé la denominazione protetta, ma sia comunque qualificabile come falsa o ingannevole<sup>5</sup>.

Per quanto concerne la lett. *d*) degli artt. 13, par. 1, regolamento n. 510/2006 e 13, par. 1, regolamento n. 1151/2012, l'espressione «qualsiasi altra prassi» è diretta ad includere, in via residuale, «qualsiasi comportamento che non rientri già nell'ambito di applicazione delle altre disposizioni dei medesimi articoli», fungendo così da norma di chiusura del regime di protezione delle denominazioni registrate, come suggerisce l'Avvocato generale nelle sue Conclusioni<sup>6</sup>.

Riguardo la seconda parte della questione pregiudiziale, subordinata alla prima, il giudice *a quo* chiede se gli artt. 13, par. 1, lett. *d*), regolamento n. 510/2006 e 13, par. 1, lett. *d*), regolamento n. 1151/2012, vadano interpretati nel senso che essi vietano la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di una denominazione registrata, qualora tale riproduzione possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

Dunque, l'attenzione della Corte si concentra sui comportamenti vietati ai sensi dell'ultima lettera dell'art. 13 e sull'ambito di applicazione da attribuire all'espressione «qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti», fornendone, ancora una volta, un'interpretazione estensiva, in linea con la giurisprudenza pregressa in materia e con le Conclusioni dell'Avvocato generale.

La Corte di giustizia sostiene quest'interpretazione attraverso una lettura di sistema dei regolamenti sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari e, in particolare, degli obiettivi di questi ultimi. I *Considerando* 4 e 6 del regolamento n. 510/2006 e i *Considerando* 18 e 29 del regolamento n. 1151/2012 richiamano, da un lato, la necessità fornire ai consumatori informazioni chiare sui prodotti DOP e IGP, permettendo loro di compiere scelte di acquisto consapevoli; dall'altro, di evitare pratiche che possano indurre in errore i consumatori. Infatti, il regime di protezione delle DOP e IGP risulta vantaggioso sia per il consumatore che per il

---

Manchego». Inoltre, nelle etichette del formaggio comune, era raffigurato il disegno del celebre personaggio romanzesco Don Chisciotte, elemento che, secondo il giudice del rinvio, avrebbe ancora di più portato il consumatore a considerare erroneamente che il «Queso Rocinante» fosse protetto dalla DOP «Manchego». La Corte di giustizia, pertanto, accoglie un'interpretazione ampia del concetto di «evocazione», che comprende anche i casi in cui oggetto di evocazione siano, appunto, segni figurativi, come in questa circostanza.

<sup>4</sup> Punti 65 e 66.

<sup>5</sup> Punto 28 della sentenza in esame: «L'espressione “qualsiasi altra indicazione” si estende a informazioni che possono apparire in qualsivoglia forma sulla confezione o sull'imballaggio del prodotto considerato, nella pubblicità o sui documenti relativi a tale prodotto, in particolare sotto forma di un testo, di un'immagine o di un contenitore idoneo a fornire informazioni in merito alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto».

<sup>6</sup> Punto 49 delle Conclusioni presentate il 17 settembre 2020 dall'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella: «(...) l'art. 13, par. 1, lett. *d*) dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012 contiene una *catch-all*, che è diretta a chiudere il sistema di protezione delle denominazioni registrate. Ciò risulta in particolare dalla sua formulazione, che fa riferimento a “qualsiasi altra prassi”, e cioè a qualsiasi comportamento che non rientri già nell'ambito di applicazione delle altre disposizioni dello stesso articolo».



produttore: esso mira ad assicurare ai consumatori che tali prodotti offrano una garanzia di qualità in ragione della loro provenienza geografica; inoltre, permette ai produttori di ottenere, in contropartita, migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione derivante dalla qualità dei prodotti.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di far rientrare nella tutela prevista dall'art. 13 la riproduzione abusiva della forma o dell'aspetto di un prodotto oggetto di una denominazione registrata, fa notare la Corte, se è pur vero che, secondo un'interpretazione letterale, la tutela avrebbe ad oggetto la denominazione registrata in sé e non il prodotto ovvero le tecniche di fabbricazione o la riproduzione di caratteristiche contemplate dal disciplinare, una DOP o una IGP presenta uno strettissimo collegamento con il prodotto da essa protetto. In questo senso, i Giudici accolgono le considerazioni dell'Avvocato generale, il quale, partendo dalla definizione di DOP e IGP di cui agli artt. 5 del regolamento n. 510/2006 e 5 del regolamento n. 1151/2012<sup>7</sup>, pone in evidenza come sia il «collegamento col territorio, in quanto elemento in grado di differenziare qualitativamente un prodotto dall'insieme dell'offerta disponibile sul mercato, che costituisce il fondamento della protezione delle DOP»<sup>8</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, anche la riproduzione della forma o dell'aspetto di un prodotto oggetto di denominazione registrata, senza necessariamente la riproduzione di detta denominazione, può rientrare, a ragione, nell'espressione «qualsiasi altra prassi» di cui alla lett. d). Al fine di verificare se tale riproduzione possa indurre in errore il consumatore, saranno necessari due criteri: il primo è la percezione di un consumatore europeo medio, «normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto»; il secondo è l'analisi di «tutti i fattori rilevanti nel caso di specie, comprese le modalità di presentazione al pubblico e di commercializzazione dei prodotti di cui trattasi, nonché del contesto fattuale»<sup>9</sup>.

Nel caso di specie, occorre verificare se un elemento dell'aspetto del prodotto oggetto della denominazione costituisca una caratteristica distintiva e peculiare di tale prodotto, così che la sua riproduzione possa, insieme agli altri fattori, indurre il consumatore in errore e portarlo a credere che il prodotto contenente tale ripro-

---

<sup>7</sup> Ai sensi degli artt. 5, parr. 1 e 2, del regolamento n. 510/2006 e 5, parr. 1 e 2, del regolamento n. 1151/2012, «1. (...) “denominazione di origine” è un nome che identifica un prodotto: a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un Paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata. 2. (...) “indicazione geografica” è un nome che identifica un prodotto: a) originario di un determinato luogo, regione o Paese; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata».

<sup>8</sup> Paragrafo 27 delle Conclusioni.

<sup>9</sup> Punto 39 della sentenza. La Corte richiama la giurisprudenza rilevante sul tema: in particolare, in Corte giust. 4 dicembre 2019, in C-432/18, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena/Balema GmbH*, in *Guida al diritto*, 2020, 3, p. 96 ss., con nota di: CANFORA, la stessa Corte fa notare, al par. 25, che «nel sistema di protezione istituito mediante il regolamento n. 2081/92, che è stato ripreso dal regolamento n. 510/2006 e che è ormai previsto dal regolamento n. 1151/2012, le questioni relative alla protezione da accordare ai diversi elementi di una denominazione registrata rientrano nell'ambito di una valutazione che spetta al giudice nazionale effettuare in base a un'analisi dettagliata del contesto fattuale dinanzi ad esso ricostruito dagli interessati».

duzione sia oggetto di denominazione registrata<sup>10</sup>. Questo risulta essere il caso del formaggio «Montboissié», che non beneficia della DOP: esso, infatti, riproduce le caratteristiche fondamentali della DOP «Morbier», tra cui la forma cilindrica e la tradizionale striscia blu orizzontale continua lungo tutto il taglio.

3. Fin dalla sua prima codificazione con il regolamento n. 2081/1992/CEE, la disciplina riguardante la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine protetta ha previsto un folto apparato di tutele contro ogni utilizzo illegittimo dei segni di qualità e contro le pratiche che possano indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. Difatti, già nella sua originaria formulazione del 1992, ripresa dal regolamento n. 510/2006, e poi riconfermata nel regolamento n. 1151/2012, ai sensi dell'art. 13, la registrazione della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica fornisce protezione in varie ipotesi: contro qualsiasi impiego diretto o indiretto per prodotti che non siano oggetto di registrazione, qualora questi «siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta»; contro qualsiasi «usurpazione, imitazione o evocazione» anche qualora l'origine vera del prodotto sia indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali «genere, tipo, metodo, alla maniera, imitazione, o simili», ovvero contro qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa all'origine, provenienza, natura o qualità essenziali del prodotto.

Inoltre, la registrazione protegge la denominazione da una sua eventuale volgarizzazione, impedendo che questa diventi generica<sup>11</sup>. Viceversa, ai sensi dell'art. 6 dei regolamenti, i nomi generici non possono essere registrati come DOP o IGP.

Celebre, a tal proposito, è la vicenda che ha riguardato la DOP greca «Feta», in

---

<sup>10</sup> In tal senso, l'Avvocato generale fornisce, ai punti 43 e seguenti delle sue Conclusioni, tre condizioni affinché l'associazione del consumatore col prodotto non protetto da denominazione costituisca «evocazione» ai sensi dell'art. 13, par. 1, dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012: «In primo luogo, l'elemento riprodotto deve figurare nel disciplinare della denominazione registrata in quanto caratteristica del prodotto oggetto di tale denominazione (...) In secondo luogo (...), l'elemento riprodotto non deve essere intrinsecamente collegato ad un procedimento di fabbricazione che, in quanto tale, deve restare a libera disposizione di qualsiasi produttore. Infine, (...), l'esistenza dell'evocazione deve risultare da una valutazione operata caso per caso, che tenga conto, oltre che dell'elemento controverso – nella fattispecie, l'elemento della forma o dell'aspetto del prodotto che fruisce di una denominazione protetta oggetto di riproduzione – di ogni altro elemento ritenuto rilevante, vuoi a causa del suo potenziale evocatore, vuoi, al contrario, perché conduce ad escludere o a ridurre la possibilità che il consumatore possa associare in maniera diretta e univoca il prodotto convenzionale al prodotto che fruisce della denominazione protetta».

<sup>11</sup> L'art. 3, n. 6), del regolamento n. 1151/2012, riprendendo il contenuto dell'art. 3, par. 1, comma 2°, del regolamento n. 2081/1992, definisce generici i termini che «pur riferendosi al luogo, alla regione o al Paese in cui il prodotto era originariamente ottenuto o commercializzato, sono diventati il nome comune di un prodotto nell'Unione». In particolare, l'art. 3, par. 1, comma 3°, del regolamento n. 2081/1992, elencava tre criteri, per il giudice, attraverso i quali stabilire se una denominazione fosse divenuta generica o meno: la situazione esistente nello Stato membro in cui il nome ha la sua origine e nelle zone di consumo; la situazione esistente in altri Stati membri e le pertinenti legislazioni nazionali o comunitarie. Attualmente, l'art. 41 del regolamento n. 1151/2012 indica, quali fattori da prendere in considerazione, «la situazione esistente nelle zone di consumo» e «i pertinenti atti giuridici dell'Unione».

cui si è assistito ad un radicale cambio di posizione, da parte della Corte di giustizia, in merito alla valutazione della genericità della suddetta denominazione. Nella pronuncia *Feta*<sup>12</sup>, la Corte ritiene che, per affermare la genericità di una denominazione, la valutazione non si debba arrestare al dato normativo, ma che vadano prese in considerazione anche le pratiche commerciali sia del luogo d'origine del prodotto che degli altri Stati membri, e che, in base a tali elementi, vada riconosciuta la genericità del termine. In *Feta*<sup>2</sup><sup>13</sup>, le conclusioni sono diametralmente opposte: i giudici ritengono che, posti i criteri già enucleati nella sentenza *Feta*<sup>1</sup>, vada condotta un'accurata analisi delle caratteristiche del prodotto della cui denominazione si valuta la genericità, in particolare del legame con l'area geografica di produzione. Sulla base di queste considerazioni, i giudici comunitari arrivano ad affermare che la denominazione «Feta» sia pienamente meritevole della DOP<sup>14</sup>.

Per quanto concerne la configurazione dell'evocazione di cui agli artt. 13 dei regolamenti, questi non forniscono una nozione di condotta rilevante né i criteri necessari ad individuarla. A queste lacune ha supplito, nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>15</sup>. Una prima nozione di «evocazione» è fornita dalla

---

<sup>12</sup> Corte giust., 16 marzo 1999, in C-289/96, C-293/96 e C-299/96, *Regno di Danimarca, Repubblica federale di Germania, Repubblica francese/Commissione europea* in *Dir. com. scambi internaz.*, 1999, p. 260 ss., con nota di: CAPELLI. Nel caso specifico, la registrazione della denominazione «Feta» come DOP, richiesta dalla Grecia ai sensi del regolamento n. 2081/1992, riceveva opposizione da parte di Danimarca, Francia e Germania, le quali contestavano, da un lato, la mancanza di un riferimento strettamente geografico del nome tale da costituire una DOP; dall'altro, la genericità, a causa dell'ampia diffusione del prodotto in altri Paesi dell'area balcanica e della stessa Comunità. Dal canto suo, la Commissione Europea sosteneva la validità della registrazione sulla scorta di un sondaggio Eurobarometro, nel quale i consumatori comunitari avevano dimostrato di ricondurre la denominazione unicamente al formaggio greco. La Corte ritiene che la Commissione sottovaluti il prolungato utilizzo del nome «Feta» in altri Stati membri, e che, per valutare la genericità della denominazione vada utilizzata una molteplicità di criteri, tra cui «la situazione esistente nello Stato membro nel quale il nome ha la sua origine e nelle zone di consumo, la situazione esistente in altri Stati membri e le pertinenti legislazioni nazionali o comunitarie». Alla luce di queste considerazioni, il termine *Feta* è da considerarsi generico. Per un approfondimento sul tema, cfr. L. COSTATO, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*, in questa *Rivista*, 1999, II, p. 157 ss.; A. DI LAURO, *Denominazione d'origine protetta e nozione di denominazione generica: il caso "FETA"*, in questa *Rivista*, 1999, I, p. 161 ss.

<sup>13</sup> Corte giust., 25 ottobre 2005, in C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania, Regno di Danimarca/Commissione europea* in *curia.europa.eu*. La sentenza *Feta*<sup>2</sup> scaturisce dal ricorso presentato da Germania e Francia contro il regolamento n. 1829/2002, che modificava l'allegato del regolamento n. 1107/96, riguardante la denominazione «Feta», e con cui la Commissione aveva provveduto ad inserire nuovamente la denominazione nel registro delle denominazioni protette. Sul tema, v. S. MASINI, *Territorio di origine, nomen e mercato: il caso Feta ancora alla ribalta*, in *Rivista DGA*, 2006, 3, p. 168 ss.; S. VENTURA, *La tormentata vicenda della denominazione "Feta"*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2006, 3, p. 497 ss.

<sup>14</sup> I giudici ritengono che la DOP «Feta», pur non indicando, nel nome, la provenienza da una determinata area geografica, abbia solidi legami con la zona delimitata di produzione, che presenta caratteristiche geomorfologiche (terreni montuosi o semimontuosi, inverni miti ed estati calde, lunghi periodi di esposizione al sole, fauna tipica balcanica) tali da conferire determinate peculiarità al prodotto. Inoltre, la Corte tende a ridimensionare l'importanza del criterio della produzione della «Feta» anche in altri Stati membri, considerandolo solo uno dei parametri di cui tener conto nella valutazione della genericità della denominazione, come peraltro prevede l'art. 3, par. 1, del regolamento n. 2081/1992.

<sup>15</sup> Per una rassegna dettagliata della giurisprudenza sul tema, v., in dottrina, F. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in *Riv.*

Corte nel caso del formaggio «Cambozola»<sup>16</sup>: ricorre evocazione di una DOP o di una IGP «nell'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce dalla denominazione»<sup>17</sup>. Conseguentemente, l'evocazione sussiste anche nel caso in cui vi sia una «similarità fonetica e ottica manifesta tra i due termini» atti a designare i prodotti<sup>18</sup>; da questo punto di vista, l'eventuale indicazione della vera origine del prodotto in etichetta non è sufficiente a far venire meno, nella mente del consumatore, l'associazione tra i due alimenti. Spetta al giudice nazionale, tenendo conto delle circostanze del caso concreto nonché del quadro giuridico vigente, stabilire se l'utilizzo della denominazione registrata come marchio possa continuare, nonostante la registrazione della denominazione d'origine protetta<sup>19</sup>.

Nel più recente caso *Verlados*<sup>20</sup>, richiamato nella sentenza in esame, la Corte fornisce elementi ulteriori ai fini dell'interpretazione della nozione di evocazione. Il giudice nazionale, infatti, oltre a verificare l'eventuale incorporazione di una parte di una denominazione protetta all'interno di un termine utilizzato per designare il prodotto – come già stabilito nella sentenza *Cambozola* – è tenuto a prendere in considerazione la percezione del consumatore, e fondare la propria valutazione

---

*dir. al.*, 2, 2017, p. 15 ss.; V. RUBINO, *From "Cambozola" to "Toscorno"*, in *EFFL*, 4, 2017, p. 326 ss.; I. TRAPE, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, p. 199 ss.

<sup>16</sup> Corte giust., 4 marzo 1999, in C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola/Käsererei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 123 ss., con nota di: COSTATO; DI LAURO. Nel caso di specie, il *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola* proponeva domanda giudiziale presso il Tribunale di primo grado di Vienna, volta ad ottenere l'inibitoria della distribuzione di un formaggio erborinato con la denominazione «Cambozola» prodotto da due aziende austriache e commercializzato nel Paese, nonché la cancellazione del relativo marchio depositato. Difatti, tale formaggio, presentando caratteristiche affini a quelle del Gorgonzola sia per l'aspetto esterno che per la denominazione, sarebbe stato capace di evocare il formaggio coperto dalla DOP. La Corte sostiene che possa esservi evocazione di una denominazione protetta anche in mancanza di qualsiasi rischio di confusione fra i prodotti. Nel caso di specie, «trattandosi di un formaggio a pasta molle erborinato il cui aspetto esterno presenta analogie con quello del formaggio "Gorgonzola", sembra legittimo ritenere che vi sia evocazione di una denominazione protetta qualora la parola utilizzata per designarlo termini con le due medesime sillabe della detta denominazione e ne comporti il medesimo numero di sillabe, risultandone una similarità fonetica ed ottica manifesta tra i due termini» (punto 27). V., in dottrina, tra gli altri, F. CAPELLI, *La Corte di giustizia tra "Feta" e "Cambozola"*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 1999, 2, p. 273 ss.

<sup>17</sup> Punto 25 di *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*.

<sup>18</sup> Punto 27.

<sup>19</sup> Punto 43 della sentenza. Tali considerazioni sono estese alle bevande spiritose in Corte giust., 14 luglio 2011, in C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*.

<sup>20</sup> Corte giust., 21 gennaio 2016, in C-75/15, *Viiniverla Oy/Sosiaalija terveystalan lupa-ja valvontavirasto*, in *curia.europa.eu*. La questione scaturiva dalla decisione dell'«Autorità per l'autorizzazione e la vigilanza nel settore sociale e sanitario» finlandese di inibire la commercializzazione, da parte della società Viiniverla Oy, di un'acquavite di sidro di mele denominata «Verlados», la cui denominazione richiamava foneticamente l'indicazione geografica francese «Calvados». La Corte di giustizia richiama le stesse considerazioni espresse nel caso *Cambozola* riguardo la possibilità di configurare ipotesi di evocazione nel caso di similarità fonetica e/o ottica fra le denominazioni, specialmente quando entrambi i nomi siano costituiti dallo stesso numero di lettere, di cui quattro sillabe sono identiche e abbiano lo stesso suffisso, come nel caso di «Verlados» e «Calvados». Inoltre, i giudici reputano irrilevante la scarsa diffusione, sul mercato europeo, della bevanda in oggetto.

altresì sulla «presunta reazione del consumatore nei confronti del termine utilizzato per designare il prodotto in questione, essendo essenziale, affinché ricorra l'evocazione, che il consumatore effettui un collegamento tra detto termine e la denominazione protetta»<sup>21</sup>.

D'altra parte, l'art. 13, par. 1, comma 2°, dei regolamenti n. 510/2005 e 1151/2012 tutela dall'evocazione parimenti le denominazioni composte, cioè formate da un riferimento geografico e da altri nomi spesso generici, che, uniti insieme, sono identificativi del prodotto.

Anche per quanto concerne la tutela delle denominazioni composte contro l'evocazione, è stata la giurisprudenza della Corte di giustizia a svolgere un ruolo di interpretazione dei criteri da prendere in considerazione affinché una denominazione composta possa essere tutelata, nonostante la genericità di una sua parte. Nel caso *Epoisse de Bourgogne*<sup>22</sup>, la Corte stabilisce che spetta sempre al giudice nazionale, attraverso un'attenta analisi delle circostanze fattuali del caso concreto, valutare la natura generica di una parte della denominazione. In particolare, tra i criteri, non va data importanza decisiva alla presenza o assenza di indicazioni a piè di pagina, le quali precisino che la registrazione è stata chiesta solo per una parte della denominazione.

In tema di denominazioni composte, va ricordato altresì il caso riguardante la genericità del termine «parmesan», nome potenzialmente evocativo della DOP «Parmigiano Reggiano», oggetto di due pronunce della Corte nei primi anni duemila. Nella prima sentenza *Parmesan*<sup>23</sup>, i giudici, affrontando la questione della genericità del termine solo indirettamente, affermano il carattere non generico del termine sulla base di un mero calcolo percentuale delle dichiarazioni rese dagli Stati intervenuti nella causa, la maggior parte dei quali favorevoli a negare la genericità del termine «parmesan»<sup>24</sup>. Nella seconda sentenza *Parmesan*<sup>25</sup>, la Corte, questa vol-

<sup>21</sup> Punto 22 di *Viiniverla Oy*.

<sup>22</sup> Corte giust., 9 giugno 1998, in C-129/97 e C-130/97, *Chciak e Fol*, in *curia.europa.eu*.

<sup>23</sup> Corte giust., 25 giugno 2002, in C-66/00, *Dante Bigi/Consorzio del formaggio Parmigiano Reggiano*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 177 ss., con note di: COSTATO; BORRACCETTI. Nel caso di specie, il Consorzio denunciava l'operato dell'impresa Nuova Castelli SpA, la quale produceva in Italia, oltre ad un formaggio rispondente al disciplinare di produzione della DOP «Parmigiano Reggiano», anche un formaggio grattugiato preparato con una miscela di formaggi di varia provenienza, venduto col nome «Parmesan» in Paesi europei diversi dall'Italia, tra cui la Francia. All'azienda venivano contestati i reati di frode nell'esercizio del commercio e di vendita di prodotti industriali con segni atti a indurre in inganno gli acquirenti, nonché la violazione del divieto di usare denominazioni d'origine o tipiche riconosciute, alterandole oppure parzialmente modificandole con aggiunte, anche indirettamente, di termini rettificativi come «tipo», «uso», «gusto» o simili. La Corte di giustizia, accogliendo le Conclusioni dell'Avvocato generale Léger, riconosce che il termine «parmesan» costituisce una traduzione fedele in francese della denominazione «Parmigiano Reggiano». Sul tema, v. I. CANFORA, *Denominazioni generiche e ambito di protezione delle denominazioni di origine*, in *Rivista DGA*, 2001, 10, p. 561 ss.; L. COSTATO, *Parmigiano e parmesan*, in questa *Rivista*, 2003, II, p. 183 ss.

<sup>24</sup> In realtà, il caso in oggetto non verteva specificamente sulla genericità del termine «parmesan», bensì sull'applicazione di una deroga temporanea prevista dal regolamento n. 2081/92, che autorizzava gli Stati membri a far proseguire, per un periodo transitorio, la commercializzazione di prodotti con denominazioni in conflitto con la denominazione registrata. In questo caso, la Corte aveva escluso che la norma si riferisse anche ai prodotti originari dello Stato che ha ottenuto la registrazione, come appunto il formaggio «parmesan» prodotto da un'azienda italiana e destinato all'estero.

<sup>25</sup> Corte giust., 26 febbraio 2008, in C-132/05, *Commissione europea/Repubblica federale di*

ta chiamata direttamente a valutare la genericità del termine sul territorio tedesco, riprende le considerazioni formulate nel caso *Epoisse de Bourgogne*, nonché, quali criteri utili per il giudice nazionale, quelli indicati dalla precedente giurisprudenza comunitaria<sup>26</sup>, ossia: «i luoghi di produzione del prodotto considerato sia all'interno sia al di fuori dello Stato membro che ha ottenuto la registrazione della denominazione in oggetto, il consumo di tale prodotto e il modo in cui viene percepita dai consumatori la sua denominazione all'interno e al di fuori del detto Stato membro, l'esistenza di una normativa nazionale specifica relativa al detto prodotto, nonché il modo in cui la detta denominazione è stata utilizzata nella legislazione comunitaria». In questo caso, il giudice europeo rileva come gli elementi forniti dalla Germania a sostegno della genericità della denominazione «parmesan» siano insufficienti a chiarire, da un lato, il modo in cui tale termine sia percepito dai consumatori, dall'altro quali siano la produzione ed il consumo effettivi del formaggio prodotto con la denominazione «parmesan» nel Paese o in altri Stati membri. In conseguenza di ciò, la Corte dichiara tale denominazione generica.

Peraltro, nello stesso contesto, la Corte di giustizia è chiamata a risolvere un'ulteriore questione: se sussista l'obbligo, in capo agli Stati membri in cui il prodotto protetto da DOP o IGP è commercializzato, di adottare misure volte a tutelare l'utilizzo illegittimo della denominazione. La questione si basa sull'interpretazione dell'articolo 10 del regolamento n. 2081/92, a norma del quale gli Stati membri devono munirsi di idonee strutture di controllo onde garantire che i prodotti recanti una denominazione registrata risultino conformi al relativo disciplinare, e adottare i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del regolamento<sup>27</sup>. Tuttavia, in questa sede, i giudici della Corte, constatando la presenza, nell'ordinamento tedesco, di rimedi inibitori di tipo privatistico esperibili a tutela delle DOP, non riconoscono la necessità di un intervento d'ufficio da parte di autorità pubbliche, ed escludono che l'articolo 10 del regolamento possa implicare l'obbligo di creare

---

*Germania*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, 3, con nota di: CANFORA. La pronuncia scaturiva dal ricorso proposto dalla Commissione europea nei confronti della Corte, volto a dichiarare che la Repubblica federale di Germania, rifiutando formalmente di perseguire come illecito l'impiego nel suo territorio della denominazione «parmesan» nell'etichettatura di prodotti non corrispondenti al disciplinare della denominazione d'origine protetta «Parmigiano Reggiano», favorendo così l'usurpazione da parte di terzi della notorietà del prodotto autentico, fosse venuta meno agli obblighi ex art. 13, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2081/1992. Sul punto, v. I. CANFORA, *Il caso "Parmigiano Reggiano": denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2008, I, p. 16 ss.

<sup>26</sup> In particolare, *ex aliis*, Corte giust., 25 ottobre 2005, in C-465/02 e C-466/02, *Germania e Danimarca c. Commissione*, in *curia.europa.eu*.

<sup>27</sup> Secondo la Repubblica federale di Germania, data l'origine italiana della DOP «Parmigiano Reggiano», spetta al Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano, e non agli organi di controllo tedeschi, verificare che la denominazione venga utilizzata in maniera conforme al disciplinare. Di diverso avviso è la Commissione, per la quale la Germania è tenuta, ai sensi degli artt. 10 e 13 del regolamento n. 2081/92, a prendere d'ufficio le misure necessarie per reprimere i comportamenti lesivi delle DOP. Difatti, l'intervento degli Stati membri comprenderebbe, sui piani amministrativo e penale, misure atte a permettere la realizzazione degli obiettivi di tale regolamento in materia di protezione delle denominazioni d'origine. Sul punto, cfr., *ex multis*, F. GENCARELLI, *Il caso "Parmesan": la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, 4, p. 825 ss.; F. CAPELLI, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2008, 2, p. 329 ss.

strumenti pubblicitici di intervento preventivo e repressivo di questo tipo di illeciti, spettando questo compito unicamente allo Stato d'origine della DOP. Questa vicenda ha senza dubbio costituito una spinta decisiva per l'introduzione, nella formulazione dell'art. 13 prevista dal regolamento n. 1151/2012, di una protezione *ex officio* delle DOP e delle IGP, prevedendo, al paragrafo 3, che «Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del par. 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro»<sup>28</sup>.

In una recente sentenza, riguardante l'IGP *Aceto Balsamico di Modena*<sup>29</sup>, la Corte lascia al giudice nazionale il compito di verificare, caso per caso, se si sia in presenza di evocazione della denominazione registrata, anche nell'ipotesi in cui ad essere evocata non è l'espressione composta nella sua interezza, ma vi sia un qualche tipo di richiamo improprio all'origine del prodotto<sup>30</sup>. In questo caso, i giudici riconoscono come meritevole di protezione unicamente il nome «aceto balsamico di Modena» per intero, reputando generici i termini «aceto» e «balsamico» singolarmente considerati<sup>31</sup>.

Un ulteriore profilo toccato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e ripreso anche dalla sentenza in esame, riguarda l'estensione della protezione di cui all'art. 13, par. 1, anche ai casi in cui l'evocazione si verifichi attraverso la riproduzione di un segno figurativo o delle sembianze del prodotto protetto da denomi-

---

<sup>28</sup> Per una ricostruzione della vicenda che ha portato all'introduzione della tutela *ex officio* delle DOP e delle IGP all'interno dell'art. 13 del regolamento n. 1151/2012, v. V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. al.*, fasc. 4, 2013, p. 4 ss.

<sup>29</sup> Corte giust., 4 dicembre 2019, in C-432/18, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena/Balema GmbH*, cit. Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'articolo 1 del regolamento n. 583/2009 della Commissione, recante l'iscrizione della IGP *Aceto Balsamico di Modena* nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette. In particolare, alla Corte si chiede se debba considerarsi protetta la denominazione nella sua interezza, ovvero anche le sue singole componenti, e dunque se sia lecito l'utilizzo, da parte dell'azienda tedesca Balema GmbH, del termine «balsamico» sulle etichette di prodotti a base di aceto che non rispondono al disciplinare di tale indicazione geografica. Secondo il giudice del rinvio, se è pur vero che dall'art. 13, par. 1, secondo comma, del regolamento n. 1151/2012 e dalla giurisprudenza della Corte deriva che la protezione di una denominazione composta da più termini, registrata come denominazione di origine o indicazione geografica, può estendersi ai diversi termini che la compongono, i considerando del regolamento n. 583/2009 depongono a favore di una limitazione della portata della protezione alla denominazione globale «Aceto Balsamico di Modena», con esclusione delle diverse componenti non geografiche.

<sup>30</sup> Per un approfondimento sulla questione, si rinvia a I. CANFORA, *La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni e evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico*, in questa *Rivista*, 2020, I, p. 134 ss.

<sup>31</sup> Invero, la libertà di utilizzo dei singoli termini che compongono la denominazione rischia di lasciare ampio spazio a pratiche di sfruttamento abusivo della reputazione della stessa, nonché di abbassare notevolmente gli *standard* qualitativi di produzione. E quanto potrebbe accadere se fosse approvata una norma tecnica in materia di produzione e commercializzazione degli aceti notificata dalla Slovenia alla Commissione Europea nel febbraio scorso, ai sensi della quale qualsiasi miscela di aceto di vino con mosto concentrato si potrà chiamare, e vendere, come «aceto balsamico». Tale normativa ha suscitato la ferma opposizione da parte dei Consorzi di tutela e delle Istituzioni, i quali hanno denunciato il contrasto con i regolamenti di tutela di DOP e IGP, nonché un serio danno al c.d. *Made in Italy*.

nazione. Nel caso riguardante il formaggio spagnolo DOP «Queso Manchego»<sup>32</sup>, i giudici, sulla scorta della pregressa giurisprudenza in materia, e, adottando ancora una volta un'interpretazione estensiva del termine «evocazione» di cui all'art. 13, par. 1, lett. b), ammettono che l'evocazione di una denominazione possa derivare anche dall'uso di segni figurativi in etichetta che richiamino il luogo di produzione della DOP o della IGP<sup>33</sup>.

Altra questione in cui si è avuta conferma della rilevanza dell'evocazione visiva e fonetica di un segno di qualità è stata quella che ha recentemente riguardato la procedura di annullamento del marchio europeo «Toscoro»: si riteneva che questo, registrato successivamente alla IGP «Toscano», relativa all'olio d'oliva prodotto nella regione italiana<sup>34</sup>, fosse evocativo del suddetto segno di qualità. In questa circostanza, il Tribunale dell'Unione europea ha accolto le considerazioni dell'EUIPO in merito all'annullamento del marchio, ritenendo che quest'ultimo evocasse l'IGP sia dal punto di vista visivo che da quello fonetico<sup>35</sup>.

4. La sentenza relativa alla DOP «Morbier», qui in esame, si inserisce nel solco della giurisprudenza pregressa relativa all'evocazione di una DOP o IGP che, come visto, a partire dal caso *Cambozola*, si è attestata sull'estensione della tutela apprestata dall'art. 13 dei regolamenti nn. 2081/1992, 510/2006 e 1151/2012.

Alla questione pregiudiziale formulata dal giudice *a quo*, relativa alla possibilità di includere, nell'espressione «qualsiasi altra prassi» di cui alla lett. d) dell'art. 13, la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto oggetto di DOP, qualora questa rischi di indurre in errore il consumatore, i giudici danno risposta affermativa. Ciò, come si è visto, non solo sulla scorta della giurisprudenza, che ha riconosciuto la sussistenza di evocazione nei casi sia di similarità fonetica ed ottica tra i prodotti<sup>36</sup>, e di utilizzo di segni figurativi che richiamano il luogo di

<sup>32</sup> Corte giust., 2 maggio 2019, in C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego/Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*, cit.

<sup>33</sup> Nel caso di specie, si tratta di segni figurativi evocanti l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine. Per la Corte, l'elemento determinante per stabilire se un elemento evochi la denominazione registrata, è quello di accertare se esso possa richiamare direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, il prodotto che beneficia di tale denominazione (punto 21 della sentenza). Sul punto, v. F. PRETE, *Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche tra evocazione suggestiva dei luoghi legati ad una Dop e vera origine del prodotto*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 81 ss.; B. KLAUS, *Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine: l'evocazione nel caso Queso Manchego*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2019, 3-4, p. 361 ss.

<sup>34</sup> Trib. UE, 2 febbraio 2017, in T-510/15, *Roberto Mengozzi/Ufficio europeo per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, in *curia.europa.eu*. La causa ha ad oggetto la domanda di nullità del marchio europeo «Toscoro», registrato nel 2004 per le classi che comprendono l'olio di oliva e le salse, formulata da parte del Consorzio per la tutela dell'olio extravergine di oliva Toscano IGP. La domanda di dichiarazione di nullità era fondata sull'IGP «Toscano», registrata nell'Unione europea ai sensi del regolamento n. 2081/92, concessa per il prodotto «olio d'oliva». Nel 2015, la seconda commissione di ricorso dell'EUIPO accoglieva parzialmente il ricorso del Consorzio, concludendo che l'uso del marchio «Toscoro» configurava un'evocazione dell'IGP «Toscano» solamente per le classi comprendenti l'olio e che dunque occorre annullare il marchio solo relativamente a tali prodotti.

<sup>35</sup> Per un'analisi approfondita delle ragioni dell'EUIPO, cfr. C. CODUTI, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, in *Riv. dir. al.*, 2017, 4, p. 65 ss.

<sup>36</sup> Caso *Cambozola*.



produzione della DOP o IGP<sup>37</sup>, ma anche in ragione degli obiettivi dei regolamenti nn. 510/2006 e 1151/2012. Infatti, dai considerando di entrambi tali regolamenti, rispettivamente 4 e 6 e 18 e 29 «risulta che il regime di protezione delle DOP e IGP mira in particolare a fornire ai consumatori informazioni chiare sull'origine e sulle proprietà dei prodotti, in modo da consentire loro di compiere scelte di acquisto più consapevoli, nonché di evitare le prassi che possano indurre in errore i consumatori»<sup>38</sup>.

Nel caso di specie, la percezione di un consumatore europeo medio «normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto» risulta essere il parametro, adottato dai giudici, al fine di valutare la presenza di un'evocazione. L'utilizzo di tale parametro non è nuovo nel panorama giurisprudenziale europeo, tanto che, nel corso degli anni, esso è diventato vero e proprio criterio di valutazione della liceità delle pratiche commerciali di ogni impresa operante sul mercato<sup>39</sup>. Peraltro, la nozione di consumatore accolta nel diritto europeo generale è una nozione differente e ristretta rispetto a quella del diritto agroalimentare: se la prima, ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori, prende in considerazione solamente il consumatore «persona fisica», che agisce «per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale», la seconda include in tale nozione anche tutti quei soggetti, diversi dalla persona fisica, che non utilizzino il prodotto alimentare nell'ambito della propria attività d'impresa<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Caso *Queso Manchego*.

<sup>38</sup> Punto 34 di *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier*. D'altra parte, la trasparenza e correttezza dell'informazione al consumatore sono principi su cui il legislatore europeo ha improntato la disciplina riguardante l'etichettatura dei prodotti agroalimentari, di cui al regolamento 1169/2011/UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori; questo, prevedendo una serie di obblighi in materia di etichettatura dei prodotti in capo a tutti gli operatori della filiera agroalimentare, contribuisce a far sì che il consumatore compia scelte consapevoli e non sia tratto in inganno né sulla composizione né sull'origine dei prodotti, in tal modo ricoprendo un ruolo attivo nelle decisioni e nelle scelte di acquisto e di consumo. In questo senso si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018, p. 233 ss.; sulla nozione di «consumatore medio» in relazione alla disciplina europea sull'informazione alimentare, v. I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in questa *Rivista*, 2015, 3, p. 196 ss.; nonché M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in questa *Rivista*, 2012, I, p. 79 ss. Per quanto concerne, invece, l'evoluzione della nozione di «consumatore medio» alla luce del Trattato di Lisbona e della legislazione europea successiva, si rinvia a S. CARMIGNANI, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroal.*, 2020, 3, p. 693 ss.

<sup>39</sup> Una delle prime pronunce in cui la Corte utilizza la nozione di «consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto» è Corte giust., 16 luglio 1998, in C-210/96, *Gut Springenbeide GmbH e Rudolf Tusky/ Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*, in *curia.europa.eu*. In tale contesto il giudice *a quo* interrogava la Corte su quale fosse il consumatore cui fare riferimento al fine di determinare se una dicitura intesa a promuovere le vendite di uova fosse idonea a indurre l'acquirente in errore.

<sup>40</sup> L'art. 3, n. 18) del regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, dispone che è «consumatore finale» di un prodotto alimentare chi «non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o di un'attività di un'impresa nel settore alimentare». Questo soggetto, pertanto, non è escluso dalla tutela apprestata in favore del consumatore finale di un prodotto alimentare. Sul punto, v., *ex multis*, F. ALBISINNI, *Strumentario ecc.*, cit., p. 128 ss.; P. BORGHI, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea - reg. Ce 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 1-2, p. 217 ss.; sul tema della nozione di «consumatore» nel diritto e nella

Invero, la Corte, per decidere sull'evocazione della DOP «Morbier», richiama casi in cui vi è il rischio che il consumatore sia suggestionato, in presenza del prodotto comune e per le sue caratteristiche similari a quelle della DOP o IGP, ad avere direttamente in mente quest'ultima. Nella sentenza *Scotch Whisky Association*<sup>41</sup>, riguardante un whisky commercializzato *on line* sulla cui etichetta apparivano elementi potenzialmente evocativi della indicazione geografica registrata «Scotch Whisky», al Collegio veniva chiesto di stabilire se fosse sufficiente, ai fini dell'evocazione, che l'elemento controverso del segno suscitasse nel pubblico di riferimento «una mera associazione di idee» di qualsiasi tipo con l'indicazione geografica registrata o con la zona geografica, ovvero se fosse necessario che l'indicazione geografica registrata fosse usata in forma identica o simile sul piano fonetico e/o visivo. In questo caso, i giudici ritengono non decisivi, quali criteri per determinare la sussistenza dell'evocazione, la parziale incorporazione di un'indicazione geografica protetta nel segno controverso, la similarità fonetica e/o visiva con questa, la somiglianza concettuale fra i termini e il contesto in cui è inserito l'elemento controverso del segno. Tali fattori sono considerati ancillari rispetto alla valutazione del giudice nazionale relativa alla percezione del consumatore che, nel caso concreto, in presenza del nome del prodotto interessato, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che beneficia dell'indicazione geografica protetta<sup>42</sup>.

Le stesse considerazioni sono riportate anche nel caso in commento; tuttavia, in questa circostanza, i giudici affrontano un aspetto ulteriore e inedito, ovvero la percezione del consumatore medio relativamente agli elementi dell'aspetto del prodotto oggetto di denominazione registrata. Al giudice nazionale, infatti, è chiesto di valutare se un elemento esteriore caratterizzante il prodotto DOP o IGP costituisca «una caratteristica di riferimento e particolarmente distintiva di tale prodotto», affinché la sua riproduzione possa, insieme agli altri fattori da tenere in considerazione, indurre il consumatore a credere che il prodotto contenente detta riproduzione sia oggetto di denominazione registrata<sup>43</sup>. I giudici, attraverso una comparazione delle caratteristiche esteriori nonché dei metodi e degli ingredienti di produzione dei due formaggi «Morbier» e «Montboissié», arrivano ad affermare la presenza di evocazione della DOP. Di conseguenza, la tutela apprestata dall'art. 13 dei regolamenti si estende anche ai casi in cui vi sia, da parte del prodotto comune, la riproduzione di una o più caratteristiche peculiari che distinguano la DOP o la IGP dagli altri prodotti presenti sul mercato.

5. Dalla lettura che i giudici offrono, nella sentenza «Morbier», della nozione di evocazione alla luce degli obiettivi dei regolamenti sui regimi di qualità

---

giurisprudenza dell'Unione europea e per gli opportuni rinvii alla dottrina, v., invece, RUBINO, *L'evoluzione della nozione di "consumatore" fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 363 ss.

<sup>41</sup> Corte giust., 7 giugno 2018, in C-44/17, *Scotch Whisky Association*, cit.

<sup>42</sup> Punto 46 della sentenza. In senso analogo in giurisprudenza, cfr., *ex aliis*, Corte giust., 21 gennaio 2016, in C-75/15, *Viiniverla Oy*, cit.; Corte giust., 14 luglio 2011, in C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, cit.; Corte giust., 4 marzo 1999, in C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, cit.

<sup>43</sup> Punto 40 della sentenza in commento.

dei prodotti agricoli e alimentari, emerge come tale disciplina risponda ad istanze particolari, ben enucleate dall'Avvocato generale nelle sue Conclusioni: il sostegno all'economia rurale, attraverso la «promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche»<sup>44</sup>; la preservazione della «qualità e varietà della produzione agricola dell'Unione», quale strumento atto ad aumentare la competitività dei produttori agricoli e agroalimentari sul mercato<sup>45</sup>; la tutela delle produzioni tradizionali e delle loro peculiarità connesse all'origine geografica.

Invero, la disciplina è preposta ad una serie di obiettivi elencati nei regolamenti. Da ultimo, il regolamento n. 1151/2012, all'art. 1, prevede, tra questi: garantire una concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari, rendere disponibili per i consumatori informazioni attendibili riguardo a tali prodotti, favorire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e l'integrità del mercato interno. Allo stesso tempo, l'art. 4 elenca alcuni obiettivi specifici dei regimi di qualità, finalizzati a supportare i produttori di quelle determinate aree geografiche al cui interno quei prodotti hanno origine. Tra questi, garantire una giusta remunerazione per le qualità dei prodotti, realizzare una protezione uniforme dei nomi, in quanto diritto di proprietà intellettuale, sul territorio dell'Unione e assicurare la chiarezza delle informazioni fornite ai consumatori sulle caratteristiche che conferiscono valore aggiunto ai prodotti stessi. Da ciò emerge che i segni di qualità dei prodotti agroalimentari, così come dei vini, sono strumentali, da un lato, ad accrescere la competitività dei singoli produttori sul mercato, e a far sì che questi ottengano una giusta remunerazione in ragione delle caratteristiche specifiche dei prodotti che mettono sul mercato; dall'altro, a fornire una corretta informazione al consumatore, il quale, come emerso in precedenza, è sempre più invogliato a compiere scelte consapevoli e a svolgere un ruolo attivo nella filiera.

Pertanto, la disciplina relativa a DOP e IGP può essere considerata, a tutti gli effetti, una disciplina *sui generis* che, come tale e in ragione delle finalità cui è preposta, prevale sul principio di libertà di circolazione delle merci, *ex artt.* 34 e ss. TFUE, cui è improntato il mercato interno dell'Unione. D'altra parte, la disciplina dei segni di qualità ha origini piuttosto recenti: la prima armonizzazione a livello europeo è avvenuta ad opera del regolamento n. 2081/1992, il quale ha introdotto un unico sistema centralizzato di registrazione delle denominazioni da proteggere, e strutturato una procedura di registrazione a livello comunitario e dei sistemi di controllo di matrice pubblicistica. Ancora prima dell'armonizzazione, del resto, la specialità della disciplina dei segni di qualità comincia ad affermarsi in giurisprudenza. La Corte di giustizia, nella sentenza *Exportur*<sup>46</sup>, immediatamente precedente

---

<sup>44</sup> Considerando 2 del regolamento n. 510/2006 e 4 del regolamento n. 1151/2012.

<sup>45</sup> Considerando 1 del regolamento n. 1151/2012.

<sup>46</sup> Corte giust., 10 novembre 1992, in C-3/91, *Exportur SA e LOR SA/Confiserie du Tech*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 1996, p. 269 ss., con nota di: QUATA. La Corte si trova a dirimere una controversia sorta fra una società di imprese esportatrici di Torrone di Jijona, in provincia di Alicante, e le società LOR e Confiserie du Tech, con sede in Perpignano, a proposito dell'uso da parte di queste, per dolci prodotti in Francia, delle denominazioni «Alicante» e «Jijona», che sono nomi di città spagnole. In particolare, il giudice *a quo* chiede di risolvere la questione inerente alla compatibilità di una convenzione franco-spagnola, che tutela le denominazioni «Alicante» e «Jijona» per i torroni, con gli artt. 30, 34 e 36 del Trattato CEE, i quali sanciscono il principio di libertà di circolazione delle merci e le corrispondenti eccezioni. La Corte di giustizia respinge la posizione della Commissione, contraria alla deroga alla libera circolazione, e riconosce la necessità di una

all'entrata in vigore del regolamento del 1992, riconosce come non immediatamente applicabili ai prodotti di qualità le norme sulla libera circolazione delle merci: i prodotti di qualità vengono assimilati, per funzionamento e finalità, ai marchi, e pertanto rientrano, al pari di questi, nella deroga ai divieti di restrizioni all'importazione ed esportazione prevista dall'art. 30 TCE (oggi art. 36 TFUE) per la tutela della proprietà industriale e intellettuale. Già in questa circostanza, la necessità di derogare al principio di libera circolazione delle merci è motivata sulla base degli obiettivi e delle finalità proprie dei sistemi di qualità, i quali costituiscono uno strumento utile, da un lato, al produttore, per mantenere salda la reputazione del prodotto e accrescere la propria competitività, e, dall'altro, al consumatore, per effettuare scelte d'acquisto consapevoli e per permettergli di identificare al meglio il prodotto.

L'affermarsi di questa impostazione da parte della giurisprudenza è emerso parallelamente anche per il settore vitivinicolo: a tale riguardo, degno di nota è il radicale mutamento nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze *Rioja*<sup>47</sup> e *Rioja*<sup>48</sup>. Si discute riguardo la necessità che l'imbottigliamento del vino spagnolo «Rioja» avvenga nel luogo di produzione, circostanza costituente una delle condizioni d'uso di detta regione come denominazione d'origine. Se, nel suo primo arresto, la Corte ritiene debba prevalere il principio di libera circolazione delle merci e che quindi l'imbottigliamento nella zona di produzione provochi un'illegittima restrizione quantitativa all'esportazione, successivamente, i giudici si conformano alle considerazioni espresse nel caso *Exportur*, ritenendo che l'imbottigliamento nella zona di produzione costituisca uno strumento necessario per permettere ai produttori agricoli di appropriarsi delle caratteristiche e del valore aggiunto del prodotto e che, pertanto, ciò giustifichi l'eccezione al principio di libera circolazione<sup>49</sup>.

Tali considerazioni sono state estese dalla Corte, in tempi più recenti, anche alle operazioni di cc.dd. «condizionamento» dei prodotti DOP e IGP, ossia l'affettatura e la grattugiatura: nella sentenza *Asda Stores*<sup>50</sup>, è riconosciuta la necessità che tali operazioni avvengano nel luogo di produzione, al fine di evitare alterazioni del prodotto e di tutelarne la qualità<sup>51</sup>.

---

tutela di tali denominazioni, in quanto strumenti atti a valorizzare la reputazione dei prodotti e, indirettamente, ad accrescere la competitività dei produttori sul mercato.

<sup>47</sup> Corte giust., 9 giugno 1992, in C-47/90, *Ets. Delhaize frères & Cie "Le Lion" SA/Promalvin SA, AGE Bodegas Unidas SA*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, p. 169 ss.

<sup>48</sup> Corte giust., 16 maggio 2000, in C-388/95, *Regno del Belgio/Regno di Spagna*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 2, p. 294 ss., con nota di: BORRACCETTI.

<sup>49</sup> Cfr. punto 53 di *Rioja* 2: «La normativa comunitaria manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione grazie, in particolare, all'uso di denominazioni di origine oggetto di una tutela particolare. Come è stato ricordato ai punti 14 e 17 della presente sentenza, tale tendenza generale si è concretata nel settore dei vini di qualità. Essa si è manifestata anche riguardo ad altri prodotti agricoli, per i quali il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. A tale riguardo, l'ottavo 'considerando' di detto regolamento precisa che quest'ultimo si applica nel rispetto della legislazione vigente relativa ai vini e alle bevande spiritose "la quale mira a stabilire un grado di protezione più elevato"».

<sup>50</sup> Corte giust., 20 maggio 2003, in C-108/2001, *Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita SpA/Asda Stores Ltd e Hygrade Foods Ltd*, in *Foro.it*, 2003, 4, p. 378 ss.

<sup>51</sup> Peraltro, tra le novità del regolamento n. 1151/2012, vi è anche la facoltà, per i produttori

Nel caso *Morbier*, dunque, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la Corte di giustizia conferma ancora una volta l'approccio garantista nei confronti delle denominazioni d'origine protetta e delle indicazioni geografiche: questa, allargando le maglie della nozione di «evocazione» ai sensi dell'art. 13 dei regolamenti, costituisce senza dubbio un precedente utile per il giudice europeo e quello nazionale. Inoltre, tale pronuncia si pone nel solco dell'azione del legislatore europeo, che risulta essere sempre più attento alla protezione della qualità dei prodotti agroalimentari e alla valorizzazione del loro potenziale attrattivo, garantendo la trasparenza dell'informazione al consumatore.

CAMILLA GERNONE

---

di una DOP o IGP, di inserire nel disciplinare di produzione l'obbligo di confezionamento nell'area geografica di produzione.

## ABSTRACT

La sentenza in esame, relativa alla DOP «Morbier», si attesta sulle posizioni della giurisprudenza pregressa in materia di evocazione di una DOP o IGP che, a partire dal caso *Cambozola*, ha fornito un'interpretazione estensiva dell'art. 13 dei regolamenti 2081/1992, 510/2006 e 1151/2012, allargando le maglie della nozione di evocazione dei segni di qualità. La Corte di giustizia, nel corso degli anni, ha riconosciuto la sussistenza di evocazione sia nei casi di similarità fonetica ed ottica tra i prodotti (caso *Cambozola*), che di utilizzo di segni figurativi che richiamano il luogo di produzione della DOP o IGP (caso *Queso Manchego*), ritenendo successivamente decisiva la valutazione del giudice nazionale sulla percezione del consumatore che, in presenza del nome del prodotto interessato, sia indotto ad aver in mente la merce che beneficia del segno di qualità (caso *Scotch Whisky Association*). Nel caso *Morbier*, tuttavia, i giudici affrontano un aspetto inedito, ossia la percezione del «consumatore medio» relativamente agli elementi dell'aspetto del prodotto oggetto di denominazione, demandando al giudice nazionale la valutazione in merito alla capacità di elementi esteriori del prodotto di indurre il consumatore a credere che il prodotto contenente detta riproduzione sia oggetto di denominazione registrata. In questo modo, la tutela contro l'evocazione è estesa anche ai casi in cui vi sia, da parte del prodotto comune, la riproduzione di una o più caratteristiche peculiari che distinguono la DOP o la IGP dagli altri prodotti presenti sul mercato.

*The present judgment, concerning the «Morbier» PDO, confirms the positions of previous European case-law regarding the evocation of a PDO or PGI which, starting from the Cambozola case, provided an extensive interpretation of art. 13 of Regulations 2081/1992, 510/2006 and 1151/2012, broadening the concept of evocation of quality signs. Over the years, the Court of Justice recognised the existence of evocation both in cases of phonetic and optical similarity between products (Cambozola case), and in the use of figurative signs recalling the place of production of the PDO or PGI (Queso Manchego case), and, eventually, it found it necessary for national Courts to assess the consumer's perception that, in the presence of the name of the product concerned, he is led to have in mind the goods benefiting from the sign of quality (Scotch Whisky Association case). In the Morbier case, however, the judges deal with a new aspect, that is the perception of the «average consumer» in relation to the elements of the appearance of the product with designation, leaving to the national Court the assessment on the ability of the*

*product's external elements to induce the consumer to believe that the product containing that reproduction is covered by a registered name. In this way, the protection against evocation is extended to any case where the common product reproduces specific features that distinguish the PDO or the PGI from other products on the market.*

PAROLE CHIAVE: Denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette – Evocazione – Consumatore.

KEYWORDS: *Protected Designations of Origin and Geographical Indications – Evocation – Consumer.*

## PRODOTTI FITOSANITARI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Prima Sezione) – 28 ottobre 2020 in causa C313/19 P – *Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) v. Commissione europea* – Pres. J.-C. BONICHOT; Avv. gen. G. HOGAN; Rel. L. BAY LARSEN.

**Impugnazione - Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari - Regolamento (CE) n. 1107/2009 - Rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva glifosato - Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 - Ricorso di annullamento presentato da un'associazione - Ricevibilità - Articolo 263, 4° comma, TFUE - Atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione - Persona direttamente interessata.**

*Il ricorso diretto all'annullamento del regolamento (UE) 2017/2324 che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, presentato da un'associazione italiana che raggruppa produttori di grano, consumatori ed associazioni di tutela, non è ammissibile per la mancanza di legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, 4° comma, TFUE, in quanto, il regolamento controverso non riguarda direttamente i membri dell'associazione. Il ricorso contro la sentenza di primo grado è considerato pertanto irricevibile e l'impugnazione integralmente respinta (1).*

*(Omissis).*

1. Con la sua impugnazione, l'Associazione Nazionale GranoSalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori (in prosieguo: la «GranoSalus») chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 14 febbraio 2019, Associazione GranoSalus/Commissione (T125/18, EU:T:2019:92; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con cui il Tribunale ha respinto in quanto irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, del 12 dicembre 2017, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (*Gazz. uff.* 2017, L 333, p. 10; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

*(Omissis).*



## FATTI

6. I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 29 dell'ordinanza impugnata.

7. Il glifosato è una sostanza attiva la cui incorporazione nei prodotti fitosanitari è stata autorizzata, in forza di una serie di direttive, dal 1° luglio 2002 al 14 giugno 2011.

8. In seguito, il glifosato è stato iscritto nell'elenco delle sostanze attive considerate approvate in forza del regolamento n. 1107/2009, che compare nell'allegato al regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (*Gazz. uff.* 2011, L 153, p. 1). La data di scadenza del periodo di approvazione di tale sostanza attiva era fissata al 31 dicembre 2015.

9. Dopo l'avvio della procedura di rinnovo dell'approvazione di detta sostanza attiva ed a causa di ritardi nella sua valutazione, la Commissione europea ha prorogato il periodo di validità del glifosato fino al 30 giugno 2016, poi fino al 15 dicembre 2017.

10. Il 12 dicembre 2017 la Commissione ha adottato il regolamento controverso, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, a determinate condizioni, fino al 25 dicembre 2022.

## RICORSO DINANZI AL TRIBUNALE E ORDINANZA IMPUGNATA

11. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 febbraio 2018, la GranoSalus, un'associazione italiana che raggruppa produttori di grano e consumatori nonché loro associazioni di tutela, ha proposto un ricorso volto all'annullamento del regolamento controverso. A sostegno di tale ricorso, essa ha dedotto un unico motivo vertente, in sostanza, sulla violazione degli artt. 168, 169 e 191 TFUE, di diversi atti di diritto derivato nonché dei principi di precauzione, di proporzionalità e di buona amministrazione.

12. Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 maggio 2018, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità del suddetto ricorso.

13. Mediante l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha accolto tale eccezione di irricevibilità e ha respinto il ricorso in quanto irricevibile.

14. Per giungere a tale conclusione, il Tribunale, dopo aver escluso l'esistenza di un interesse proprio della ricorrente, ha esaminato la legittimazione ad agire, a titolo individuale, dei membri della GranoSalus, alla luce delle tre fattispecie previste all'art. 263, 4° comma, TFUE.

15. A tal riguardo, il Tribunale ha innanzitutto constatato che tali membri non erano destinatari del regolamento controverso. Esso ha poi dichiarato che la ricorrente non aveva dimostrato che detti membri fossero individualmente interessati da tale regolamento. Esso ha infine considerato che detto regolamento non costituiva un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione. Riguardo a quest'ultimo profilo, esso ha precisato che, viste le procedure istituite dal regolamento n. 1107/2009, gli effetti del regolamento controverso si dispiegano, nei confronti dei membri della GranoSalus, soltanto tramite il rinnovo, da parte delle competenti autorità degli Stati membri, delle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato.

#### CONCLUSIONI DELLE PARTI

16. Con la sua impugnazione, la GranoSalus chiede che la Corte voglia:  
– annullare l'ordinanza impugnata;  
– dichiarare ricevibile il suo ricorso di primo grado;  
– disporre il rinvio della causa al Tribunale affinché statuisca nel merito, e  
– se del caso, condannare la Commissione alle spese.

17. La Commissione chiede che la Corte voglia:  
– respingere l'impugnazione, e  
– condannare la GranoSalus alle spese del presente procedimento.

#### SULL'IMPUGNAZIONE

##### *Argomenti delle parti*

18. A sostegno della sua impugnazione, la GranoSalus deduce un unico motivo, vertente sulla violazione dell'art. 263, 4° comma, TFUE.

19. Essa fa valere che la terza parte di frase di tale disposizione sarebbe stata aggiunta al fine di permettere la proposizione di un ricorso di annullamento a condizioni meno restrittive di quelle precedentemente vigenti. Le due condizioni cumulative enunciate da tale parte di frase, ossia che l'atto regolamentare impugnato riguardi direttamente l'autore del ricorso e non comporti misure di esecuzione, dovrebbero, pertanto, essere interpretate prendendo in considerazione siffatto obiettivo di mitigazione.

20. Per quanto riguarda la condizione dell'incidenza diretta sull'autore del ricorso, il Tribunale avrebbe ingiustamente assimilato i membri della GranoSalus a consumatori o a produttori di grano qualsiasi, dimenticando così gli scopi statuari della ricorrente. Il Tribunale avrebbe inoltre dato per scontato che tali membri fossero direttamente interessati considerando, erroneamente, che gli effetti del regolamento controverso si dispiegavano nei loro confronti tramite il rinnovo delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato.

21. Per quanto riguarda la condizione relativa alla natura di atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione del regolamento controverso, la GranoSalus sostiene che, per dare un senso alla differenza tra tale condizione e quella secondo cui l'autore del ricorso deve essere direttamente interessato, occorrerebbe non considerare come misure di esecuzione gli atti delle autorità nazionali non sostanziali oppure adottati nell'ambito di una competenza connessa.

22. In tale contesto, vari elementi dimostrerebbero che il regolamento controverso non comporta misure di esecuzione.

23. In primo luogo, i poteri esercitati dagli Stati membri riguarderebbero unicamente i prodotti fitosanitari. Orbene, il ricorso di primo grado aveva ad oggetto l'approvazione stessa della sostanza attiva glifosato, che rientrerebbe nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Il carattere cancerogeno di tale sostanza attiva riguarderebbe direttamente la GranoSalus e non sarebbe destinato ad essere riesaminato dagli Stati membri dopo l'approvazione di tale sostanza.

24. In secondo luogo, la GranoSalus fa valere che la Repubblica italiana avrebbe dato attuazione al regolamento controverso mediante un comunicato ministeriale che procede, in modo automatico, al rinnovo dell'autorizzazione del glifosato e alla proroga, in via provvisoria, delle autorizzazioni concesse ai prodotti fitosanitari contenenti tale sostanza attiva fino al 15 dicembre 2022. Tale Stato membro non avrebbe dunque adottato alcuna misura di esecuzione del regolamento controverso.

25. In terzo luogo, secondo il diritto italiano detto comunicato ministeriale non sarebbe impugnabile dinanzi ad organi giurisdizionali nazionali. In ogni caso, un eventuale ricorso dinanzi ad un giudice nazionale non consentirebbe di far valere le stesse censure dedotte dinanzi al Tribunale. Inoltre, qualora i giudici italiani di primo grado e di appello non accettassero di sottoporre alla Corte domande di pronuncia pregiudiziale, resterebbe escluso, visti i termini processuali, qualsiasi esame da parte della Corte del regolamento controverso prima della scadenza dei suoi effetti.

26. In subordine, la GranoSalus sottolinea che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'esistenza di misure di esecuzione dovrebbe essere valutata alla luce della situazione della persona che presenta il ricorso. Orbene, dato che i suoi scopi statuari consisterebbero nella valorizzazione della cerealicoltura di qualità e nella tutela dei consumatori, fra l'altro mediante azioni di contrasto a qualsiasi innalzamento delle soglie di contaminanti, la GranoSalus non avrebbe mai chiesto l'autorizzazione di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato.

27. La Commissione chiede il rigetto dell'unico motivo formulato dalla GranoSalus.

## GIUDIZIO DELLA CORTE

28. Occorre anzitutto ricordare che la ricevibilità di un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica contro un atto di cui essa non è destinataria, a norma dell'art. 263, 4° comma, TFUE, è subordinata alla condizione che a tale persona sia riconosciuta la legittimazione ad agire, la quale ricorre in due ipotesi. Da un lato, tale ricorso può essere proposto a condizione che detto atto la riguardi direttamente ed individualmente. Dall'altro, detta persona può proporre ricorso contro un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione se esso la riguarda direttamente (sentenze del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C274/12 P, EU:C:2013:852, punto 19, e del 13 marzo 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione*, C244/16 P, EU:C:2018:177, punto 39).

29. Nell'ambito dell'esame della seconda ipotesi, svolto ai punti da 65 a 98 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha rilevato, al punto 67 di tale ordinanza, che il regolamento controverso costituisce un atto regolamentare ai sensi dell'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE, la qual circostanza non è contestata dalle parti nell'ambito della presente impugnazione.

30. Pertanto, occorre stabilire se, come sostiene la GranoSalus, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto quando ha dichiarato, ai punti 85 e 96 dell'ordinanza impugnata, che il regolamento controverso comporta misure di esecuzione.

31. A tal riguardo, va ricordato che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'espressione «che non comportano alcuna misura di esecuzione», ai sensi dell'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE, dev'essere interpretata alla luce dell'obiettivo di detta disposizione, consistente, come emerge dalla sua genesi, nell'evitare che un privato sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice. Orbene, qualora un atto regolamentare produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica senza richiedere misure di esecuzione, quest'ultima rischierebbe di essere privata di una tutela giurisdizionale effettiva se non disponesse di un rimedio dinanzi al giudice dell'Unione al fine di contestare la legittimità di detto atto regolamentare. Infatti, in mancanza di misure di esecuzione, una persona fisica o giuridica, ancorché direttamente interessata dall'atto in questione, non sarebbe in grado di ottenere un controllo giurisdizionale di tale atto se non dopo aver violato le disposizioni dell'atto medesimo facendone valere l'illegittimità nell'ambito dei procedimenti avviati nei suoi confronti dinanzi ai giudici nazionali (sentenze del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C274/12 P, EU:C:2013:852, punto 27, nonché del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 58).

32. Per contro, quando un atto regolamentare comporta misure di esecuzione, il sindacato giurisdizionale sul rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito indipendentemente dalla provenienza di dette misure, siano esse misure dell'Unione o misure degli Stati membri. Le persone fisiche o giuridiche che, in considerazione dei requisiti di ricevibilità previsti dall'art. 263, 4° comma, TFUE, non possono impugnare direttamente dinanzi al giudice dell'Unione un atto rego-

lamentare dell'Unione sono protette contro l'applicazione, nei loro confronti, di un tale atto, grazie alla possibilità di impugnare le misure di esecuzione che l'atto medesimo comporta (sentenze del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C274/12 P, EU:C:2013:852, punto 28, nonché del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori* e *Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 59).

33. A tal riguardo, da un lato, qualora l'attuazione di un tale atto spetti alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche possono proporre dinanzi ai giudici dell'Unione un ricorso diretto avverso le misure di attuazione alle condizioni stabilite all'art. 263, 4° comma, TFUE e dedurre, a sostegno di tale ricorso, l'illegittimità dell'atto di base in questione, ai sensi dell'art. 277 TFUE. Dall'altro, laddove detta attuazione spetti agli Stati membri, tali persone possono far valere l'invalidità dell'atto di base di cui trattasi dinanzi ai giudici nazionali e sollecitare questi ultimi a interpellare la Corte mediante la proposizione di questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C274/12 P, EU:C:2013:852, punto 29, nonché del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori* e *Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 60).

34. Ai punti da 81 a 83 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha affermato che un regolamento della Commissione di rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva non comporta, di per sé, in forza del regolamento n. 1107/2009, la conferma, la proroga o il rinnovo delle autorizzazioni all'immissione in commercio concesse dagli Stati membri per un prodotto fitosanitario contenente tale sostanza attiva.

35. A tal riguardo, occorre rilevare che detto regolamento istituisce due procedure strettamente collegate, relative, rispettivamente, all'approvazione delle sostanze attive e all'autorizzazione dei prodotti fitosanitari (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C616/17, EU:C:2019:800, punti 63 e 64).

36. In tale contesto, l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario o il rinnovo di una siffatta autorizzazione derivano necessariamente, conformemente agli artt. 36 e 43 di detto regolamento, da una decisione adottata da uno Stato membro e non risultano quindi direttamente dal rinnovo, da parte della Commissione, dell'approvazione di una sostanza attiva.

37. Pertanto, gli effetti del rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva si produrranno, nei confronti di un soggetto che produce o commercializza un prodotto fitosanitario contenente detta sostanza attiva, solo mediante l'adozione di atti successivi da parte di uno Stato membro a titolo delle procedure di autorizzazione di tali prodotti o di rinnovo di una siffatta autorizzazione. Atti di questo tipo sono dunque idonei a costituire misure di esecuzione rese necessarie dal rinnovo di tale approvazione (v., per analogia, sentenza del 13 marzo 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione*, C244/16 P, EU:C:2018:177, punti 65 e da 68 a 70).

38. Nondimeno, la Corte ha ripetutamente dichiarato che, per valutare se un atto regolamentare compori misure di esecuzione, occorre fare riferimento alla posizione della persona che invoca il diritto di ricorso a norma dell'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE. È quindi irrilevante accertare se l'atto di cui trattasi compori misure di esecuzione nei confronti di altri soggetti. Inoltre, nell'ambito di tale valutazione, occorre far esclusivo riferimento all'oggetto del ricorso (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2013, *Telefónica/Commissione*, C274/12 P, EU:C:2013:852, punti 30 e 31, nonché del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori* e *Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 61).

39. Orbene, il ragionamento esposto al punto 37 della presente sentenza non è applicabile alla situazione di consumatori e di agricoltori che, al pari dei membri della GranoSalus, aspirino a valorizzare una cerealicoltura di qualità al fine di tutelare i consumatori, poiché la loro situazione è diversa, alla luce del regolamento n. 1107/2009, da quella delle persone che producono o commercializzano prodotti fitosanitari (v., per analogia, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori* e *Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 65).

40. Infatti, dall'art. 33, par. 1, di tale regolamento risulta che una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario deve essere presentata da una persona che desideri immettere in commercio un siffatto prodotto. L'art. 43, par. 1, di detto regolamento riserva, dal canto suo, la presentazione di una domanda di rinnovo di una siffatta autorizzazione alla persona che ne è il titolare.

41. In tali circostanze, sarebbe artificioso obbligare un consumatore oppure un agricoltore, che non abbia l'intenzione di commercializzare prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato, a presentare una domanda di autorizzazione di un simile prodotto oppure di rinnovo di una siffatta autorizzazione e di impugnare l'atto di rigetto di detta domanda dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale, al fine di indurre quest'ultimo ad interrogare la Corte in merito alla validità del regolamento che approva la sostanza attiva glifosato (v., per analogia, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione*, *Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori* e *Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 66).

42. Peraltro, il fatto di imporre una simile obbligazione sarebbe ancor più artificioso in quanto, come risulta dall'art. 33, par. 3, del regolamento n. 1107/2009, una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario deve essere accompagnata da un fascicolo completo comprendente test, studi e analisi (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C616/17, EU:C:2019:800, punti 55 e 78), il quale, di norma, non è nella disponibilità di consumatori e agricoltori. Elementi tecnici di questo tipo devono altresì, in applicazione dell'art. 43, par. 2, di tale regolamento, accompagnare una domanda di rinnovo di una siffatta autorizzazione.

43. Di conseguenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto quando ha dichiarato, al punto 85 dell'ordinanza impugnata, che i rinnovi delle autorizzazio-

ni all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari costituiscono, nei confronti dei membri della GranoSalus, misure di esecuzione del regolamento controverso, ai sensi dell'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE. Pertanto, sempre erroneamente il Tribunale ha concluso, al punto 96 dell'ordinanza impugnata, che il regolamento controverso non costituisce un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione, ai sensi di tale disposizione.

44. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il suo dispositivo appare fondato per altri motivi di diritto, l'impugnazione deve essere respinta (sentenze del 13 luglio 2000, *Salzgitter/Commissione*, C210/98 P, EU:C:2000:397, punto 58, e del 7 giugno 2018, *Ori Martin/Corte di giustizia dell'Unione europea*, C463/17 P, EU:C:2018:411, punto 24).

45. Così è nel caso di specie.

46. A tal riguardo, come ricordato dal Tribunale al punto 43 dell'ordinanza impugnata, un'associazione incaricata della difesa di interessi collettivi può, in linea di principio, proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263, 4° comma, TFUE soltanto se può vantare un interesse proprio o se le persone che essa rappresenta o alcune di esse sono legittimate ad agire individualmente (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2018, *European Union Copper Task Force/Commissione*, C384/16 P, EU:C:2018:176, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

47. La constatazione effettuata dal Tribunale al punto 46 dell'ordinanza impugnata, secondo cui la GranoSalus non presenta alcun interesse proprio che le consenta di proporre un ricorso diretto all'annullamento del regolamento controverso, non è contestata.

48. Quanto ai membri della GranoSalus, essendo pacifico che essi non sono destinatari del regolamento controverso, la loro legittimazione ad agire è subordinata alle condizioni ricordate al punto 28 della presente sentenza.

49. È vero che la valutazione effettuata dal Tribunale al punto 62 dell'ordinanza impugnata, secondo cui tali membri non sono individualmente interessati dal regolamento controverso, non è contestata.

50. Nondimeno, poiché dal punto 43 della presente sentenza risulta che il regolamento controverso non comporta misure di esecuzione nei confronti di detti membri, gli stessi sarebbero legittimati a chiedere l'annullamento di tale regolamento laddove fosse dimostrato che quest'ultimo li riguarda direttamente.

51. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, requisito previsto all'art. 263, 4° comma, TFUE, richiede la presenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo soggetto e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la

quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v., in tal senso, sentenze del 5 maggio 1998, *Glencore Grain/Commissione*, C404/96 P, EU:C:1998:196, punto 41, nonché del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci*, da C622/16 P a C624/16 P, EU:C:2018:873, punto 42).

52. Orbene, si deve constatare che il secondo di tali criteri non è soddisfatto nel caso di specie.

53. Infatti, dal regolamento n. 1107/2009 risulta che, prima di accogliere una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario, gli Stati membri sono tenuti a procedere ad una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente di tale domanda, al fine, in particolare, di accertare l'assenza di nocività del prodotto di cui trattasi, alla luce dei dati scientifici disponibili più affidabili nonché dei più recenti risultati della ricerca internazionale (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C616/17, EU:C:2019:800, punti 66 e 94).

54. In tale contesto, la previa approvazione, da parte della Commissione, delle sostanze attive contenute nel prodotto in esame costituisce, conformemente all'art. 29, par. 1, lett. a), del regolamento n. 1107/2009, soltanto una delle condizioni cumulative che devono essere verificate dallo Stato membro al quale è stata presentata una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario prima di accogliere tale domanda. Lo stesso vale, in applicazione dell'art. 43, par. 1, di tale regolamento, quando uno Stato membro riceve una domanda di rinnovo di un'autorizzazione già concessa.

55. Se è vero che, come sottolinea la *GranoSalus*, l'approvazione della sostanza attiva glifosato da parte della Commissione non può essere riesaminata dallo Stato membro interessato, spetta nondimeno a quest'ultimo, prima di concedere una siffatta autorizzazione o di rinnovare quest'ultima, valutare se le altre condizioni enunciate all'art. 29, par. 1, di tale regolamento siano soddisfatte.

56. Inoltre, gli Stati membri interessati, ai sensi dell'art. 36, par. 2, del regolamento n. 1107/2009, i quali dispongano di una valutazione di un altro Stato membro in forza dell'art. 36, par. 1, di tale regolamento, sono abilitati, in taluni casi, ad imporre misure nazionali di mitigazione, o addirittura a negare l'autorizzazione di un simile prodotto sul loro territorio, al fine di evitare un rischio inaccettabile per la salute umana o per l'ambiente, in applicazione dell'art. 36, par. 3, di detto regolamento.

57. Peraltro, laddove l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario debba essere prorogata, conformemente all'art. 43, par. 6, del regolamento n. 1107/2009, al fine di completare tale procedura di rinnovo, siffatta proroga presuppone non soltanto che l'immissione in commercio di un siffatto prodotto sia già stata autorizzata, ma altresì che sia stata presentata una domanda di rinnovo di tale autorizzazione e che l'esame della domanda abbia subito un ritardo per ragioni indipendenti dalla volontà del titolare dell'autorizzazione.



58. Alla luce di tutti questi elementi, l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario e il rinnovo o la proroga di una siffatta autorizzazione non possono essere considerati come un'attuazione meramente automatica dell'approvazione, da parte della Commissione, di una sostanza attiva contenuta in tale prodotto.

59. Inoltre, la circostanza, invocata dalla GranoSalus, secondo cui le autorità italiane avrebbero proceduto ad una proroga sistematica delle autorizzazioni dei prodotti contenenti glifosato senza conformarsi ai requisiti enunciati dal regolamento n. 1107/2009, quand'anche fosse dimostrata, non deriverebbe dal regolamento controverso, ma costituirebbe, per contro, il risultato di una decisione meramente nazionale. Pertanto, da questa circostanza non si può inferire che il rinnovo di tali autorizzazioni derivi, in modo puramente automatico, dalla sola normativa dell'Unione.

60. Analogamente, l'asserita mancanza, nel diritto italiano, di rimedi giurisdizionali effettivi contro atti nazionali che hanno proceduto al rinnovo delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato non è idonea a costituire il fondamento della ricevibilità del ricorso di annullamento proposto dalla GranoSalus.

61. Infatti, da una costante giurisprudenza della Corte risulta che spetta a ciascuno Stato membro prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedure inteso a garantire il rispetto del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione*, C456/13 P, EU:C:2015:284, punto 49).

62. Ciò posto, la tutela conferita dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non esige che un singolo possa, in modo incondizionato, proporre un ricorso di annullamento contro atti dell'Unione direttamente dinanzi al giudice dell'Unione. Pertanto, i requisiti di ricevibilità previsti dall'art. 263, 4° comma, TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva, senza tuttavia giungere ad escludere l'applicazione dei requisiti espressamente stabiliti dal trattato FUE (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C583/11 P, EU:C:2013:625, punti 98 e 105, nonché del 28 aprile 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione*, C456/13 P, EU:C:2015:284, punti 43 e 44).

63. Da quanto precede deriva che il regolamento controverso non riguarda direttamente i membri della GranoSalus e che il ricorso proposto dalla GranoSalus in primo grado deve essere considerato irricevibile. Ne consegue che l'unico motivo dedotto a sostegno dell'impugnazione deve essere respinto in quanto inconfidente e che, di conseguenza, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

(*Omissis*).

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione è respinta.

2) L'Associazione Nazionale GranoSalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori è condannata a sostenere, oltre alle proprie spese, quelle sopportate dalla Commissione.

---

(1) **Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva "glifosato".**

SOMMARIO: 1. Introduzione al caso C-313/19 P: la legittimazione ad impugnare il regolamento sull'autorizzazione alla sostanza attiva da parte di una associazione che raggruppa produttori e consumatori – 2. La procedura di autorizzazione della sostanza attiva glifosato. – 3. La normativa europea in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari: il regolamento n. 1107/2009. – 4. La giurisprudenza della Corte di giustizia sul caso glifosato: il caso C-616/17. – 5. La decisione della Corte di giustizia sul caso C-313/19 P. – 6. Conclusioni.

1. La questione affrontata in questa sentenza dalla Corte di giustizia riguarda un profilo di carattere procedurale, relativo alla legittimazione ad impugnare l'ultimo regolamento che ha autorizzato l'utilizzo del glifosato sul territorio europeo, e offre alcuni spunti di riflessione in ordine alla complessa vicenda della regolamentazione del glifosato come sostanza attiva.

La causa in esame trae origine da una pronuncia della Prima Sezione del Tribunale dell'UE<sup>1</sup>, con la quale il Tribunale respingeva la domanda presentata da un'associazione nazionale di produttori di grano di qualità e di consumatori, la GranoSalus, avente ad oggetto l'annullamento del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, che rinnova l'approvazione dell'utilizzo della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento n. 1107/2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari<sup>2</sup>.

La ricorrente è un'associazione istituita allo scopo di garantire e di valorizzare la cerealicoltura di qualità e di tutelare i consumatori. Nella controversia in oggetto, l'associazione agisce in rappresentanza degli interessi dei propri associati, produttori di grano e consumatori, sostenendo che l'atto impugnato andrebbe ad incidere direttamente sugli interessi che essa tutela. Infatti, come si legge nella sentenza di primo grado, il rinnovo dell'approvazione del glifosato produrrebbe danni alla salute, in primo luogo, a causa del rischio legato alla nocività della sostanza che si trasmetterebbe in prodotti e beni di uso quotidiano, principalmente nell'acqua, sicché i suoi membri ne sarebbero colpiti nella loro qualità di consumatori e di cittadini dell'Unione. In secondo luogo, il perdurare dell'utilizzo del glifosato sarebbe fonte di danni patrimoniali per alcuni suoi membri che sono produttori di grano «atteso che, per le loro convinzioni etiche o scientifiche statutariamente riconosciute, questi ultimi non utilizzano tale sostanza attiva, di modo che essi sarebbero economicamente svantaggiati rispetto ai produttori che utilizzano tale sostanza attiva, a

---

<sup>1</sup> Tribunale dell'Unione europea, 14 febbraio 2019, T-125/18.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (*Gazz. uff. L* 309 del 24 novembre 2009, p. 1).

causa di costi maggiori, di un volume di produzione inferiore e di prezzi di vendita più elevati»<sup>3</sup>.

La decisione assunta dal Tribunale, di respingere la richiesta della ricorrente, si fonda sull'eccezione di irricevibilità depositata dalla Commissione.

A riguardo, la Commissione sosteneva, da un lato che l'atto impugnato non riguarderebbe direttamente e individualmente la ricorrente, dall'altro, che l'atto impugnato costituirebbe un atto regolamentare che comporta misure di esecuzione; di conseguenza la ricorrente non rientrerebbe nell'ipotesi previste dall'art. 263, 4° comma, TFUE.

Il Tribunale, nell'accogliere l'eccezione, aveva deciso di statuire esclusivamente sull'irricevibilità, senza avviare la discussione nel merito<sup>4</sup>, ritenendo che la ricorrente non fosse legittimata ad agire, ai sensi dell'art. 263, 4° comma, TFUE.

Infatti, secondo la giurisprudenza europea, al fine di ottenere un controllo giurisdizionale di un atto di portata generale dell'UE, l'*iter* prevede che la ricorrente adisca un giudice nazionale con un ricorso che metta in discussione la misura nazionale, salvo successivamente interpellare la Corte di giustizia in via pregiudiziale sulla validità dell'atto unionale<sup>5</sup>.

Alla luce di quanto esposto, la ricorrente decide di impugnare l'ordinanza del Tribunale, deducendo come unico motivo d'impugnazione la violazione dell'art. 263, 4° comma, TFUE.

Invero, la ricorrente ritiene che, al contrario di quanto statuito dal Tribunale, abbia legittimità ad agire, in quanto l'atto impugnato (il regolamento di esecuzione n. 2017/2324), la riguarderebbe individualmente e direttamente. In aggiunta di ciò, richiamando l'ultima ipotesi di legittimità, prevista dall'art. 263, 4° comma TFUE, la ricorrente sostiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto, nel ritenere che l'atto impugnato e gli atti nazionali di autorizzazione o rinnovo di autorizzazione di prodotti fitosanitari comportino misure di esecuzione.

L'Associazione GranoSalus presenta quindi ricorso alla Corte di giustizia per ottenere l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'UE, con la quale dichiarava irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento del Regolamento di esecuzione n. 2017/2324, relativo all'approvazione della sostanza attiva glifosato.

La Corte di giustizia, nella decisione su cui si tornerà *infra*, conferma la decisione del Tribunale.

Il caso in questione, al di là del diniego di accoglimento da parte dei giudici europei, porta l'attenzione su una questione, che è stata recentemente oggetto di riflessione e di rivisitazione della normativa europea: vale a dire la garanzia di trasparenza nei procedimenti che autorizzano l'immissione sul mercato di prodotti potenzialmente a rischio per la salute umana e per la protezione dell'ambiente, e, di riflesso, la concreta possibilità di intervenire, da parte dei cittadini europei, siano essi consumatori o produttori agricoli, a tutela dei propri interessi.

---

<sup>3</sup> Ordinanza del Tribunale 14 febbraio 2019, T-125/18, *Associazione Nazionale Granosalus c. Commissione europea*.

<sup>4</sup> Il Tribunale respinge conseguentemente, poiché attinente ai profili di merito del ricorso, con la stessa ordinanza, la richiesta dell'associazione di disporre "la produzione dei passi della relazione dell'EFSA in cui si riesaminano gli studi sul potenziale impatto del glifosato sulla salute umana, al fine di compararli con il fascicolo cosiddetto «Monsanto papers» (p. 99).

<sup>5</sup> Punto 97 dell'ordinanza.

L'intera vicenda del glifosato, che qui di seguito si intende sinteticamente ricostruire, ha rappresentato un importante punto di osservazione nelle sue diverse articolazioni, sia nella fase di elaborazione degli atti normativi europei, sia negli interventi giurisprudenziali che ne sono seguiti e che hanno fornito una interpretazione di tali atti.

2. Per comprendere le reazioni dei cittadini legate alle preoccupazioni di una adeguata trasparenza delle procedure e le istanze, sia pure proceduralmente inesatte, di accesso alla giustizia, è opportuno analizzare la struttura della disciplina giuridica sull'immissione nel mercato di prodotti fitosanitari, categoria cui appartiene il glifosato, una sostanza attiva che viene utilizzata principalmente come diserbante.

A tale riguardo, occorre preliminarmente effettuare una distinzione fra sostanze attive e prodotti fitosanitari.

Le sostanze attive sono i componenti dei prodotti fitosanitari, che nel concreto agiscono nei confronti delle fitopatie; mentre i prodotti fitosanitari sono il prodotto delle diverse sostanze attive, contenute all'interno dello stesso prodotto fitosanitario, chiamati anche pesticidi.

Vista la potenziale pericolosità dei prodotti fitosanitari per la salute umana, animale e sull'ambiente, la loro immissione sul mercato dell'UE è sottoposta ad una stringente regolamentazione, che mira proprio ad evitare gli effetti negativi di tali prodotti; tale normativa è attualmente disciplinata dal reg. n. 1107/2009. Scopo di tale regolamento, ai sensi dell'art. 1 par. 2 e del *Considerando* 8, è quello di garantire un alto livello di protezione sia della salute umana e, animale, sia dell'ambiente, fondato sul principio di precauzione.

L'utilizzo del glifosato è stato inizialmente autorizzato a livello d'Unione nel 2002, ai sensi della direttiva 2001/99, con l'inserimento nell'Allegato I della direttiva 91/414 contenente l'elenco delle sostanze attive autorizzate a essere utilizzate nei prodotti fitosanitari.

Successivamente, dal 2012 al 2017, il glifosato è stato oggetto di una approfondita valutazione scientifica allo scopo di verificare il rispetto dei criteri stabiliti dall'art. 4 del reg. n. 1107/2009.

Ai sensi di tale disposizione, i residui dei prodotti fitosanitari non devono avere alcun effetto nocivo né sulla salute umana (compresa quella di gruppi vulnerabili) o animale, né sulle acque sotterranee e non devono avere alcun effetto nocivo sull'ambiente; inoltre il prodotto, in condizioni d'uso conformi alle buone pratiche deve essere sufficientemente efficace e non deve presentare alcun effetto nocivo immediato o ritardato, diretto o indiretto, non deve avere effetti inaccettabili su vegetali, provocare ai vertebrati da combattere sofferenze e dolore non necessari; non avere alcun effetto inaccettabile sull'ambiente.

Più precisamente, nel 2015, dopo la pubblicazione da parte dell'Agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC), nella quale il glifosato veniva classificato come potenzialmente cancerogeno per gli esseri umani<sup>6</sup>, il 30 ottobre 2015, l'EFSA

---

<sup>6</sup> IARC Monographs Volume 112: *Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*, Lione, Francia, 20 marzo 2015, consultabile all'indirizzo <https://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/monographVolume112.pdf>.

ha presentato le sue conclusioni sulla possibilità che il glifosato soddisfacesse i criteri di approvazione stabiliti all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009. Nelle sue conclusioni, l'EFSA ha rilevato che il glifosato non presenta probabilmente un rischio cancerogeno per l'uomo e che le prove non giustificano una classificazione in merito al suo potenziale cancerogeno in conformità al regolamento (CE) n. 1272/2008<sup>7</sup>.

Successivamente, il 28 gennaio 2016, la Commissione ha presentato il progetto di relazione di riesame al comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi.

In seno al comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi vari Stati membri hanno ritenuto opportuno, prima di prendere una decisione sul rinnovo dell'approvazione, chiedere il parere di un altro organo, ossia del comitato per la valutazione dei rischi dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), sulla classificazione armonizzata del glifosato per quanto riguarda la sua cancerogenicità. Il comitato per la valutazione dei rischi dell'ECHA ha trasmesso il suo parere alla Commissione il 15 giugno 2017. Nel suo parere, esso ha concluso all'unanimità che, in base alle informazioni attualmente disponibili, una classificazione di pericolo per la cancerogenicità non era giustificata nel caso del glifosato<sup>8</sup>.

Successivamente, sono state avviate azioni di contrasto dei cittadini, dirette ad impedire a livello d'Unione il rinnovo di tale sostanza attiva.

La vicenda è culminata nella Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2017<sup>9</sup>, derivante dall'iniziativa dei cittadini europei, i quali richiedevano alla Commissione di non rinnovare ulteriormente l'approvazione della sostanza attiva glifosato, considerandolo come dannoso e tossico per la salute e per l'ambiente<sup>10</sup>.

Tuttavia, nonostante le numerose pressioni in senso contrario al rinnovo, an-

---

<sup>7</sup> [https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate\\_publications/files/efsaexplainsglyphosate151112it.pdf](https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/efsaexplainsglyphosate151112it.pdf).

<sup>8</sup> <https://echa.europa.eu/it/-/glyphosate>.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione C (2017) 8414 final, del 12 dicembre 2017, sull'iniziativa dei cittadini europei "Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici". L'iniziativa invitava la Commissione europea a proporre agli Stati membri dell'UE di: «1. vietare gli erbicidi a base di glifosato, una sostanza messa in relazione con il cancro negli esseri umani e con il degrado degli ecosistemi; 2. garantire che la valutazione scientifica dei pesticidi per l'approvazione regolamentare dell'UE si basi unicamente su studi pubblicati, che siano commissionati dalle autorità pubbliche competenti anziché l'industria dei pesticidi; 3. fissare obiettivi di riduzione obbligatori per l'uso dei pesticidi al livello dell'UE, in vista di un futuro senza pesticidi».

<sup>10</sup> Occorre precisare che anche altre organizzazioni, tra cui l'EPA, altre agenzie dell'Organizzazione mondiale della sanità e le autorità di regolamentazione del governo in diversi Paesi, hanno concluso che non sussistono o sono insufficienti le prove che il glifosato provochi il cancro. Negli Stati Uniti, la *Food and Drug Administration* afferma che il glifosato «ha una bassa tossicità per le persone». <https://www.fda.gov/food/pesticides/questions-and-answers-glyphosate>. Anche l'*Environmental Protection Agency* (EPA) continua a sostenere che non ci sono rischi di preoccupazione per la salute umana quando il glifosato viene utilizzato in conformità con la sua etichetta attuale. L'EPA ha anche provato che è improbabile che il glifosato sia un cancerogeno per l'uomo. L'EPA richiede misure di gestione per aiutare gli agricoltori a indirizzare gli spray di pesticidi verso i parassiti previsti, proteggere gli impollinatori e ridurre il problema delle erbe infestanti che diventano resistenti al glifosato. <https://www.epa.gov/ingredients-used-pesticide-products/glyphosate>.

che da parte delle istituzioni europee<sup>11</sup>, il 12 dicembre 2017, la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324, rinnovando l'approvazione della sostanza attiva glifosato, per un periodo di 5 anni (fino al 15 dicembre 2022), anziché per altri 10 anni, come inizialmente previsto, subordinando peraltro l'approvazione ad una serie di condizioni specifiche<sup>12</sup>.

In realtà, diversi Stati membri, tra cui in particolar modo la Francia, in sede di rinnovo dell'autorizzazione fino al 15 dicembre 2022, hanno manifestato il loro dissenso nel consentire l'utilizzo del glifosato per ulteriori 5 anni.

In ragione di ciò, nel 2018, il governo francese ha avviato una missione di coordinamento interministeriale, avente ad oggetto un piano d'uscita dal glifosato, con l'obiettivo principale di seguire la transizione del mondo agricolo, verso il divieto dell'utilizzo del glifosato.

Già dal rapporto delle autorità francesi<sup>13</sup>, del novembre 2019, emergevano preoccupazioni economiche legate inevitabilmente al processo di transizione e sospensione dell'utilizzo del glifosato, nonché alle difficoltà legate all'individuazione di alternative sostenibili al glifosato.

Tali preoccupazioni consideravano la transizione altamente costosa per gli agricoltori, che dovranno necessariamente far fronte a nuovi oneri e costi aggiuntivi.

La relazione intermedia del 2019 era quindi piuttosto pessimistica circa il raggiungimento dell'obiettivo.

Con il nuovo rapporto, del 16 dicembre 2020<sup>14</sup>, si sono registrati numerosi progressi, in quanto la strategia di uscita del glifosato è ora chiarita grazie all'accelerazione della messa a disposizione dei dati e una definizione chiara degli usi che saranno vietati nel 2021.

I requisiti di trasparenza, reattività e monitoraggio sono stati efficaci e gli agricoltori sanno ormai quali sono gli usi vietati. In particolare, si prevede una ridu-

---

<sup>11</sup> Il Parlamento europeo aveva approvato una risoluzione contraria al rinnovo dell'autorizzazione: Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sul progetto di regolamento di esecuzione della Commissione che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 (D053565-01-2017/2904(RSP))

<sup>12</sup> In particolare, la Commissione ha ritenuto, come si evince dai considerando al regolamento 2324/2017, che non sussistano motivi giuridici o scientifici legati a pericoli per la salute, sulla base degli studi trasmessi alla Commissione, tali da giustificare il divieto, poiché le evidenze scientifiche in particolare non consentono di concludere, al momento dell'adozione dell'atto, che il glifosato sia potenzialmente cancerogeno. Al considerando 19 si precisa che, a causa della grande quantità di informazioni pubblicate su tale sostanza attiva "al momento di decidere la durata del periodo di approvazione del glifosato, si dovrebbe tenere conto della possibilità di una rapida evoluzione scientifica e tecnica futura, tenendo presente anche il fatto che il glifosato è uno degli erbicidi maggiormente usati nell'Unione."

<sup>13</sup> Rapporto dell'Assemblée nationale francese, n° 2406, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Rapport d'information sur le suivi de la stratégie de sortie du glyphosate*, del 12 novembre 2019. [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micglypbo/l15b2406\\_rapport-information](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micglypbo/l15b2406_rapport-information)

<sup>14</sup> Rapporto dell'Assemblée nationale francese, n° 3696, *Rapport d'information par la mission d'information commune sur le suivi de la stratégie de sortie du glyphosate*, del 16 dicembre 2020. <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/pdf/rapport/i3696.pdf>

zione del 60-80% dei quantitativi utilizzati, in funzione degli usi, inoltre nel considerare gli usi agricoli, all'interno del rapporto si sono analizzati i settori della: viticoltura<sup>15</sup>, frutticoltura<sup>16</sup> e delle grandi colture<sup>17</sup>.

Appare quindi evidente che gli agricoltori dovranno far fronte a nuovi oneri e a costi supplementari rilevanti, almeno nei primi tempi.

Secondo il rapporto, questi costi supplementari, che variano fortemente a seconda dei tipi di coltura e delle pratiche colturali, si spiegano principalmente con: la necessità di ricorrere ad una manodopera supplementare, qualificata e talvolta la cui retribuzione e i cui oneri graveranno sui bilanci e con la necessità di acquistare nuove attrezzature meccaniche<sup>18</sup>.

Pertanto, sembrerebbe opportuno rafforzare il sostegno finanziario agli agricoltori, in ragione anche delle loro preoccupazioni. Decidere di vietare il glifosato, in assenza di valide alternative porterebbe solo ad ulteriori problematiche. Ed è per tale ragione che, le misure di accompagnamento dovranno essere molto più eque delle misure attuali, al fine di non lasciare alcuna azienda agricola in una situazione di stallo tecnico e finanziario<sup>19</sup>.

A tale scopo, alcuni piani finanziari sono stati recentemente rafforzati o introdotti per accompagnare gli agricoltori nella transizione<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> L'Agencia francese per l'alimentazione, l'ambiente e la salute e la sicurezza sul lavoro (ANSES) ha definito che la percentuale della superficie di un appezzamento di terreno massimo trattabile è del 20%. La quantità annuale di glifosato consentito è limitato a 450 grammi di sostanza attiva per ettaro all'anno. Secondo l'ANSES, questa limitazione corrisponde ad una riduzione dell'80% rispetto alla dose massima attualmente autorizzata. <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/Viticulture-glypho-JUILLET%20.pdf>.

<sup>16</sup> L'ANSES propone di ridurre del 60% la quantità annua massima per ettaro per tutte le situazioni, che porta a limitare la quantità di glifosato a 900 grammi di sostanza attiva per ettaro all'anno. In particolare, il glifosato rimane autorizzato con una dose massima di uso per ettaro identica per gli appezzamenti non meccanizzabili o della raccolta meccanica dei frutti al suolo. Il controllo delle piante infestanti perenni installate sarà possibile eseguendo solo applicazioni mirate. <https://www.inrae.fr/actualites/alternatives-au-glyphosate-arboriculture-evaluation-economiquepratiques-desherbage>.

<sup>17</sup> L'ANSES raccomanda di limitare la dose annuale massima autorizzata a 1 080 grammi per ettaro, corrispondente a riduzione del 62,5% rispetto alla dose massima autorizzata in precedenza.

<sup>18</sup> Inoltre è da notare come l'Istituto nazionale della ricerca agronomica (INRAE) abbia preso in considerazione unicamente i costi supplementari corrispondente alla fase di utilizzazione controllata delle pratiche alternative al glifosato. Al contrario, quelli legati alla fase di transizione, riguardante gli elementi di progresso agronomico che possono essere istituiti, non sono stati presi in considerazione.

<sup>19</sup> I relatori ritengono che il sostegno finanziario alla transizione deve essere ulteriormente rafforzata, grazie ad un credito d'imposta destinato alle aziende agricole che non utilizzano glifosato, a partire dalla legge finanziaria per il 2021. Inoltre, le recenti misure attuate dal Governo e la sua maggioranza, come il premio alla conversione dei materiali antichi e poco efficienti o il credito d'imposta alle aziende ai fini della certificazione «alto valore ambientale» (HVE) forniscono un'assistenza positiva agli agricoltori. <https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-cles-de-la-haute-valeur-environnementale-bve>.

<sup>20</sup> Facciamo riferimento al piano *Ecophyto II+* attuato a partire da novembre 2018, nuovo impulso per raggiungere l'obiettivo di una riduzione degli impieghi dei prodotti fitosanitari del 50% entro il 2025 e quello di un'uscita dai principali usi del glifosato entro la fine del 2020 e di tutti questi usi entro il 2022. *Note technique du 19 juin 2019 des ministres de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et de l'alimentation et des solidarités et de la santé*, <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44764>.

Il divieto dei principali usi del glifosato deciso dalla Francia creerà inevitabilmente distorsioni di concorrenza favorevoli ai Paesi che autorizzano ancora ampiamente l'uso di questo erbicida.

La transizione deve avvenire a livello europeo, in quanto l'autorizzazione del principio attivo del glifosato è disciplinata dal diritto europeo e sono le autorità nazionali che hanno la responsabilità di autorizzare o meno l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari contenenti glifosato.

Se l'Unione europea decidesse di vietare il principio attivo del glifosato, tutti i prodotti contenenti glifosato dovrebbero essere immediatamente ritirati dal mercato.

Ed è per questa ragione che, tale divieto deve essere accompagnato da un rafforzamento degli aiuti europei a favore della riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari.

In relazione a tale esigenza, una certa importanza rivestiranno i negoziati con gli altri Stati membri nel quadro dell'elaborazione della prossima PAC per il periodo 2021-2027.

Nel quadro dei futuri negoziati, la riduzione dell'impiego di prodotti fitosanitari dovrà costituire un obiettivo prioritario.

La PAC svolge infatti un ruolo importante nell'orientamento dei modelli agricoli, tendenti a ridurre la dipendenza dai fattori di produzione chimici, a tutela della salute umana e della biodiversità e prevede una transizione agro-ecologica verso un modello di agricoltura meno dipendente da prodotti fitosanitari<sup>21</sup>.

In relazione all'esigenza di ridurre l'utilizzo di pesticidi, la Comunicazione Una strategia dal "Produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente<sup>22</sup>, al centro del *Green Deal*, affronta in modo globale le sfide e gli obiettivi volti al conseguimento di sistemi alimentari sostenibili.

Come si legge nella Comunicazione, vi è l'urgente necessità di «ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e investire la perdita di biodiversità».

Combattere i cambiamenti climatici e ridurre e migliorare l'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti sono obiettivi da realizzare nel minor tempo possibile, in quanto l'uso di pesticidi chimici in agricoltura contribuisce «all'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, nonché alla perdita di biodiversità, e può danneggiare piante, insetti, uccelli, mammiferi e anfibi non bersaglio».

Le pratiche agricole che riducono l'uso dei pesticidi attuate nell'ambito della PAC rivestiranno un'importanza fondamentale; la Commissione prevede di agevo-

---

<sup>21</sup> Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione sulla riforma la PAC il 23 ottobre scorso. Gli eurodeputati auspicano un rafforzamento delle pratiche ambientali e climatiche obbligatorie e un aumento del bilancio destinato a tali pratiche. Inoltre, chiedono che il 30% del bilancio degli pagamenti diretti siano destinati agli eco-sistemi, che definiscono pratiche più virtuose sulla base del volontariato, in quanto il Consiglio si è posto affinché gli eco-chimiche rappresentino il 20% dei pagamenti diretti.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final.



lare l'immissione sul mercato di pesticidi contenenti sostanze attive biologiche, di implementare la valutazione del rischio ambientale dei pesticidi e ridurre la durata del processo di autorizzazione dei pesticidi da parte degli Stati membri.

Infine, la Comunicazione stabilisce che la Commissione intraprenderà azioni ulteriori per «ridurre, entro il 2030, l'uso e il rischio complessivi dei pesticidi chimici del 50% e l'uso dei pesticidi più pericolosi del 50%».

3. Come si è anticipato, il reg. n. 1107/2009, che disciplina in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione della salute umana, animale e dell'ambiente.

L'art. 1, comma 2° e 3°, del regolamento, prevede le modalità, attraverso il quale avviene l'approvazione delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari. Le procedure di approvazione delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari devono considerarsi distinte, infatti avvengono con modalità differenti.

Invero, mentre l'approvazione delle sostanze attive avviene a livello d'UE, i prodotti fitosanitari vengono autorizzati dalle autorità nazionali di ciascun Stato membro, nel rispetto e considerando le singole condizioni ambientali ed agricole di quel dato Paese.

Quanto alla procedura di approvazione di una sostanza attiva, occorre far riferimento all'art. 7, par. 1, 1° comma del reg., modificato dal reg. (UE) 2019/1381<sup>23</sup>, ai sensi del quale, la domanda di approvazione viene presentata dal fabbricante della sostanza attiva allo Stato membro relatore – incaricato di effettuare la valutazione scientifica e tecnica iniziale della sostanza attiva – unitamente a un fascicolo completo (art. 8, parr. 1 e 2), oppure a una giustificazione, scientificamente motivata, della mancata presentazione di certe parti di tali fascicoli, per dimostrare che la sostanza attiva soddisfa i criteri di approvazione previsti dall'art. 4 del regolamento.

A seguito di ciò, lo Stato membro relatore, preparato il progetto di rapporto sulla sostanza attiva, lo invia all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), la quale effettuando una valutazione sul rischio, può eventualmente revisionare il rapporto di valutazione, in consultazione con gli Stati membri, *inter pares*, inviando le sue conclusioni alla Commissione Europea.

Solo dopo la revisione dell'EFSA, la Commissione può presentare la proposta relativa all'approvazione o meno della sostanza attiva.

La proposta della Commissione, viene votata da un comitato di regolamentazione che è composto da rappresentanti degli Stati membri.

Infine, solo dopo il parere del Comitato, la Commissione adotta e pubblica un regolamento con il quale può concedere o negare l'approvazione della sostanza attiva.

Come possiamo notare quindi, la procedura di approvazione delle singole sostanze attive, richiede numerose fasi e valutazioni, allo scopo di evitare che vengano immessi sul mercato prodotti potenzialmente dannosi per la salute e per l'ambiente, nel rispetto del principio di precauzione.

---

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) 2015/2283 e la direttiva 2001/18/CE.

Ma ciò che è importante sottolineare, è che nella fase di approvazione della sostanza attiva, è l'EFSA con il supporto dell'analisi scientifica e, sul piano decisionale, soprattutto la Commissione, ad aver un ruolo importante e determinante nell'approvazione delle singole sostanze attive, seppur sia necessario il parere del Comitato di regolamentazione.

La procedura di autorizzazione dei prodotti fitosanitari, invece, differisce da quella prevista per l'approvazione delle singole sostanze attive.

Infatti, il procedimento di autorizzazione del prodotto fitosanitario, costituisce la seconda fase di valutazione per immettere un determinato prodotto fitosanitario in commercio, conseguente a quella di approvazione della sostanza attiva.

Appare quindi evidente, che il reg. n. 1107/2009 preveda due differenti e successive procedure collegate fra loro. Infatti, a seguito dell'approvazione di una determinata sostanza attiva, tutti quei prodotti fitosanitari che la contengono, possono essere autorizzati dalle autorità nazionali competenti in ciascun Stato membro.

Ai sensi dell'art. 36, paragrafi da 1 a 3 del regolamento, è lo Stato membro che deve esaminare la domanda, per l'autorizzazione del prodotto fitosanitario, effettuando una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente, tenendo conto delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali e dà a tutti gli Stati membri della stessa zona<sup>24</sup>, la possibilità di presentare osservazioni, di cui si deve tener conto della valutazione. Tant'è che gli Stati membri interessati devono concedere o negare l'autorizzazione, sulla base delle valutazioni effettuate dallo Stato membro che ha esaminato la domanda.

Inoltre, le norme dell'UE consentono agli Stati membri di vietare o di limitare l'uso dei prodotti fitosanitari. Per cui, qualora ci fossero da parte di uno Stato membro dubbi, relativi agli effetti di un dato prodotto fitosanitario sulla salute umana, animale o sull'ambiente, ai sensi del par. 3 dell'art. 36 del regolamento, gli Stati membri hanno facoltà di introdurre delle misure nazionali di mitigazione del rischio, oppure respingere integralmente l'autorizzazione del prodotto fitosanitario all'interno del proprio territorio, qualora ci siano fondate ragioni per ritenere, che il prodotto possa comportare dei rischi per la salute umana, animale o sull'ambiente o sulla base delle condizioni agricole e ambientali del loro territorio.

Le stesse condizioni sono previste, anche in caso di rinnovo dell'autorizzazione della sostanza attiva: infatti ai sensi dell'art. 43 del regolamento, un'autorizzazione può essere rinnovata, su richiesta del suo titolare, purché continuino ad essere rispettati i requisiti previsti dall'art. 29.

Inoltre, qualora vi siano motivi per ritenere che anche uno dei requisiti previsti dall'art. 29 del regolamento non sia più rispettato, il singolo Stato membro ha la possibilità in qualsiasi momento di riesaminare l'autorizzazione, come previsto dall'art. 44, paragrafi da 1 a 3 del regolamento.

4. Sull'autorizzazione del glifosato come sostanza attiva, la Corte di giustizia si è trovata a pronunciarsi in diverse occasioni. Con riferimento alle recenti pronunce della Corte di giustizia, aventi ad oggetto il reg. n. 1107/2009 e nello specifico l'utilizzo del glifosato, merita di essere menzionata la sentenza del 1° ottobre del

---

<sup>24</sup> L'Allegato I del regolamento individua tre distinte zone per l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari, raggruppando gli Stati membri in aree del Nord, Centro e Sud.

2019, in causa C-616/17<sup>25</sup>, con la quale la Grande Sezione della Corte si è pronunciata sulla validità, alla luce del principio di precauzione, del reg. n. 1107/2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari.

Tale pronuncia trae origine da un rinvio pregiudiziale che è stato presentato dal Tribunale Francese, nell'ambito di un procedimento penale avviato a carico del sig. Blaise e di altri venti imputati, accusati di aver danneggiato bidoni di diserbanti, contenenti la sostanza attiva glifosato, presenti all'interno di attività commerciali.

Come giustificazione della loro condotta, gli imputati hanno invocato, dinanzi al Tribunale Francese, il principio di precauzione e lo stato di necessità, infatti secondo gli imputati, la commercializzazione di diserbanti contenenti glifosato, costituisce un vero e proprio rischio per la tutela della salute pubblica. A seguito di tale argomentazione, il giudice francese, interrogandosi «sulla capacità della normativa dell'Unione di salvaguardare pienamente la popolazione e, quindi, di doversi pronunciare sulla validità del regolamento n. 1107/2009 alla luce del principio di precauzione» ha adito la Corte, affinché si pronunciasse sulla validità del regolamento n. 1107/2009, con alcune questioni pregiudiziali, chiedendo tra l'altro «se il principio di precauzione e l'imparzialità dell'autorizzazione alla commercializzazione siano garantiti qualora i test, le analisi e le valutazioni necessari all'istruzione del fascicolo siano effettuati dai soli richiedenti che possono essere parziali nella loro presentazione, senza alcuna controanalisi indipendente e senza che siano pubblicati i rapporti di richieste di autorizzazione a motivo dell'adotta protezione del segreto industriale».

La decisione della Corte verte dunque sui profili della trasparenza e sul rispetto del principio di precauzione in riferimento alla portata del principio e alla conformità ad esso del regolamento n. 1107/2009.

Il principio di precauzione è prima di tutto un criterio, collegato ad una valutazione del rischio, che trova applicazione nell'impedire l'immissione sul mercato di prodotti non sicuri per i consumatori<sup>26</sup>. In generale, esso ha l'obiettivo di guidare le decisioni dei pubblici poteri in situazioni di incertezza scientifica, laddove vi siano determinati pericoli alla protezione dell'ambiente o della salute dell'uomo. La ragione dell'introduzione del principio di precauzione risiede nell'esigenza di determinare una connessione, fra i diritti dei produttori e i diritti dei cittadini garantendo la tutela e la salute dell'ambiente.

Il regolamento (CE) n. 178/2002, sulla sicurezza alimentare ha attribuito al principio di precauzione e all'analisi del rischio il carattere di principi generali<sup>27</sup>.

Infatti, sebbene sia possibile per lo Stato membro determinare il livello di tutela della salute, qualora sussistano incertezze scientifiche, è necessario che lo Stato rispetti in ogni caso il sistema di sicurezza del reg. n. 178/2002.

---

<sup>25</sup> Corte di giustizia, 1° ottobre 2019, C-616/17, *M. Blaise et al.*

<sup>26</sup> Sul tema, cfr. R. FUSCO, *L'autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso glifosato*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2016; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004; L. COSTATO, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario*.

<sup>27</sup> I. CANFORA, *Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I.

Nella decisione richiamata, la Corte di giustizia ha posto l'accento su alcuni elementi relativi alla normativa in materia di prodotti fitosanitari. Una delle questioni in cui la Corte è intervenuta, a seguito delle questioni poste dal giudice del rinvio riguarda l'individuazione delle sostanze attive di un prodotto fitosanitario.

La Corte ha infatti ricordato che il richiedente, nel momento in cui presenta la domanda di autorizzazione del prodotto fitosanitario, è tenuto a dichiarare ciascuna sostanza attiva inclusa all'interno del prodotto, nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 2, par. 2 del regolamento, pertanto la Corte esclude che il richiedente abbia la possibilità di scegliere quale componente del prodotto possa essere esaminata e considerata come sostanza attiva.

In ogni caso, spetterebbe agli Stati membri verificare che l'obbligo da parte del richiedente, di individuare le sostanze attive all'interno del prodotto fitosanitario, venga rispettato.

In secondo luogo, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione relativa agli effetti cumulativi, dei componenti di un prodotto fitosanitario.

A tale riguardo, la Corte ha statuito che, il reg. n. 1107/2009 impone di prendere in considerazione gli effetti potenziali, del cumulo dei diversi componenti di un prodotto fitosanitario, per verificare l'eventuale esistenza di un effetto nocivo, ai sensi dell'art. 4, par. 2 e 3 del reg., inoltre le procedure di autorizzazione del prodotto fitosanitario devono contenere una valutazione, anche degli effetti cumulativi, con altri componenti del prodotto fitosanitario. La Corte ha poi posto l'attenzione sulla questione relativa all'affidabilità dei test e delle analisi necessarie, ai fini delle procedure di approvazione di una sostanza attiva e dell'autorizzazione di un prodotto.

Secondo la Corte, è il richiedente che ha l'obbligo di fornire la prova che la sostanza attiva o l'intero prodotto fitosanitario soddisfi i criteri previsti dal medesimo regolamento.

In aggiunta, la Corte ribadisce che lo Stato membro adito deve compiere una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente, tenendo conto delle attuali conoscenze scientifiche e tecniche e in ogni caso, la Commissione in qualsiasi momento, ha comunque la possibilità di riesaminare l'approvazione di una sostanza attiva, qualora vi siano motivi per ritenere che la sostanza, non soddisfi più i criteri previsti dall'art. 4 di tale regolamento.

Quanto agli studi relativi all'eventuale cancerogenicità e alla tossicità dei prodotti fitosanitari, ai fini della procedura di autorizzazione, la Corte ha precisato che spetta alle autorità competenti, nella fase di valutazione della domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario, verificare che gli elementi presentati dal richiedente, siano sufficienti ad escludere che vi siano rischi di cancerogenicità o tossicità derivanti dal prodotto oggetto di verifica.

Infine, quanto ai profili di pubblicità del fascicolo riguardante una domanda di autorizzazione, come indicato dal punto 102 della sentenza, il regolamento in esame consente l'accesso al pubblico del fascicolo depositato dal richiedente. Nello specifico, la Corte fa riferimento all'art. 10 del regolamento, recentemente modificato dal reg. n. 1381/2019, relativo proprio all'accesso del pubblico ai fascicoli.

Secondo tale norma, l'Autorità deve mettere a disposizione del pubblico, senza indugio, il fascicolo sintetico presentato dal richiedente, ad eccezione di quelle informazioni cui lo Stato membro relatore ha accordato un trattamento riservato nel rispetto dell'art. 63 di tale regolamento. Più precisamente, la Corte rinvia alla

direttiva 2003/4/CE relativa all'accesso al pubblico dell'informazione ambientale, secondo cui gli Stati membri non possono prevedere che una domanda di accesso, relativa ad informazioni su emissioni nell'ambiente, venga respinta per motivi inerenti la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali<sup>28</sup>.

Il tema della trasparenza, in riferimento alle procedure di approvazione dei fascicoli è cruciale nell'applicazione del regolamento n. 1107/2009, in particolare se si considera la vicenda dell'autorizzazione del glifosato.

Recentemente la Corte di giustizia si è pronunciata su questioni relative al diritto d'accesso, con riferimento a documenti relativi alla valutazione della sostanza attiva glifosato.

Nella sentenza in causa C-673/13 P<sup>29</sup>, avente ad oggetto un ricorso contro il Tribunale di primo grado che aveva negato l'accesso ad una sezione della relazione di valutazione sulla sostanza attiva glifosato, la Corte ha ribadito che l'accesso al pubblico dei documenti in materia ambientale ai sensi del regolamento n. 1367/2006 deve essere il più possibile incentivato. L'accesso alle informazioni ambientali «mira a favorire una partecipazione pubblica più efficace al processo decisionale, in modo da accrescere la responsabilità degli organi competenti nell'ambito del processo decisionale, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e di ottenerne il sostegno nei confronti delle decisioni adottate»; di conseguenza, precisa la Corte, «per assicurarsi che le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia ambientale siano fondate e per poter partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale, il pubblico deve aver accesso alle informazioni che gli consentano di verificare se le emissioni siano state correttamente valutate e deve poter ragionevolmente comprendere il modo in cui l'ambiente rischia di subire gli effetti di dette emissioni». In sostanza, si ribadisce anche in questo caso, la necessità di dare un forte segnale di partecipazione pubblica ai processi decisionali dell'Unione.

Ugualmente nelle più recenti cause del 7 marzo 2019, T-716/14<sup>30</sup> e T-329/17<sup>31</sup>, anche il Tribunale di Primo Grado ha sottolineato l'importanza della partecipazione del pubblico e della trasparenza dei documenti delle Autorità europee<sup>32</sup>.

5. Alla luce della normativa e delle recenti pronunce giurisprudenziali, in materia di prodotti fitosanitari, con riferimento alla sostanza attiva glifosato è possibile collocare, nel quadro del variegato panorama giuridico sulla controversa autorizzazione di questa sostanza attiva, anche la sentenza in esame<sup>33</sup>, con la quale la Corte di giustizia si è pronunciata sull'impugnazione del regolamento 2017/2324 proposto dall'associazione GranoSalus.

---

<sup>28</sup> Direttiva 2003/4/CE, art. 4, par. 2, penultima frase della Direttiva.

<sup>29</sup> Corte di giustizia, 23 novembre 2016, C-673/13 P, *Commissione c. Stichting Greenpeace Nederland*,

<sup>30</sup> Tribunale dell'UE, 7 marzo 2019, T-716/14, *Anthony C. Tweedale/EFSA*.

<sup>31</sup> Tribunale dell'UE, 7 marzo 2019, T-329/17, *Hautala e a./EFSA*.

<sup>32</sup> Per approfondimenti riguardanti il diritto d'accesso, si rinvia alla nota a Cons. Stato di L. COSTANTINO, *Il diritto di accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario nel recente panorama giuridico italiano*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 71 ss.; a D. BEVILACQUA, *La trasparenza come garanzia di legittimazione e come strumento di tutela degli interessi "deboli"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2019, p. 570.

<sup>33</sup> Corte di giustizia, 28 ottobre 2020, C-313/19, *Associazione GranoSalus/Commissione*.

A tal proposito, la Corte al fine di valutare la ricevibilità o meno del ricorso, ha analizzato l'art. 263, 4° comma, TFUE, il quale regola le due ipotesi di legittimazione ad agire.

Da un lato, la ricorrente può essere considerata legittimata ad agire, solo a condizione che l'atto la riguardi direttamente ed individualmente; dall'altro lato, la ricorrente può proporre un ricorso, a condizione che l'atto regolamentare non comporti misure di esecuzione se esso la riguarda direttamente. Infatti, qualora l'atto regolamentare comportasse misure di esecuzione, il sindacato giurisdizionale sarebbe in ogni caso garantito, ed è per questo che è negata la possibilità alla ricorrente, di adire direttamente il giudice dell'Unione.

Invero, essendo l'attuazione di tali atti competenza degli Stati membri, i ricorrenti possono in astratto impugnare l'atto direttamente dinanzi ai giudici nazionali, richiedendo a questi ultimi di interpellare la Corte, attraverso la proposizione di questioni pregiudiziali.

Diversamente, per gli atti regolamentari che non comportano misure di esecuzione, occorre rimandare all'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE e più precisamente all'interpretazione di tale espressione, offerta dalla costante giurisprudenza della Corte.

Secondo quest'ultima, tale disposizione è prevista allo scopo di evitare che un singolo sia costretto a violare la legge per poter accedere al giudice, infatti qualora un atto regolamentare producesse direttamente effetti sulla situazione giuridica di una persona fisica o giuridica, senza richiedere misure di esecuzione, tale soggetto rischierebbe di non godere di alcuna tutela giurisdizionale, se non vi fosse appunto la possibilità di adire direttamente il giudice dell'Unione<sup>34</sup>.

Occorre però essere prudenti, nel distinguere l'atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione, dall'incidenza diretta.

Tale preoccupazione è condivisa anche dall'Avvocato generale Bobek<sup>35</sup>, nelle conclusioni presentate il 16 luglio 2020, nella causa *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione Europea*.

In effetti, al punto 167, l'Avvocato generale è d'accordo nel ritenere che le due condizioni condividono lo stesso obiettivo, cioè evitare eccessive controversie dinanzi ai giudici dell'Unione, garantendo però in ogni caso, un'effettiva tutela giurisdizionale a tutte quelle persone, che sono direttamente interessate da un atto dell'Unione. Al contempo però Bobek è convinto che le due condizioni siano da tenere distinte, concordando con la Commissione, che la condizione relativa all'assenza di misure di esecuzione segue sicuramente la logica della condizione dell'incidenza diretta, ma rende tale condizione, più stringente<sup>36</sup>.

Pertanto, la scelta di includere tale condizione, nella terza parte del 4° comma dell'art. 263 TFUE, secondo Bobek, risiederebbe nella «necessità di evitare che si venisse a creare una vera e propria *actio popularis* dinanzi ai giudici dell'Unione», ed è per questo motivo che anche all'interno del Trattato di Lisbona, tale requisito è stato rafforzato, richiedendo quindi che «gli effetti giuridici dell'atto impugnato da un ricorrente devono discendere esattamente e immediatamente da tale atto»<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Corte della giustizia, 28 ottobre 2020, C-313/19 P, punti 31-32.

<sup>35</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, 16 luglio 2020, C-352/19 P.

<sup>36</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, 16 luglio 2020, C-352/19 P, punto 169.

<sup>37</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek, 16 luglio 2020, C-352/19 P, punto 170.

Durante il processo dinanzi al Tribunale dell'UE, la legittimazione ad agire era stata esclusa, in quanto l'atto impugnato, cioè il regolamento di esecuzione n. 2324/2017, era stato considerato come un atto regolamentare che comporta misure di esecuzione e quindi non rientrante in nessuna delle due ipotesi previste dall'art. 263, 4° comma, TFUE.

Come previsto anche dal punto 34 della sentenza, il Tribunale nell'ordinanza impugnata ha affermato che un regolamento della Commissione di rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva non comporta, obbligatoriamente ai sensi del regolamento n. 1107/2009, la conferma, la proroga o il rinnovo delle autorizzazioni all'immissione in commercio, che vengono concesse dagli Stati membri per un prodotto fitosanitario contenente tale sostanza attiva.

Altresi, l'autorizzazione o il rinnovo dell'autorizzazione di prodotti fitosanitari da parte delle Autorità competenti degli Stati membri, devono essere necessariamente considerate decisioni discrezionali del singolo Stato membro e non come degli atti che vengono direttamente attuati all'interno dello Stato, a seguito del contestuale rinnovo della Commissione dell'approvazione della sostanza attiva. Quanto appena esposto, viene confermato dalla Corte, la quale sottolinea l'importanza della discrezionalità concessa ai singoli Stati membri, circa la decisione di autorizzare o meno un dato prodotto fitosanitario all'interno del proprio territorio.

In particolare, la Corte ha precisato che gli eventuali effetti del rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva, si producono solo mediante l'adozione di atti nazionali da parte dei singoli Stati membri, come le autorizzazioni o i rinnovi di siffatte autorizzazioni, ma esclusivamente nei confronti di quei soggetti che producono o commercializzano prodotti fitosanitari, contenenti detta sostanza attiva.

Pertanto, nei confronti di tali soggetti, gli atti nazionali diretti ad autorizzare o a rinnovare l'autorizzazione di detti prodotti, possono essere considerati come idonei a costituire misure di esecuzione, in quanto divenute necessarie a seguito del rinnovo di tale approvazione.

La precisazione effettuata dalla Corte però, non è casuale: infatti ai sensi dell'art. 263, 4° comma, terza parte di frase, TFUE, per valutare se nel caso di specie, un atto regolamentare comporti o meno delle misure di esecuzione, occorre far riferimento in ogni caso alla posizione del ricorrente e all'oggetto del ricorso.

A seguito di tale considerazione, la Corte ha ritenuto che nel caso di specie, l'atto regolamentare non comportasse delle misure di esecuzione nei confronti dei membri della ricorrente, in quanto la loro posizione differisce da quella prevista per i produttori o i venditori di prodotti fitosanitari, essendo piuttosto un'associazione composta da produttori di grano e da consumatori.

Tale differenziazione è giustificata dal contenuto dell'art. 33, par. 3, il quale prevede che una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario debba essere accompagnata da un fascicolo completo comprendente test, studi e analisi, di norma non nella disponibilità di consumatori e agricoltori.

In ragione di ciò, l'indisponibilità di tale documentazione, renderebbe artificioso per tali soggetti, poter impugnare l'eventuale atto di rigetto della domanda di autorizzazione o di rinnovo, dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale.

Conseguentemente, la Corte ha ritenuto che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel ritenere che gli atti nazionali, volti a rinnovare le autorizzazioni all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, debbano essere considerati

delle misure di esecuzione nei confronti dei membri della ricorrente, in ragione della loro qualità di consumatori e di agricoltori.

Pertanto la Corte sostiene che il Tribunale abbia commesso un ulteriore errore, nel ritenere che l'atto regolamentare comportasse misure di esecuzione.

Infatti, considerando come tale il regolamento controverso, il Tribunale aveva negato alla ricorrente la legittimazione ad agire, in quanto non rientrante nell'ipotesi prevista dell'art. 263, 4° comma, TFUE, secondo la quale è necessario ai fini della ricevibilità del ricorso, che si tratti di atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione.

In ragione di ciò, il regolamento controverso non comportando misure di esecuzione nei confronti dei membri della ricorrente, ai fini della ricevibilità del ricorso, occorre determinare se nel caso di specie, il regolamento li riguardi direttamente o meno.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, affinché sia presente il requisito previsto dall'art. 263, 4° comma, TFUE, secondo il quale, la persona fisica o giuridica deve essere direttamente interessata dalla decisione oggetto del ricorso, è necessario, che vi sia la compresenza di due criteri cumulativi<sup>38</sup>. Da un lato, è necessario che l'atto impugnato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo soggetto, mentre dall'altro lato, è necessario che l'attuazione della misura contestata abbia un carattere meramente automatico, ossia derivi esclusivamente dalla normativa UE, non lasciando quindi alcun potere discrezionale al singolo Stato membro.

La Corte nel valutare la compresenza delle due condizioni cumulative ha rilevato l'assenza del secondo criterio, in ragione del fatto che, nel caso di specie, non è possibile attribuire un carattere meramente automatico, all'attuazione della misura contestata; in quanto, prima di accogliere una domanda di autorizzazione di un prodotto fitosanitario, ciascuno Stato membro è tenuto a compiere una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente di tale domanda.

Pertanto, la decisione sull'autorizzazione o sul rinnovo dell'autorizzazione di un dato prodotto fitosanitario è da considerare come una decisione discrezionale del singolo Stato membro.

In aggiunta, la Corte al punto 56 rinvia all'art. 36, par. 2, del regolamento n. 1107/2009, il quale prevede che gli Stati membri siano abilitati, in alcuni casi, ad imporre delle misure nazionali di mitigazione, o addirittura negare l'autorizzazione di un determinato prodotto fitosanitario, allo scopo di evitare un rischio inaccettabile per la salute umana, animale o per l'ambiente.

In ragione di ciò, la Corte ritiene che l'autorizzazione, il rinnovo o la proroga di un prodotto fitosanitario debbano essere considerate delle decisioni discrezionali di carattere meramente nazionale.

Di conseguenza, essendo gli atti nazionali di autorizzazione, rinnovo o proroga dei prodotti fitosanitari delle decisioni meramente discrezionali, dei singoli Stati membri, la ricorrente secondo la Corte, avrebbe dovuto ricorrere al giudice nazionale.

Tuttavia, l'asserita mancanza, da parte della ricorrente, di rimedi giurisdizionali nazionali in grado di contrastare gli atti nazionali, diretti al rinnovo delle auto-

---

<sup>38</sup> Corte della giustizia, 28 ottobre 2020, C-313/19 P, punto 51.



rizzazioni di prodotti fitosanitari, contenenti la sostanza attiva glifosato, non sarebbe secondo la Corte, una motivazione sufficiente per rendere ricevibile il ricorso di annullamento.

Infatti, al punto 61 della sentenza, si richiama la costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale è competenza di ciascun Stato membro prevedere degli idonei rimedi giurisdizionali e delle procedure in grado di garantire un'effettiva tutela giurisdizionale, in capo a ciascun individuo.

Per tali motivi, la Corte ha ritenuto che il regolamento controverso non riguardasse direttamente i membri della associazione ricorrente, confermando l'ordinanza del Tribunale, la quale aveva dichiarato il ricorso presentato dall'associazione GranoSalus irricevibile, in quanto non rientrante nell'ipotesi previste dall'art. 263, 4° comma, TFUE.

Di conseguenza, la Corte respinge l'unico motivo d'impugnazione addotto dalla ricorrente, cioè la violazione dell'art. 263, 4° comma, respingendo integralmente l'impugnazione presentata dalla GranoSalus.

6. In sede conclusiva, dopo la trattazione del caso in esame, si possono evidenziare alcune potenziali problematiche legate alla causa.

Innanzitutto, merita attenzione la questione relativa all'assenza di rimedi giurisdizionali, all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati membri e quindi più in generale alla limitazione della legittimazione ad agire. Ciò risulta ancora più significativo a fronte di situazioni, come quella in esame che incidono direttamente sulla tutela ambientale e sulla salute dei cittadini.

Recentemente, la Commissione si è preoccupata di analizzare maggiormente il problema legato all'accesso alla giustizia, soprattutto nella materia ambientale, sia attraverso la Corte di giustizia dell'Unione europea, che attraverso le autorità giurisdizionali nazionali, al fine di favorire una più efficace partecipazione pubblica.

Nello specifico, si fa riferimento alla Comunicazione del 14 ottobre 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, volta a *"Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati Membri"*. La presente comunicazione è stata accompagnata da una proposta della Commissione di modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 (regolamento di Aarhus<sup>39</sup>).

Obiettivo della Comunicazione e della proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 – relativo all'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale – è quello di garantire ai cittadini e alle ONG di accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE prevedendo delle misure idonee a migliorare l'accesso alla giustizia nazionale in tutti gli Stati membri<sup>40</sup>.

Infatti, secondo la Commissione, all'interno degli stessi ordinamenti giuridici

---

<sup>39</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2020) 642 final, relativo alla modifica del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

<sup>40</sup> Comunicazione COM (2020) 643 final, del 14 ottobre 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni,

nazionali, vi sono una serie di lacune sistemiche, riguardanti l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Effettivamente, sono gli stessi Stati membri, che dovrebbero facilitare l'accesso alla giustizia in materia ambientale e assicurare il rispetto di tutte quelle misure nazionali di attuazione relative ad atti non legislativi dell'UE.

Come indicato, anche dal *Considerando* 8 della Comunicazione in esame, sono gli Stati membri che devono stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, e nella giurisprudenza della CGUE in relazione all'accesso alla giustizia in materia ambientale, nel rispetto dell'art. 19, par. 1, del TUE.

Tale problematica inoltre, si aggiungerebbe alla necessaria riforma del quadro normativo, attinente alla procedura di autorizzazione dei prodotti fitosanitari, legata al meccanismo decisionale della comitologia<sup>41</sup>. Si ritiene che tale meccanismo decisionale, la cui disciplina è contenuta nel regolamento n. 182/2011, abbia evidenziato delle criticità, soprattutto nel caso in cui durante la procedura d'esame, il comitato non raggiunga la maggioranza qualificata per deliberare su un progetto di atto della Commissione.

In tale circostanza, la Commissione sarebbe ugualmente libera di adottare l'atto di esecuzione, pur in assenza della maggioranza qualificata del comitato.

Sicuramente, il caso glifosato ha recentemente contribuito a mettere in evidenza le problematiche legate alle procedure di approvazione delle sostanze attive e dei pesticidi, richiedendo una maggiore trasparenza nelle valutazioni scientifiche, relative al rischio dell'utilizzo della sostanza attiva glifosato e dell'intero processo decisionale in materia di prodotti fitosanitari.

Recentemente, il regolamento n. 1381 del 2019 – relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare – ha apportato delle modifiche sulle modalità del processo valutativo e decisionale, che hanno consentito di mettere in luce tutti i limiti contenuti nel regolamento n. 178 del 2002, in relazione ai requisiti generali della legislazione alimentare<sup>42</sup>.

L'adozione del nuovo regolamento, si fonda sulla necessità di rafforzare le norme sulla trasparenza relative agli studi scientifici, su cui si fondano le valutazioni del rischio effettuate dall'EFSA, nonché sull'esigenza di ottenere una reale affidabilità, obiettività e trasparenza degli studi nella valutazione del rischio, soprattutto in sede di domande o rinnovi di autorizzazioni<sup>43</sup>.

Si ritiene quindi, che il regolamento 2019/1381 rappresenti il punto d'incontro, fra l'esigenza di una maggiore partecipazione attività della società civile, nella

---

volta a "Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati Membri", *Considerando* 1.

<sup>41</sup> Sul tema approfondire L. SALVI, *Il "nodo" della comitologia nell'Unione europea e le prospettive di riforma. Spunti di riflessione attorno al sistema europeo di autorizzazione dei pesticidi e al caso glifosato*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2019.

<sup>42</sup> Sul tema del rilievo della trasparenza e della comunicazione del rischio, cfr. A. JANNARELLI, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2019.

<sup>43</sup> L. COSTANTINO, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (COM (2018) 179)*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I.

fase prodromica di formazione delle norme e la fase decisionale, relativa all'immissione sul mercato dei prodotti.

La vicenda glifosato ha dunque sicuramente contribuito a migliorare, attraverso nuove previsioni giuridiche, la fase della comunicazione del rischio<sup>44</sup>, definita dal 3° *Considerando* del regolamento 2019/1381, come la "parte essenziale del processo di analisi del rischio".

Alla base della comunicazione del rischio, vi è la comprensione delle decisioni di gestione del rischio, ai sensi dell'art. 8-*bis*, lett. *c*, del regolamento 2019/1381; il che significa garantire che tutte le informazioni riguardanti le fasi del processo di analisi del rischio, nonché l'adozione di tutte le decisioni riguardanti la gestione del rischio siano le più trasparenti possibili<sup>45</sup>.

Pertanto, è opinione condivisa ritenere che, rafforzando la trasparenza di tali procedure sarà possibile consentire una migliore valutazione dei rischi per la salute umana.

CLAUDIO MUSCIACCHIO

---

<sup>44</sup> Sulle modifiche apportate dal reg. 1381/2019 al reg. n. 178/2002, v. A. GERMANÒ, *La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Reg. n. 1381/2019*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2019.

<sup>45</sup> I. CANFORA, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2020.

## ABSTRACT

Il lavoro ricostruisce la normativa sull'autorizzazione all'utilizzo della sostanza attiva glifosato, richiamando alcune importanti decisioni della Corte di giustizia già intervenute in relazione alla tutela della salute dei cittadini, all'applicazione del principio di precauzione e alle esigenze di trasparenza e di attenzione alle modalità di valutazione del rischio che hanno caratterizzato l'iter di rinnovo dell'approvazione del glifosato. Nella decisione in commento, la Corte torna sul tema dell'accesso alla giustizia da parte di una associazione che chiedeva l'annullamento del regolamento di esecuzione n. 2017/2324, a tutela della salute dei cittadini. La Corte ha respinto l'impugnazione proposta dall'associazione Granosalus, per mancanza dei requisiti di ricevibilità in quanto, sebbene non comporti misure di esecuzione, la misura contestata non può essere considerata un atto regolamentare che riguarda direttamente la ricorrente. Dalla decisione della Corte emerge l'esigenza di un effettivo accesso alla giustizia dei cittadini, soprattutto in quei procedimenti che prevedono una procedura su due livelli, in cui la richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio del prodotto fitosanitario è presentata agli Stati membri, mentre l'autorizzazione all'utilizzo della sostanza attiva è competenza dell'Unione.

*The work reconstructs the legislation on the authorisation of the use of the active substance glyphosate, recalling some important decisions of the Court of Justice already taken in relation to the protection of public health, the application of the precautionary principle and the requirements of transparency and attention to the risk assessment procedures that have characterised the renewal of approval of glyphosate. In the decision in question, the Court goes back to the issue of access to justice by an association requesting the annulment of Implementing Regulation No. 2017/2324, to protect the health of citizens. The Court dismissed the appeal brought by the Granosalus association on the ground that, although it does not contain implementing measures, the contested measure cannot be regarded as a regulatory act directly affecting the applicant.*

*The decision of the Court shows that there is a need for effective access to justice for citizens, particularly in cases involving a two-tier procedure, where the application for authorisation to place the plant protection product on the market is submitted to the Member States, while the authorisation to use the active substance is a Union competence.*

PAROLE CHIAVE: Prodotti fitosanitari – Glifosato – Salute – Informazione.

KEYWORDS: *Phytosanitary Products – Glifosate- Health – Information.*