

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

pag.

ANTONIO JANNARELLI, *Comparazione e diritto agrario* 443

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MATTEO FERRARI, *Profili di auto-regolazione nella tutela del paesaggio vitivinicolo* 456

GIOVANNI GALASSO, *La soluzione italiana alla crisi delle filiere agroalimentari: il decreto legge 19 marzo 2019, n. 27* 499

DIDATTICA

LUIGI COSTATO, *Appunti per una storia giuridica agraria dell'Occidente, con particolare riferimento all'Italia* 522

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese* 559

MANUEL DAVID MASSENO, *Los datos no personales en las nuevas reglas europeas y su relevancia para los agricultores - Una Guía para el estudio* 586

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

FILOMENA PRETE, <i>Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche tra evocazione suggestiva dei luoghi legati ad una DOP e vera origine del prodotto</i>	81
---	----

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ELISA SALVADORI, <i>L'imprenditore ittico può accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale: la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla precedente definizione di imprenditore ittico può considerarsi ancora attuale?</i> . . .	114
--	-----

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

(il numero indica la pagina)

CONSIGLIO DI STATO

Sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5612 (*Imprenditore ittico*), 114.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

ANTONIO JANNARELLI

COMPARAZIONE E DIRITTO AGRARIO*

ABSTRACT

Il saggio evidenzia che, a causa del carattere speciale del diritto agrario, l'attenzione per la comparazione diacronica e sincronica ha costituito un dato strutturale nella ricerca degli studiosi della disciplina con anticipo rispetto a quanto sta accadendo per altri rami del diritto.

The essay highlights that due to the “special” nature of agricultural law, the focus on legal comparison diacronic and synchronic has been a structural element in the research of scholars in this discipline in advance of what is happening for others branches of law.

PAROLE CHIAVE: Diritto comparato – Comparazione giuridica – Diritto agrario come diritto “speciale”.

KEYWORDS: Comparative Law – Legal Comparison – Agricultural Law as “Special” Law.

* Intervento al seminario ferrarese “Comparazione e diritti positivi” tenutosi a Ferrara 20-21 settembre 2019 su iniziativa del prof. Alessandro Somma.

SOMMARIO: 1. Comparazione e diritti speciali. – 2. La parabola del diritto agrario come diritto speciale: dal protezionismo all'eccezionalismo agricolo alla luce del rilievo strategico e multifunzionale del settore primario dell'economia. – 3. Il ruolo strutturale della comparazione diacronica e sincronica nella fase di nascita e sviluppo della disciplina culturale e accademica "diritto agrario" tra diritto interno e diritto europeo. – 4. Il rafforzato ruolo della comparazione nel diritto agrario del nuovo millennio alle prese con la globalizzazione dell'economia e la rinnovata esigenza di tutela dei *farmers*.

1. Nell'ambito dell'indagine sul ruolo che la ricerca comparatistica ha avuto ed ha nella riflessione e nella ricerca accademica dei cultori del diritto positivo, la vicenda specifica del diritto agrario può dirsi singolare ed eccentrica rispetto a quanto è dato rinvenire a proposito delle altre discipline giuridiche presenti nell'articolazione delle materie il cui insegnamento è previsto nei curricula universitari.

Ciò è dovuto, a ben vedere, fondamentalmente al fatto che il diritto agrario, a differenza di altre materie giuridiche di più antica tradizione – si pensi al diritto civile, al diritto penale, al diritto amministrativo etc. – è emerso nella modernità, a partire dagli inizi del Novecento, quale diritto speciale, alla stessa stregua del diritto del lavoro, come tale in posizione differenziata rispetto agli altri insegnamenti di portata generale. Infatti, a differenza di questi ultimi, la sua stessa emersione e, successivamente, il suo pieno accoglimento tra le materie di rilievo accademico, in termini sia di concreta identità e peculiarità, sia di pari dignità nei curricula universitari, hanno rappresentato un momento oltremodo significativo e, al tempo stesso, non facile nella sua evoluzione, tale da influire in termini del tutto originali proprio in ordine al tema relativo al rapporto con la comparazione.

In altre parole, per quanto riguarda il rapporto del diritto agrario con la comparazione, può dirsi, anticipando in un certo senso le considerazioni conclusive di questa riflessione, che tale rapporto da un lato ha accompagnato lo sviluppo stesso della disciplina nella misura in cui i suoi cultori sono stati chiamati per molto tempo a definirne la stessa identità e giustificarne la nascita e la presenza, dall'altro ha operato all'interno del medesimo settore diritto agrario in ragione proprio dello sviluppo singolare che le sue fonti hanno registrato, a partire dagli anni sessanta del Novecento, per via della normativa di

fonte comunitaria e, successivamente, di provenienza internazionale in ragione della globalizzazione dell'economia.

2. Per comprendere meglio il senso del carattere speciale del diritto agrario è tuttora preziosa e lucida l'indicazione offerta da Ascarelli agli inizi degli anni cinquanta del Novecento. Il grande commercialista accomunava il diritto agrario ed il diritto del lavoro nella prospettiva della specialità¹. In entrambi i casi, a suo dire, si era in presenza di giovani discipline emerse in tale secolo ed indirizzate fondamentalmente alla tutela ed alla promozione di specifici soggetti: discipline destinate ad occuparsi di normative singolari e, per certi versi, eccentriche rispetto a quelle tradizionali volte alla tutela indifferenziata di interessi privati o interessi pubblici.

Siffatta singolarità rispecchiava due specifiche circostanze storiche proprie della modernità. Essa era legata da un lato all'emersione dell'industria e dunque del *lavoro subordinato* di massa nei processi produttivi, dall'altro alla necessità socio-economica di adeguare il mondo della produzione agricola di base alle esigenze della società moderna in modo da favorire un assetto normativo indirizzato ad aumentare l'*output* agricolo, pur sempre fondamentale per l'alimentazione: di qui l'inevitabile esigenza da un lato di superare la tradizionale cornice rappresentata dalla riflessione sulla proprietà in generale e dall'altro di concentrare l'attenzione sugli *operatori agricoli*. Non è un caso, del resto, che in quel medesimo periodo storico l'esperienza giuridica nord-americana, in linea con il più avanzato sviluppo dell'economia del nuovo mondo rispetto all'Europa, già

¹ Il riferimento specifico nel testo è alla più matura riflessione di ASCARELLI, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in ID., *Problemi giuridici*, Milano, 1959, p. 39 ss. Essa, a ben vedere, è il punto di arrivo di una indagine ben più risalente svolta dall'eminente giurista, a partire dagli studi avviati negli anni trenta in connessione con l'intervento dello Stato nell'economia ed con il superamento del sistema giuridico di puro stampo liberale. Con riferimento pur sempre al diritto agrario ed al diritto del lavoro, si v. infatti le considerazioni che si rinvengono in ID., *L'importanza dei criteri tecnici nella sistemazione delle discipline giuridiche e il diritto agrario*, in *Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario*, tenuto in Firenze nei giorni 21, 22 e 23 ottobre 1935, p. 102 ss.; ID., *Le funzioni del diritto speciale e le trasformazioni del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1934, I, p. 1 ss.; ID., *Su un diritto comune del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1951, I, p. 165 ss.

nell'ambito della eccezioni circa l'applicazione della disciplina *anti-trust*, avesse significativamente accomunati i *farmers* con i *workers*, in una prospettiva ormai tutta concentrata sui problemi delle relazioni di mercato². Considerazione questa, peraltro, di non poco rilievo al fine di un corretto approccio dell'allora giovane ricerca agraristica italiana proprio in quanto, come ebbe a rimarcare sempre Ascarelli, a dispetto di «istituti giuridici strutturalmente o dogmaticamente identici» presenti in vari Paesi è facile che si nascondano problemi radicalmente diversi, posto che possono presentarsi «geograficamente contemporanee, epoche storiche invece diverse»³.

Per quanto riguarda il diritto agrario italiano, va peraltro precisato che, nella persistente continuità circa la specialità della disciplina, nel corso dei trascorsi decenni è significativamente mutato il punto fondamentale di incidenza della tutela assicurata ai produttori agricoli. Ciò è avvenuto in ragione dei mutamenti strutturali del sistema economico, in particolare del passaggio da una società in corso di industrializzazione a quella odierna ormai post-industriale.

Più precisamente, nella prima fase, indirizzata allo sviluppo di una agricoltura in grado di rispondere alle accresciute esigenze alimentari di una società in via di industrializzazione, rispondente alla

² Per indicazioni più precise sull'evoluzione legislativa nord-americana dallo *Sherman Act* al *Capper Volstead Act* si rinvia al nostro *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018,

³ I riferimenti nel testo si rinvergono nel contributo di ASCARELLI, *Il diritto comparato e la rivoluzione agraria*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario Firenze 22-24 ottobre 1955*, Milano, 1958, p. 49. È il caso di aggiungere, proprio nella prospettiva offerta dal grande giurista, che l'esperienza giuridica e legislativa italiana per ampia parte del Novecento, ivi compreso il periodo corporativo, ha conosciuto, con tutte le inevitabili vischiosità ed ambiguità, la contemporanea presenza, dovuta agli squilibri storici dei diversi territori compresi nella penisola, di problematiche socio-economiche distanti tra loro. Essa è stata chiamata a fronteggiare al tempo stesso sia il superamento, in molte aree, di rapporti agrari premoderni dovuti alla presenza ancora del latifondo, sia il conflitto sociale più moderno tra la proprietà terriera e l'impresa agricola. La duplicità delle questioni socio-economiche da affrontare è del resto evidente all'interno stesso del progetto costituzionale alla luce della specifica attenzione riservata alla proprietà *ex artt.* 42 e 44 con specifico riferimento alla terra. Infatti, nel progetto costituzionale originario, il perseguimento del razionale sfruttamento (economico-produttivo) del suolo, con la costituzione di adeguate strutture produttive, si accompagnava all'attuazione sia di equi rapporti sociali, sia di una redistribuzione della ricchezza tale da rendere la proprietà accessibile a tutti.

prima metà del Novecento, il cuore del diritto agrario si è sostanzialmente concentrato nella gestione del conflitto tra proprietà della terra ed impresa agricola: conflitto, che, a ben vedere, alle soglie della modernità aveva a sua volta progressivamente preso il posto dell'altro problema, ancor più risalente ed allora pur sempre aperto in molti paesi europei, in particolare proprio in Italia, relativo al conflitto tra proprietà terriera e lavoro in agricoltura causato dal significativo squilibrio allora persistente in molte aree del Paese tra i *possidentes* e la moltitudine del proletariato agricolo.

Come dire, dunque, che l'obiettivo di fondo della disciplina è stato alle origini quello di agevolare l'accesso alla terra, di assicurarne l'utilizzo produttivo da parte degli imprenditori nel conflitto con la rendita: di qui la centralità dei temi rappresentati dalla proprietà agraria e dall'impresa e dai contratti agrari nonché dalla creazione delle infrastrutture economiche ed istituzionali per favorire il decollo dell'agricoltura italiana.

Nella seconda fase dello sviluppo economico, emersa a partire dal secondo dopoguerra, grazie al definitivo inserimento della produzione agricola nell'ambito del sistema agro-alimentare e agro-industriale, la specialità della disciplina, in funzione pur sempre della tutela dei produttori agricoli, ha progressivamente trovato la sua nuova ragion d'essere a proposito delle relazioni di mercato che intervengono a valle del processo produttivo di base, ossia nel conflitto che nei rapporti di filiera vede i produttori agricoli chiamati a negoziare, in posizione di debolezza, anche in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti, con le grandi imprese alimentari o con la grande distribuzione. Il tutto in stretta connessione, infine, con lo sviluppo crescente del nuovo tema relativo alla tutela della salute dei consumatori di prodotti alimentari, a partire da quelli a base agricola: tema, questo della *food safety*, che si è intrecciato con l'altro, tornato oggi di estrema attualità, relativo alla c.d. *food security*, vale a dire quello relativo all'adeguatezza della stessa produzione agricola a far fronte, a livello mondiale, alla crescente domanda di alimenti.

In entrambe le stagioni ora evidenziate, il diritto agrario, in quanto manifestazione emblematica del diritto dell'economia, pur nella comprensibile prevalenza della ricerca di indirizzo privatistico,

ha da sempre dovuto cimentarsi con questioni di diritto pubblico con indubbio anticipo rispetto a ciò che poi sarebbe emerso anche in altri settori economici.

Peraltro, le stesse espressioni utilizzate per individuare la disciplina hanno rispecchiato nel corso del tempo il progressivo mutamento del punto focale della sua specialità. A titolo esemplificativo, nella esperienza giuridica tedesca i due momenti storici dianzi richiamati ben si colgono nel passaggio dal *Landwirtschaft Recht* all'*Agrarrecht*; analogamente, nella esperienza francese dal tradizionale *droit rural* si è passati al *droit agraire*. Nella nostra esperienza giuridica nazionale, pur nella continuità dell'espressione *diritto agrario*, assunta come onnicomprensiva e di valenza dinamica, si è sempre più fatto strada il richiamo anche alla dimensione agro-alimentare⁴: ciò a conferma tanto del cresciuto rilievo delle relazioni di mercato a valle, finalizzate alla fornitura di materia prima alimentare, rispetto alla fase preliminare, pur sempre decisiva, rappresentata dalla produzione, quanto del legame con le istanze finalistiche più recenti proprie del *diritto alimentare* indirizzato in maniera esclusiva a tutela della salute dei consumatori.

In ordine alla prospettazione circa i contenuti della specialità da riconoscere al diritto agrario, in rispondenza alle fasi storiche dianzi richiamate, è bene innanzitutto chiarire che tali fasi non sono coincise con le periodizzazioni che, rispettivamente, si riferiscono: *a*) ai primi decenni seguiti alla fine della seconda guerra mondiale e che sono contraddistinti da un forte interventismo pubblico nell'economia, spintosi ben aldilà di quanto suggerito dal modello c.d. keynesiano⁵, e successivamente *b*) al periodo storico a cavallo del nuovo

⁴ Il cresciuto rilievo della alimentazione, quale sbocco dell'attività agricola, lascia però impregiudicata la più ampia latitudine contenutistica della disciplina ove si pensi che: *a*) molte produzioni agricole di incisivo impatto economico ed ambientale (si pensi al legno) restano fuori dal circuito agro-alimentare; *b*) le strutture agricole forniscono attualmente anche servizi nella prospettiva della multifunzionalità.

⁵ Infatti, la politica economica adottata in molti Paesi industrializzati nel secondo dopoguerra ha reso fisiologico l'intervento pubblico finalizzato a stimolare la domanda interna, sì da condurre alla cosiddetta crisi fiscale dello Stato, laddove, nel modello elaborato da Keynes, a siffatto strumento si sarebbe dovuto far ricorso soltanto in precise circostanze congiunturali.

millennio in cui sono emersi l'egemonia del neoliberismo e il primato del libero mercato.

Ebbene, a proposito dei diversi contenuti della specialità propria del diritto agrario, può dirsi, in termini sintetici, che nella prima fase della modernizzazione il diritto agrario si è costruito all'insegna del "protezionismo agricolo". Nella seconda fase, tuttora in corso, la sua persistente devianza dai canoni applicati negli altri rami del diritto dell'economia si è espresso e tuttora si esprime in termini di "eccezionalismo agricolo"⁶: eccezionalismo che, a ben vedere, incontra oggi non poche difficoltà a fronte di spinte provenienti dalle grandi *lobbies* che dominano i mercati agricoli, favorevoli alla "normalizzazione" di tali mercati in termini di istituzioni in grado di autoregolarsi ossia da sottrarre ad ogni controllo ed intervento esterno come, nei tempi più recenti, è avvenuto per altri mercati e si vorrebbe che continuasse secondo i paradigmi neoliberistici.

3. La sintetica prospettazione della parabola storica che ha caratterizzato la nascita e lo sviluppo del diritto agrario, dalla fase iniziale di avvio di una specifica ricerca, contenutisticamente orientata, sino alla sua compiuta consolidazione nelle "materie" comprese nei curricula accademici delle facoltà giuridiche, è preziosa ai fini del nostro discorso. Essa permette di comprendere il ruolo singolare che la comparazione ha avuto nella storia della cultura giuridica agraristica.

Infatti, nella prima stagione fondativa della "materia", l'apertura alla comparazione si è rivelata importante sotto due principali aspetti, come del resto si coglie chiaramente dalla letteratura agraristica apparsa nella prima metà del Novecento.

In primo luogo, al fine di fornire una piena legittimazione al nuovo ramo del diritto designato come diritto agrario, la prima letteratura agraristica italiana ha registrato la presenza di molti studi di comparazione diacronica, ossia in termini di ricerca storico-giuridi-

⁶ Sul punto, ci permettiamo il rinvio alle analisi svolte rispettivamente nel nostro *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, p. 113 ss. e, più di recente, alla luce degli attuali sviluppi nell'esperienza giuridica agraristica, nel nostro saggio *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511 ss.

ca⁷. Diversi studiosi di diritto positivo hanno ripercorso storicamente alcuni istituti giuridici presenti pur sempre nell'esperienza giuridica a loro contemporanea, analizzandone lo sviluppo, a partire dalle epoche premoderne: è sufficiente qui rammentare le ricerche storico-giuridiche sui contratti agrari, sull'enfiteusi, sugli usi civici, sulla proprietà forestale etc. Studi, mette conto segnalarlo, che, nei decenni successivi, in conseguenza della progressiva piena legittimazione accademica conseguita dal diritto agrario, sarebbero diventati oggetto di esclusiva indagine storica, pur sempre giuridica: paradigmatica, al riguardo, l'ampia e sofisticata indagine al centro della riflessione dello storico del diritto Paolo Grossi⁸, non a caso, autorevolissimo protagonista dello sviluppo culturale del diritto agrario italiano, anche per via del suo legame con l'istituzione più importante del diritto agrario della seconda metà del Novecento, rappresentata appunto, come si vedrà in prosieguo, dall'*Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato*⁹ promosso da Giangastone Bolla¹⁰ nel 1957 ed al quale lo stesso Bolla legò organicamente la *Rivista di diritto agrario* che egli stesso aveva fondato nel lontano 1922.

In secondo luogo, proprio al fine di promuovere lo stesso sviluppo di risposte legislative che fossero all'altezza dei problemi legati al processo di industrializzazione dell'economia italiana, in quel medesimo periodo storico la letteratura agraristica ha iniziato ad occuparsi anche delle esperienze giuridiche di altri Paesi in materia di agricol-

⁷ Sul punto si v. GROSSI, *Il momento storico-giuridico nell'elaborazione dottrinale del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 35 ss.

⁸ In merito alla sterminata produzione di rilievo agraristico di Paolo Grossi, per molti anni segretario dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, si vedano, a titolo puramente esemplificativo, le indagini su *Locatio ad longum tempus*, Napoli, 1963; *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, 1968; *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977: ricerche alle quali va affiancata una vastità di contributi, in parte raccolti nel volume *Dominio e le cose: percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992.

⁹ Sull'IDAIC si v. GERMANÒ, *L'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato: la storia*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2017, p. 185 ss.

¹⁰ Su Giangastone Bolla, si v. per tutti ROMAGNOLI, *Giangastone Bolla, la sua opera, la sua Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 6 ss.; BASSANELLI, *Giangastone Bolla*, ivi, 1971, p. 159 ss.; GROSSI, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana- 1859/1950*, Milano, 1986, p. 216 ss.

tura. L'attenzione divenuta costante per la legislazione straniera – già anzitempo presente nella stessa *Rivista di diritto agrario* sin dai primi anni della sua fondazione – ha fatto sí che la comparazione sincronica tra diverse legislazioni di contenuto agraristico fosse considerata e divenisse una componente fisiologica dell'indagine agraristica italiana, per quanto in concreto coltivata in misura limitata.

La piena conferma della progressiva formalizzazione circa il rilievo crescente dell'indagine comparatistica all'interno della ricerca agraristica si rinviene proprio nella fondazione dell'*Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato* promossa da Bolla nel 1957. L'istituto ha rappresentato, per molti decenni, la struttura culturale di riferimento non solo per tutti gli studiosi italiani del diritto agrario, ma anche per giovani ricercatori provenienti da Paesi terzi, soprattutto extraeuropei, interessati allo studio della disciplina ed ammessi, con borse di studio, a fruire della biblioteca dello stesso Istituto oltremodo ricca di letteratura giuridica ed economica proveniente anche da molti Paesi europei ed extraeuropei. Ciò ha favorito lo sviluppo di intense relazioni internazionali e scambi culturali degli agraristi italiani con studiosi e con strutture accademiche di altri Paesi.

Al riguardo, non è privo di rilievo segnalare che la fondazione dell'istituto fiorentino, nella cui intestazione emergeva chiaramente il rilievo assegnato proprio al ruolo della comparazione, per la verità allora del tutto assente nella riflessione civilistica dell'immediato secondo dopoguerra, rispecchiava l'accresciuta consapevolezza circa l'importanza della comparazione nello sviluppo della disciplina. Infatti, la sua fondazione non segnalava soltanto, nel percorso promosso pur sempre da Bolla, il superamento della pur significativa esperienza costituita dall'*Osservatorio Italiano di Diritto Agrario* istituito nel 1936 a ridosso del Primo Congresso italiano di diritto agrario, svoltosi l'anno precedente su impulso dello stesso Bolla. La nascita nel 1957 del nuovo Istituto, cui Bolla avrebbe legato quale suo "organo" la *Rivista di diritto agrario*, fu lo sbocco coerente del *Primo congresso nazionale internazionale di diritto agrario*, di ampio contenuto comparatistico, tenutosi a Firenze nel 1954 ed al quale parteciparono studiosi provenienti da trentasei Paesi e che proprio nelle mozioni conclusive aveva sollecitato la creazione, sempre a Fi-

renze, di una struttura di ricerca internazionale sul diritto agrario. Con l'abbandono dell'Osservatorio, orientato esclusivamente all'esperienza nazionale, a favore del nuovo Istituto aperto esplicitamente alla comparazione e all'indagine sovranazionale, il legame con la comparazione è diventata formalmente una direttrice identitaria nell'esperienza della cultura agraristica italiana, preparatoria ed anticipatrice, rispetto alla compiuta successiva consacrazione del diritto agrario nel sistema universitario nazionale.

4. La linea direttrice della ricerca agraristica, chiaramente individuata nel programma culturale dell'Istituto fiorentino di diritto agrario e della *Rivista di diritto agrario*, si è rivelata nei primi decenni repubblicani autenticamente pionieristica in ragione delle indubbe difficoltà incontrate dalla materia quanto alla sua presenza nei curricula universitari e, dunque, alla costituzione di un primo solido corpo di docenti all'interno delle istituzioni universitarie.

Il percorso destinato a consolidare la compiuta strutturazione sul piano accademico della disciplina e, al tempo stesso, a rafforzare l'indubbia fisiologica apertura degli agraristi per la comparazione è stato indubbiamente facilitato dalle singolari congiunture storico-politiche che hanno inciso sull'evoluzione dell'agricoltura per larga parte della seconda metà del Novecento sino ai giorni nostri e confermato il ruolo strategico del settore primario nell'economia dell'intero pianeta.

In una visione retrospettiva del periodo ora richiamato è possibile, infatti, individuare tre fondamentali tappe dell'evoluzione del diritto agrario italiano intervenute in corrispondenza di significativi avvenimenti storici.

Si intende fare riferimento innanzitutto all'esperienza giuridica avviatasi in Europa a partire di primi anni sessanta con l'istituzione della Comunità economica europea. L'attenzione primaria che nel contesto disciplinare di fonte comunitaria è stata assegnata all'agricoltura, al centro di interventi legislativi diretti a guidare lo sviluppo del settore primario in quanto meritevole di un trattamento privilegiato rispetto agli altri settori economici, ha indotto necessariamente anche gli studiosi italiani del diritto agrario da un lato a dover per

primi fronteggiare il singolare intreccio tra le fonti che il funzionamento della Comunità portava seco, dall'altro a dover fare i conti, tanto in sede di elaborazione dei nuovi strumenti giuridici forgiati a livello comunitario, quanto in sede della loro implementazione ed applicazione in sede nazionale, delle soluzioni legislative e giurisprudenziali emergenti nelle diverse esperienze giuridiche degli altri Paesi membri: di qui il sempre più stretto rapporto tra il diritto agrario nazionale ed il diritto agrario comunitario e il rafforzamento, più generale, del ruolo della comparazione.

Più precisamente, nell'esperienza giuridica europea legata all'istituzione della Comunità, successivamente sostituita dall'Unione, la strutturazione fisiologica di un continuo virtuoso *feed back* tra l'elaborazione culturale e legislativa propria dei singoli Paesi e quella adottata, a sua volta, dalle istituzioni europee, ivi compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno contribuito in misura fondamentale a rafforzare l'attenzione e l'apertura per la comparazione nella cultura agraristica, a partire soprattutto da quella degli agraristi italiani per molti decenni all'avanguardia nel panorama europeo.

Aldilà dei riscontri che possono effettuarsi attraverso la ricognizione dei contributi letterari più significativi che nel corso dei decenni sono emersi, l'apertura fisiologica della cultura agraristica alla comparazione può cogliersi a pieno ove si consideri la declaratoria che, a livello delle discipline accademiche, è stata consapevolmente adottata nel nostro Paese per individuare il *proprium* del diritto agrario quale autonomo settore scientifico in termini sia contenutistici, sia metodologici.

Infatti, nel decreto ministeriale 4 ottobre 2000, la declaratoria del settore disciplinare "diritto agrario" non si limita a fare riferimento agli studi aventi ad oggetto la disciplina di fonte nazionale e comunitaria relativa «all'organizzazione ed allo svolgimento dell'attività produttiva agricola nei suoi molteplici aspetti», ma, esplicitamente, quanto al metodo di indagine, richiama l'attenzione proprio sui «profili di diritto comparato».

Peraltro, nell'evoluzione dell'economia mondiale in cui si è andata collocando la stessa esperienza europea e, dunque, anche quella nazionale, l'esigenza dell'approccio comparatistico nella ricerca giu-

ridica agraristica ha trovato ulteriori ragioni strutturanti a causa della crescente interdipendenza delle economie dei singoli Paesi in chiave globale. A questo riguardo è sufficiente richiamare in primo luogo quanto emerso a seguito della istituzione nel 1995 della WTO, ossia dell'organizzazione del commercio mondiale. Essa ha portato ad una contrazione del protezionismo economico sino ad allora applicato dai singoli Paesi e da vari blocchi di stati sovrani e, dunque, ha rafforzato l'esigenza di un costante confronto tra le soluzioni giuridiche adottate nelle diverse esperienze, al fine di verificarne la correttezza rispetto ai nuovi paradigmi fissati negli accordi adottati in sede di WTO.

Nella medesima prospettiva, infine, si è collocata la più recente esperienza giuridica che a livello globale si registra a proposito della *food law*, ossia del diritto alimentare. Esso, infatti, non solo incide anche sullo svolgimento delle attività agricole di base in funzione sempre della tutela della salute dei consumatori di alimenti, ma, a causa delle sue diverse articolazioni normative ed indirizzi culturali di ispirazione, risulta attualmente al centro di una vera e propria competizione a livello internazionale tra le sue distinte formulazioni e modelli istituzionali adottati in Europa, negli Stati Uniti e più di recente in Cina: competizione che ha come obiettivo l'egemonia quanto alla regolamentazione dei mercati mondiali delle materie prime e dei prodotti alimentari a base agricola.

In definitiva, il complesso intreccio sempre più determinante tra fonti giuridiche multilivello, di *hard law* e di *soft law*, cui si collega la dialettica tra localismo e globalismo, tra il primato delle filiere agro-alimentari transnazionali e lo sviluppo del diverso circuito costituito dalle filiere cc.dd. corte, attualmente al centro del confronto tra le diverse politiche del diritto che hanno come portatori non più solo Stati sovrani, ma anche soggetti privati che dominano i mercati internazionali delle materie prime, evidenzia che la comparazione giuridica ha assunto un ruolo determinante nell'indagine giuridica che voglia essere all'altezza dei problemi del presente.

Tale ruolo, a ben vedere, è destinato ormai a rilevare in tutte le discipline giuridiche in ragione dell'interdipendenza a livello planetario di tutti i mercati, non più solo di quelli agricoli, nonché della

dimensione planetaria che hanno assunto le relazioni umane, grazie anche ai progressi della tecnologia e dell'economia digitale.

Sotto questo profilo, come si è cercato qui sinteticamente di illustrare, il diritto agrario ha indubbiamente contribuito con anticipo a segnare il percorso volto a collocare la comparazione nello strumentario indispensabile per una corretta indagine giuridica. Il ruolo pionieristico assolto dai cultori del diritto agrario nell'orientare fisilogicamente la ricerca giuridica in chiave comparatistica ha, a ben vedere, corrisposto a pieno alle esigenze intrinseche alla concreta realtà economica quale si è andata sviluppando nella storia a noi più vicina e che ha trovato nelle trasformazioni del mondo dell'agricoltura un singolare laboratorio per attestare un approccio metodologico, destinato oggi, per le medesime ragioni, a dover applicarsi in tutti i settori dell'indagine giuridica.

Al tempo stesso, resta comunque indubbio che il *proprium* di questo ramo speciale del diritto, inscritto nel suo DNA, è quello di assicurare una specifica tutela per gli operatori agricoli, quali protagonisti insostituibili sia dell'attività agricola, tuttora fonte primaria dell'alimentazione umana, sia del presidio del territorio rurale nell'interesse dell'intera comunità, con tutte le comprensibili tensioni dovute alla persistente asimmetria di potere economico che pur sempre differenzia i *farmers*, grandi e piccoli che siano, dai colossi dell'*Agribusiness*.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MATTEO FERRARI

PROFILI DI AUTO-REGOLAZIONE NELLA TUTELA DEL PAESAGGIO VITIVINICOLO

ABSTRACT

Il contributo analizza il contributo che alcune forme di auto-regolazione, intese come complesso di regole che nascono dal basso e riguardano un novero circoscritto di soggetti, possono svolgere nel proteggere e promuovere il paesaggio vitivinicolo. Partendo dalla normativa comunitaria ed italiana in materia di paesaggio, si evidenzierà come i disciplinari di produzione, i regolamenti consortili e le certificazioni di parte terza integrano la disciplina pubblicistica, ponendo in esponente la relazione tra paesaggio e mercato.

The paper analyzes the contribution that some types of self-regulation, meant as a body of rules that are bottom-up and that concern a limited group of subjects, can have in protecting and promoting the viticultural landscape. Starting with the European and Italian legislation, the paper shows how product specifications, consortia regulation and third-party certification integrate the public regulation, highlighting the relation between landscape and market.

PAROLE CHIAVE: Paesaggio – Regolazione privata – Disciplinari di produzione – Regolamenti consortili – Certificazioni.

KEYWORDS: *Landscape – Private Regulation – Product Specification – Consortia Regulation – Certification.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela pubblicistica del paesaggio tra norme pattizie, comunitarie e nazionali. – 3. Auto-regolazione, tutela del paesaggio e disciplinari di produzione. – 3.1 Disciplinari di produzione e tutela del paesaggio: una comparazione tra Italia e Francia. – 4. Auto-regolazione, tutela del paesaggio e regolamenti consortili. – 5. Auto-regolazione, tutela del paesaggio e certificazioni di parte terza. – 6. Conclusioni.

1. L'art. 1 della legge n. 238 del 12 dicembre 2016 (in seguito, per brevità: TU vino) considera il vino, la vite e i territori viticoli come patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare, ponendo in tal modo un principio che, in un'ottica sistemica, pare in grado di abbracciare l'intera filiera vitivinicola, dal campo alla tavola¹. In realtà, ciascuna delle componenti richiamate dall'art. 1 può essere a sua volta meglio specificata ed individuata. Se ad esempio si prende a riferimento il primo segmento della filiera, quello dei territori viticoli, le articolazioni della nozione di territorio che possono assumere rilievo sono diverse². È così possibile riferirsi al territorio inteso come *terroir* e, più precisamente, seguendo la definizione offerta da Diderot e d'Alambert nella loro monumentale *Encyclopédie*, come «*terrein, ou espace de terre considéré selon ses qualités*»³, in tal modo ponendo in esponente la relazione tra territorio e qualità; oppure collegare la nozione di territorio a quella di paesaggio, quest'ultimo declinato nella sua dimensione storico-culturale.

Il tema della tutela del paesaggio vitivinicolo sta recentemente acquisendo grande rilievo se non altro perché si stanno moltiplicando le iniziative volte a dare maggiore visibilità a specifici paesaggi, ad esempio attraverso la richiesta di riconoscimento come siti UNESCO⁴. Ciò è evidentemente

¹ Legge 12 dicembre 2016 n. 238, Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino. Sul diritto vitivinicolo in generale, successivo alla riforma del 2016, cfr. P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, Unione Italiana Vini, Milano, 2017; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Giapichelli, Torino, 2017. Sui rapporti tra art. 1 TU vino e art. 9 della Costituzione A. MITROTTI, «*Col Tocai non si sbaglia mai*». Quando il vino è espressione di cultura identitaria, in *Riv. dir. alim.*, 2019, 1, p. 50. Più ampiamente, sul cibo come patrimonio culturale A. DENUZZO, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto* on-line, 2017, p. 1.

² È la stessa nozione di territorio che si presta a quest'opera di specificazione se con esso intendiamo un «contenitore di risorse ambientali oltre che paesaggistiche, comprensivo del suo involucro, l'atmosfera, e terminale necessario di gran parte delle attività umane»: N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario, 2. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, pp. 175-176.

³ D. DIDEROT, J. D'ALAMBERT, *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Tome Sezieme, Neufchastel, 1765, p. 186.

⁴ È questo il caso dei paesaggi vitivinicoli delle Langhe-Roero e Monferrato, i primi ad essere riconosciuti in Italia come sito UNESCO nel 2014 e, a partire dal 2019, le Colline del

espressione dell'importanza non solo socio-culturale, ma anche economico-turistica che il paesaggio assume. In questo processo il TU vino ha voluto inserire, non a caso e fin dal suo articolo di apertura, un espresso riconoscimento al ruolo che i territori vitivinicoli, intesi anche come paesaggi, svolgono nei moderni assetti produttivi e distributivi che caratterizzano il comparto vitivinicolo.

Quello posto dall'art. 1 TU vino è in ogni caso un principio che va riempito di contenuto con riferimento a ciascuna delle fasi cui si riferisce, onde scongiurare il rischio di ridurlo a semplice regola declamatoria, priva di ricadute pratiche. Se prendiamo ancora a riferimento il tema del paesaggio, come dare corpo all'istanza di protezione e promozione che emerge nell'articolo di apertura della nuova legge sul vino? Evidentemente gli strumenti utili a tal fine possono essere molteplici. In questa sede affronteremo alcuni strumenti che sono accomunati da un *fil rouge* specifico, quello di essere espressione di una qualche forma di auto-regolazione. Si tratta di strumenti che sono stati oggetto di attenzione minore rispetto a quelli disciplinati dal diritto amministrativo ma che tuttavia hanno, o possono avere, un peso significativo sul piano operativo⁵.

Prima di affrontare nel dettaglio alcuni casi di auto-regolazione capace di incidere sulla protezione paesaggistica, è opportuno definire brevemente cosa si intenda per paesaggio e a cosa ci si riferisca quando si parla di auto-regolazione. Il primo dei due termini è di più facile identificazione: esistono definizioni positive di cosa sia il paesaggio, tanto nella normativa municipale quanto in quella pattizia internazionale. Sul piano interno, l'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce quest'ultimo come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»⁶; sul piano internazionale, l'art. 1 della Convenzione europea del paesaggio lo definisce come «una

Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene. Ma vi è una domanda di riconoscimento anche per l'area transfrontaliera di Collio-Brda. La qualificazione dei paesaggi vitivinicoli come siti UNESCO non è fenomeno solo italiano: ad esempio nel 2015 le colline della Regione dello Champagne hanno ricevuto l'ambito riconoscimento, così come, sempre nel 2015, l'area del Burgundy.

⁵ Un'eccezione è rappresentata da FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., pp. 214-215, che affronta il tema della gestione negoziata del paesaggio.

⁶ Art. 131, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 legge 6 luglio 2002, n. 137. Sui rapporti tra paesaggio e identità, in una prospettiva ricca di riferimenti culturali alla filosofia e antropologia, si rinvia alle pagine di A. SALSA, *I paesaggi delle Alpi*, Donzelli, Roma, 2019, p. 11 ss.: «La costruzione del paesaggio assume così i caratteri e le connotazioni di un percorso culturale che si traduce nella 'costruzione di universi di riconoscimento'. Dentro questi orizzonti tutti i membri del gruppo sociale si

determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»⁷. La dottrina che si è occupata del tema ha evidenziato due elementi: il primo riguarda l'affrancamento della nozione di paesaggio, qualificato come bene culturale, dalla nozione di ambiente⁸; il secondo la discrasia tra la definizione interna e quella internazionale nella misura in cui la prima non richiama la percezione del paesaggio da parte di chi ci vive, criterio invece presente nell'art. 1 della Convenzione europea. Da ciò si è fatta discendere una diversa concezione del paesaggio: maggiormente basata su una cultura diffusa quella europea, più incline ad un approccio scientifico quella italiana⁹.

Vi è un terzo fattore che, seppur non presente esplicitamente nelle definizioni ricordate, contribuisce a delineare i tratti fondanti del concetto di cui qui si tratta. Ci si riferisce in particolare al fatto che il paesaggio deve essere inteso in modo dinamico, non solo nel senso, sicuramente importante, per cui lo stesso ordito che lo costituisce è frutto di continue trasformazioni, ma anche perché la sua stessa protezione deve essere il frutto di un bilanciamento tra l'esigenza di mantenere i valori paesaggistici e, in ultima analisi, l'identità di un territorio e la necessità di tener conto «delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del Paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente [nonché sul paesaggio]»¹⁰. Il profilo dinamico del paesaggio, inteso come carattere che permette di considerare anche gli interessi socio-economici di coloro i quali quel paesaggio lo vivono, costituirà un elemento utile a meglio comprendere il ruolo che l'auto-regolazione può svolgere.

riconoscono e, tramite tale operazione di «identificazione» assumono un'identità in relazione con la diversità dei mondi 'altri'» (pp. 13-14).

⁷ Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

⁸ FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 183.

⁹ Ivi, p. 186.

¹⁰ Corte cost., 1° aprile 1985, n. 94, punto 3, in *Foro it.*, 1988, I, p. 332. Per N. FERRUCCI, *Riflessioni di una giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2007, 7-8, pp. 451, 453: «Le diverse tessere del mosaico paesaggio agrario invocano dal legislatore la formulazione di una disciplina d'uso del territorio differenziata, capace di disegnare in questo delicato e fragile gioco di equilibri una linea di armonizzazione tra la protezione delle sue componenti estetiche, storiche, culturali e la tutela delle sue componenti economiche». Si veda altresì L. PISCITELLI, *Paesaggio agrario e pianificazione territoriale*, in D. GRANARA (a cura di), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 81, 87 ss.; N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 184-185; S. MASINI, *Dalla Convenzione europea sul paesaggio alla rete ecologica: verso una tutela globale del territorio*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2002, 2, pp. 77, 78 e 80.

Il concetto di auto-regolazione che si utilizzerà nelle pagine che seguiranno è piuttosto ampio. Con essa si intende, in prima approssimazione, un'attività regolativa che parte dall'iniziativa di soggetti privati e che può poi seguire *iter* e giungere ad approdi diversi. Alcune di queste iniziative danno luogo a vere e proprie forme di regolazione privata, come nel caso dei regolamenti endo-consortili o nel caso degli standard privati certificati da parti terze¹¹; in altri casi, come nell'ipotesi dei disciplinari delle Denominazioni di origine protette (DOP) e delle Indicazioni geografiche protette (IGP), l'attività regolativa parte da una richiesta di privati (un gruppo di produttori) per poi conformarsi a procedure predefinite e saldamente nel controllo delle Autorità nazionali e comunitarie e, soprattutto, esitare in un documento che ha rilievo pubblicistico. Il tratto che accomuna tutte queste ipotesi è quello di una regolazione i cui contenuti sono determinati su impulso, più o meno forte a seconda dei casi, di un novero ristretto di soggetti privati e il cui raggio di efficacia è anch'esso limitato ad un gruppo determinato di operatori che risiedono in un certo territorio e/o che decidono di assoggettarvisi. Rimane così al di fuori dell'area dell'auto-regolazione il contratto in cui l'effetto regolativo, di portata meno generale, è l'esito di un percorso diverso rispetto agli esempi prima riportati. Ciò non significa che anche il contratto non possa svolgere un ruolo importante nella protezione del paesaggio, come il caso dei contratti di promozione e delle convenzioni con la pubblica amministrazione dimostrano¹².

A margine è bene esplicitare due osservazioni, banali ma non per questo meno utili. Auto-regolazione non significa né regolazione libera, né regolazione necessariamente democratica. Con riferimento a quest'ultimo profilo, il gruppo che dà inizio a, e che in taluni casi porta a compimento, l'*iter* regolativo non sempre è rappresentativo di tutti gli interessi coinvolti, né opera necessariamente secondo criteri di imparzialità e terzietà. Al contrario, si tratta nella maggior parte dei casi di gruppi ristretti che portano avanti una propria agenda e una propria visione del settore oggetto di rego-

¹¹ Per una sistematizzazione teorico-dogmatica della regolazione privata si veda E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Giuffrè, Milano, 1988.

¹² All'interno della gestione negoziata del paesaggio FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., pp. 214-215, si concentra sul ruolo che il contratto, tanto nella forma del contratto di promozione (art. 14, d.lgs. n. 228 del 2001) quanto nella forma della convenzione con la pubblica amministrazione (art. 15, d.lgs. n. 228 del 2001), svolge nella protezione e promozione del paesaggio. Sui contratti di promozione e le convenzioni con la pubblica amministrazione si veda anche E. CRISTIANI, *L'attività che caratterizza e presidia il territorio: vigneti, oliveti e frutteti*, in D. GRANARA (a cura di), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, cit., pp. 173, 185-186.

lazione. Ciò nonostante, i contenuti dell'auto-regolazione devono rispettare quei principi e quelle norme che emergono dalla disciplina pubblicistica (nel caso di specie in materia di paesaggio), rendendo così l'attività auto-regolativa stessa vincolata.

Proprio prendendo spunto da quest'ultima considerazione, il contributo contiene in una prima parte alcuni brevi cenni alla tutela pubblicistica del paesaggio, onde fornire quelle coordinate, non solo di contesto ma anche di contenuto, al cui interno l'auto-regolazione può muoversi. Nella seconda parte si entrerà nel vivo del tema, analizzando i rapporti tra auto-regolazione e tutela del paesaggio in tre ambiti specifici: nel caso di DOP e IGP; nel caso dei regolamenti consortili; nel caso degli standard privati oggetto di certificazione di parte terza. Seguiranno alcune considerazioni d'insieme.

2. La tutela pubblicistica del paesaggio si articola su più livelli, che interagiscono l'uno con l'altro e contribuiscono a plasmare una disciplina, di matrice tanto legislativa quanto giurisprudenziale, che pone limiti precisi alla possibilità di utilizzare il territorio con modalità tali da comprometterne la dimensione paesaggistica. Accanto a norme nazionali troviamo così norme pattizie internazionali e disposizioni euro-comunitarie che non solo definiscono, come visto in precedenza, cosa si debba intendere per paesaggio, ma predispongono anche strumenti operativi per la sua protezione, seppur con diversità di approcci e sensibilità¹³.

Partendo dalle norme pattizie internazionali, la Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, oltre ad offrire una definizione di paesaggio individua alcune azioni a cui gli Stati firmatari devono dar seguito per riempire di contenuti quelli che sono gli obiettivi fissati dalla Convenzione stessa, vale a dire «promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e (...) organizzare la cooperazione europea in questo campo»¹⁴. Particolare rilievo assumono gli artt. 5 e 6, i quali fissano, rispettivamente, i provvedimenti generali e le misure specifiche che

¹³ S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., 1, p. 12, nota: «La traduzione sul piano della disciplina del paesaggio come valore si declina diversamente a livello internazionale e comunitario. Se nel diritto transnazionale il paesaggio riceve attenzione puntuale e dettagliata tramite la protezione di interessi specifici, sia pur secondo un approccio non sistematico, nel diritto comunitario la tutela del paesaggio come valore non emerge, invece, con valenza autonoma, bensì racchiusa e stemperata nella più generale dimensione ambientale».

¹⁴ Art. 3, Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

gli Stati devono assumere a protezione del paesaggio. Tra i primi rientrano il riconoscimento giuridico del paesaggio, la creazione ed implementazione di politiche paesaggistiche, la presenza di procedure che consentano la partecipazione del pubblico nella predisposizione delle politiche paesaggistiche, l'integrazione della tutela del paesaggio all'interno delle più ampie politiche di pianificazione del territorio. Le politiche paesaggistiche, definite come l'insieme dei principi, strategie e orientamenti in materia di salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio¹⁵, si trasformano in strumenti operazionali grazie alle misure specifiche contemplate nell'art. 6. Queste ultime possono essere raggruppate in quattro ambiti: un primo ambito riguarda gli interventi di sensibilizzazione, formazione ed educazione; un secondo la creazione di una sorta di anagrafe dei paesaggi, in cui questi sono individuati sul territorio, analizzati nelle loro caratteristiche e infine valutati, tenuto conto anche delle loro trasformazioni; un terzo la fissazione di obiettivi di qualità paesaggistica, anche grazie a procedure partecipate e aperte al pubblico, che possano fungere da base per le politiche del paesaggio; un quarto l'individuazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi». Dalla lettura della Convenzione emergono due elementi: in primo luogo, il fatto che l'azione degli Stati firmatari deve essere scandita da tre passaggi, vale a dire *a*) la salvaguardia del paesaggio, intesa come azioni di conservazione e mantenimento dello stesso, *b*) la sua gestione, intesa come azioni volte ad armonizzare e orientare le trasformazioni paesaggistiche tenendo conto anche dei processi di sviluppo economico, sociale ed ambientale, *c*) la sua pianificazione, intesa come azioni finalizzate alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi¹⁶; in secondo luogo, l'assenza di specifici riferimenti ai paesaggi agrari, specificità che invece è possibile rinvenire nell'esperienza euro-comunitaria.

Infatti, in seno alla normativa comunitaria in materia agro-alimentare non mancano significativi riferimenti al paesaggio; più in generale, la regolamentazione delle produzioni e le politiche dei prezzi hanno indubbiamente comportato in via mediata apprezzabili trasformazioni del paesaggio agrario¹⁷. All'interno di questo quadro generale, un riferimento particolarmente importante per la portata sistemica che assume è rappresentato dal

¹⁵ Art. 1, lett. *b*), Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

¹⁶ Art. 1, lett. *d*), *e*) e *f*), Convenzione europea del paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

¹⁷ E. ROOK BASILE, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili privatistici*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., pp. 99, 120 ss.

principio per cui la tutela del paesaggio agrario costituisce uno degli obiettivi della Politica agricola comune (PAC). In particolare, la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare, in due decisioni rispettivamente del 2009¹⁸ e 2010¹⁹, che la tutela dell'ambiente, al cui interno viene fatta rientrare anche la protezione del paesaggio, è un obiettivo essenziale dell'Unione europea che, come tale, deve essere integrato nelle varie politiche comunitarie, compresa la PAC²⁰.

Entrambe le controversie traggono la loro origine da questioni riguardanti la possibilità di accedere ai sostegni diretti previsti dalla normativa comunitaria a beneficio degli agricoltori. Nel caso deciso nel 2009 la domanda concerne la legittimità di una norma nazionale (nel caso di specie: inglese) che condizionava l'accesso ai sostegni diretti a requisiti di manutenzione di sentieri gravati da servitù di passaggio pubblico. La Corte ritiene tale condizione legittima purché sia finalizzata a conservare elementi caratteristici del paesaggio o ad evitare il deterioramento degli *habitat*. Il secondo caso riguarda la possibilità di erogare sostegni diretti in relazione a terreni che, seppur utilizzati anche a fini agricoli, siano principalmente destinati alla protezione di natura e paesaggio. Anche in questo caso la Corte dà risposta positiva al quesito, statuendo che la superficie rimane agricola ai fini dei contributi comunitari anche se viene data priorità non alla produzione, bensì alla tutela di paesaggio e natura²¹. Il principio che è possibile distillare dalle due decisioni è quello per cui gli agricoltori che prendono parte ad attività di tutela del paesaggio e dell'ambiente possono beneficiare del regime unico di pagamento in quanto queste attività rientrano a pieno titolo all'interno della PAC.

¹⁸ Corte giust. 14 ottobre 2010 (C-61/09), punto 39, in *Riv.dir. agr.*, 2010, II, p. 153, con nota di S. MANSERVISI, *La ammissibilità delle superfici utilizzate a fini agricoli e principalmente destinate alla salvaguardia del paesaggio e alla tutela della natura nella determinazione dei diritti all'aiuto per l'azienda agricola nell'ambito del RUP*.

¹⁹ Corte giust. 16 luglio 2009 (C-428/07), punto 29, in *Riv.dir. agr.*, 2009, II, p. 208, con nota di G. MACCIONI, *Sulla concezione di paesaggio «contemporanea»*.

²⁰ Le sentenze paiono trattare in modo indifferenziato ambiente e paesaggio, nozioni che invece vanno tenute distinte secondo FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 176. Più sfumata sul punto la posizione di CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, cit., p. 2 ss., in particolare pp. 10-11, per la quale il paesaggio è allo stesso tempo bene culturale e componente dell'ambiente.

²¹ Corte giust. 14 ottobre 2010 (C-61/09), punti 41 e 44. Con riferimento alla tutela di ambiente e paesaggio nella giurisprudenza comunitaria D. MARESCA, *Il sostegno diretto all'agricoltura tra proporzionalità e "over regulation" nell'esperienza giurisprudenziale europea*, in *Riv.dir. agr.*, 2013, II, p. 145. Con riferimento all'esperienza italiana in materia di strumenti negoziali a tutela del paesaggio agrario, FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., pp. 214-215.

Vi sono poi una serie di disposizioni puntuali che prendono in considerazione o incidono sulla tutela del paesaggio. Ad esempio il principio espresso dalla Corte di giustizia nei due casi descritti in precedenza trova preciso riscontro nel reg. n. 1307/2013²² e nel reg. delegato 640/2014²³, i quali definiscono la tutela del paesaggio quale pratica agricola equivalente alle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente: gli agricoltori che svolgono tali pratiche possono così accedere ai finanziamenti comunitari. L'Allegato IX del reg. n. 1307/2013 specifica in modo dettagliato quali siano le pratiche agricole da considerarsi equivalenti, prevedendo che tra queste rientrino il «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio sui prati permanenti e [il] controllo della boscaglia», nonché la «gestione (potatura, sfondata, date, metodi, restauro) di elementi caratteristici del paesaggio (alberi, siepi, vegetazione ripariale arborea, muretti di pietra (terrazze), fossati, stagni)»²⁴. Si tratta peraltro di disposizioni che erano già presenti nel reg. n. 1782/2003, il cui Allegato IV faceva rientrare il mantenimento del paesaggio nelle buone condizioni agronomiche e ambientali quale requisito per accedere a finanziamenti comunitari²⁵. È proprio sulla

²² Cfr. art. 43, par. 3, lett. c) del Reg. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune.

²³ Cfr. artt. 9 e ss. del Reg. delegato 640/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità. In particolare si vedano i *considerando* 10 e 11 del reg. delegato 640/2014: «L'esperienza ha dimostrato che alcuni elementi caratteristici del paesaggio dei campi, in particolare siepi, fossati e muretti di pietra, dovrebbero essere considerati parte della superficie ammissibile ai pagamenti diretti per superficie»; «Data l'importanza che rivestono ai fini della sostenibilità dell'agricoltura, è opportuno considerare ammissibili gli elementi caratteristici del paesaggio cui si riferiscono i criteri e le norme» per il finanziamento della PAC. L'adozione del reg. delegato n. 640/2014 trova fondamento nell'art. 76, part. 2, lett. a) e c) del reg. n. 1306/2013, che conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati che stabiliscano criteri tecnici per identificare le superfici e i soggetti che possono essere beneficiari dei pagamenti unici, prevedendo, tra le altre cose, che si debba tener conto degli elementi caratteristici del paesaggio. L'Allegato II del reg. n. 1306/2013 inserisce, tra le buone condizioni agronomiche e ambientali (c.d. BCCA), il livello minimo di mantenimento dei paesaggi e, in particolare, il «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze e compreso il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e, a titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive» (BCCA 7).

²⁴ Cfr., rispettivamente, Allegato IX, II, 1) e Allegato IX, III, 5), reg. n. 1307/2013.

²⁵ Reg. n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. In particolare, dal combinato disposto

scorta di tali previsioni che sono stati risolte le questioni prima ricordate: la Corte ha avuto così modo di affermare che le misure a tutela del paesaggio sono da considerarsi equivalenti alle buone condizioni agronomiche e ambientali. Rimane che nella disciplina del 2003 i riferimenti alla tutela del paesaggio agrario erano meno pervasivi rispetto alle norme varate nel 2013, in cui si è voluto dare maggiore risalto al tema.

A sostegno di quanto si scrive, in aggiunta alle norme prima ricordate, l'art. 46, par. 2, lett. c) del reg. n. 1307/2013 stabilisce che tra le aree di interesse ecologico possano rientrare anche gli elementi caratteristici del paesaggio; il *considerando* 38 del reg. n. 1308/2013²⁶ indica che la produzione degli ortofrutticoli dovrebbe tener conto, tra le altre cose, della conservazione del paesaggio; l'art. 152, par. 1, lett. c) punto *vii*) del reg. n. 1308/2013 prevede che gli Stati membri possano riconoscere quelle associazioni di produttori che, *inter alia*, gestiscano sottoprodotti e rifiuti anche a fini di tutela del paesaggio; l'art. 5 del reg. n. 1305/2013²⁷ pone, tra le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, la salvaguardia, ripristino e miglioramento dell'assetto paesaggistico dell'Europa, istituendo in particolare misure di sostegno finalizzate a realizzare studi e investimenti volti alla manutenzione, restauro e riqualificazione del paesaggio rurale (art. 20, par. 1, lett. f) e a stabilire forme di cooperazione per preservare i paesaggi agricoli (art. 35, par. 2, lett. g); infine, il *considerando* 23 del reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agroalimentari auspica che il disciplinare di produzione di un prodotto di qualità contenga prescrizioni atte, anche, a tutelare il paesaggio²⁸. Sul *considerando* 23 sarà necessario tornare nel prosequo.

degli artt. 3 e 5 del reg. n. 1782/2003 emergeva il principio per cui gli agricoltori potevano beneficiare dei regimi di sostegno diretto solo se rispettavano i criteri di gestione obbligatori previsti nell'Allegato III e mantenevano i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. Queste ultime, regolate in termini generali all'art. 5, dovevano essere disciplinate dai singoli Stati membri, ma in conformità allo schema contenuto nell'Allegato IV il quale, tra le altre cose, prevedeva misure volte al mantenimento di elementi caratteristici del paesaggio.

²⁶ Reg. n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

²⁷ Reg. n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

²⁸ Reg. n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Il *considerando* 23 recita: «Un prodotto agricolo o alimentare recante tale riferimento geografico dovrebbe soddisfare determinate condizioni previste da un disciplinare, quali prescrizioni specifiche intese a proteggere le risorse naturali o il paesaggio della zona di produzione, ovvero a migliorare il benessere degli animali».

Merita da ultimo qualche cenno la riforma della PAC per il periodo 2021-2027 e, segnatamente, la proposta di nuovo regolamento sui piani strategici che gli Stati membri dovranno redigere e che saranno finanziati dai fondi europei agricoli di garanzia e per lo sviluppo rurale²⁹. L'art. 6 pone tra gli obiettivi specifici quello di preservare gli habitat e i paesaggi (art. 6, par. 1, lett. f), mentre tra le misure che gli Stati membri possono inserire nel piano di intervento per il settore dei prodotti ortofrutticoli rientrano le «azioni intese a creare o preservare gli habitat propizi alla biodiversità o a salvaguardare il paesaggio, compresa la conservazione del patrimonio storico» (art. 43, par. 1, lett. f). L'inserimento della tutela paesaggistica tra gli obiettivi specifici della riforma trova conferma anche nella proposta di regolamento di modifica dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM), in cui si esplicita che la nuova PAC dovrà, *inter alia*, «contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi»³⁰.

Passando ora alla disciplina municipale³¹, in Italia la tutela del paesaggio assume rilievo massimo in forza del comma 2°, art. 9 della nostra Costituzione che, come noto, vincola la Repubblica a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione³². Nel caso del paesaggio agrario, questa disposizione va raccordata con l'art. 41, che riconosce la libertà di iniziativa economica, l'art. 42, in materia di proprietà, e l'art. 44 della Costituzione, il quale prevede che possano essere posti obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata «al fine di conseguire il razionale sfruttamen-

²⁹ COM (2018) 392 final, 1° giugno 2018, 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).

³⁰ COM (2018) 394 final, 1 giugno 2018, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica, tra gli altri, il reg. n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, p. 12.

³¹ Per una disamina della parabola storica che ha caratterizzato la disciplina paesaggistica si veda G. SEVERINI, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto* on-line, 2019, p. 1.

³² La letteratura sulla tutela costituzionale del paesaggio è molto ampia. Per una prima introduzione e ulteriori riferimenti bibliografici W. CORTESE, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, Cedam, Padova, 2007, p. 43 ss.; M.A. CABIDDU, *Il quadro costituzionale*, in M.A. CABIDDU, N. GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 1; L. FRANCIOSI, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, Jovene, 1986, p. 3 ss. Per una lettura dell'art. 9 della Costituzione calata nell'ambito vitivinicolo MITROTTI, *"Col Tocai non si sbaglia mai". Quando il vino è espressione di cultura identitaria*, cit., p. 51 ss.

to del suolo e di stabilire equi rapporti sociali»³³. Sotto il primo profilo si pone il problema di bilanciare la protezione del paesaggio con le aspettative ed esigenze, economico-produttive di chi vive nel territorio interessato³⁴. Sotto il secondo profilo, l'art. 44 può giustificare limitazioni specifiche volte a proteggere il paesaggio nella misura in cui il riferimento al razionale sfruttamento del suolo sia inteso, in un'ottica moderna, non solo come maggiore produttività, ma altresì come tutela dell'ambiente³⁵ e del paesaggio³⁶. Non

³³ Sull'art. 44 Cost. e sui limiti che questo implica per i poteri del proprietario, G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 577, 579; S. RODOTÀ, *Commento all'art. 44*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ, *Rapporti economici*, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1982, p. 211; V.E. CANTELMO, *Struttura e forme della proprietà: l'aspetto agricolo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 56 ss.; A. CARROZZA, *Rivisitando la proprietà 'agraria'*, in G. ANGIULLI (a cura di), *La proprietà fondiario-agraria. Nel 50° anniversario del libro III del Codice Civile. Atti del Convegno di Lecce del 17-19 ottobre 1991*, ETS, Pisa, 1993, pp. 25, 32. Per un'analisi storica delle diverse interpretazioni dell'art. 44 che la dottrina agraristica ha proposto nel tempo A. JANNARELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini, per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, pp. 631, 700 ss.

³⁴ Con riferimento ai rapporti tra artt. 9, 41 e 44 della Costituzione FRANCARIO, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, cit., p. 28 ss., nonché D. PONTE, *Paesaggio agrario e vincolo paesaggistico*, in D. GRANARA (a cura di), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, cit., pp. 31, 34.

³⁵ Le connessioni tra diritto agroalimentare e tutela dell'ambiente sono state esplorate da molti autori. *Ex multis*: E. CAPIZZANO, *Per un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 433; A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 151; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Giappichelli, Torino, 2012; M.R. D'ADDEZIO, *I vincoli agro ambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario, 2. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 31; F. ADORNATO, P. LATTANZI, I. TRAPÉ, *Le misure agro ambientali*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario, 2. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 567; M.R. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 173.

³⁶ Meritano di essere sottolineate le riflessioni che Irti dedica all'art. 44. Per questo A. «L'art. 44 non riguarda, invece, la proprietà come diritto soggettivo [a differenza dell'art. 42] ma l'uso di certi beni in proprietà di privati, cioè la sfera delle azioni che il titolare può compiere o non compiere (...). Si assiste qui ad un fenomeno di giuridificazione delle scelte economiche, che non restano più legate ai calcoli di convenienza ed alle previsioni di rischio dei singoli titolari del diritto (...). In breve: nell'art. 44, 1° comma, trova fondamento e legittimità la pianificazione dell'uso dei fondi rustici di proprietà privata»: N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma, Cost.)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 391, p. 393 ss. (enfasi nell'originale). Tali notazioni sembrano fornire la cornice interpretativa entro cui collocare attività di pianificazione che abbiano quale scopo la salvaguardia del paesaggio. Si tratta però di una visione che RODOTÀ, *Rapporti economici*, cit., p. 219 ss. critica, mettendo in guardia «contro una tendenza che, motivata dalla giusta preoccupazione di porre in rilievo la crescente rilevanza del momento imprenditoriale, appiattisce poi l'intera disciplina della proprietà sul suo profilo statico, trascurando il fatto che proprio la funzionalizzazione in senso sociale può incidere sulle modalità di esercizio dei poteri attribuiti» (p. 222).

si può però dimenticare che lo stesso art. 44 prevede che limitazioni possano essere apposte anche per stabilire equi rapporti sociali: un riferimento che ci riporta alla necessità di bilanciare la tutela paesaggistica con le esigenze economico-produttive e sociali della comunità protagonista di quel paesaggio³⁷.

Il bilanciamento tra le disposizioni costituzionali ricordate trova oggi attuazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'analisi puntuale delle norme contenute nella Parte terza del Codice, dedicata ai beni paesaggistici, richiederebbe uno sforzo non proporzionato rispetto al fine che ci si è posti, vale a dire quello di fornire una prima introduzione alla tutela pubblicistica del paesaggio agrario. Ci si limiterà quindi a tracciare le linee fondamentali che emergono dalla lettura del Codice, prestando maggiore attenzione a quelle disposizioni che possono avere rilievo specifico per il paesaggio agrario e vitivinicolo³⁸.

Partendo dalle disposizioni generali a tutela del paesaggio³⁹, senza ulteriori qualificazioni, contenute nel Codice, queste mantengono un assetto di tutele tradizionale, incentrato sul doppio binario del piano paesaggistico e delle autorizzazioni, che a sua volta presuppone l'esistenza di vincoli paesaggistici⁴⁰. Questi ultimi sono creati su determinati territori, aree o

³⁷ Per N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario come bene culturale*, in A. DI LAURO (a cura di), *Nutridialogo. Il diritto incontra le altre scienze su agricoltura, alimentazione, ambiente*, ETS, Pisa, 2015, pp. 259, 266, il paesaggio agrario è prima di tutto frutto di attività economiche, prima che estetiche, per cui interventi normativi che ne ignorano la dimensione dinamica paiono, per loro natura, limitati. Per MASINI, *Dalla Convenzione europea sul paesaggio alla rete ecologica: verso una tutela globale del territorio*, cit., p. 81, segnali del tentativo «di individuare, nell'ordinatura di una trama unitaria di pianificazione, misure di conservazione dei sistemi territoriali di specializzazione agricola capaci di valorizzare la serie di relazioni reciproche tra l'abitare ed il produrre in quei luoghi secondo linee di continuità ambientali e paesistiche» sarebbero rinvenibili nel d.lgs. n. 228 del 2001.

³⁸ Con specifico riguardo al paesaggio vitivinicolo e agli strumenti di diritto amministrativo disponibili per la sua tutela si veda S. AMOROSINO, *Il paesaggio del vino*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2018, 1, p. 4; ID., *Viticultura e tutela del paesaggio agrario*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, 4, p. 586.

³⁹ La letteratura in materia di tutela del paesaggio è molto ricca. Ci si limiterà qui a richiamare alcuni testi recenti per ulteriori riferimenti, anche bibliografici: M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019; W. VACCARO GIANCOTTI, *Il patrimonio culturale nella legislazione costituzionale e ordinaria*, Giappichelli, Torino, 2004; M.A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2004; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2004; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012; A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano 2014; A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁴⁰ FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 188.

complessi di immobili che sono reputati, all'esito di un *iter* procedimentale fissato nel Codice stesso, di notevole interesse pubblico. La dichiarazione di notevole interesse pubblico «detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato»⁴¹ e deve essere notificata ai proprietari, possessori o detentori degli immobili, parchi, giardini o ville soggetti al vincolo. Si deve altresì aggiungere che vi sono aree riconosciute *ex lege* come di interesse paesaggistico e per ciò stesso sottoposte a vincolo, così come i piani paesaggistici possono riguardare aree di per sé non dichiarate di notevole interesse pubblico.

Proprio con riferimento ai piani paesaggistici, questi si collocano all'interno dell'orizzonte definito dall'art. 135, dedicato alla pianificazione paesaggistica⁴². L'articolo si occupa sia di definire le competenze di Stato e Regioni nella predisposizione dei piani paesaggistici⁴³, sia di fissare alcune finalità di ordine generale cui le prescrizioni e previsioni contenute nei singoli piani devono attenersi. A livello operativo, lo strumento del piano paesaggistico pare rappresentare la via preferenziale di governo del paesaggio per la portata sistemica che ha a differenza di vincoli e autorizzazioni, per loro natura più circoscritti e puntuali⁴⁴. Esso è disciplinato all'art. 143 il quale, al primo comma, ne stabilisce i contenuti minimi, i quali spaziano dalla ricognizione ed identificazione dei territori, immobili, manufatti e aree oggetto di pianificazione all'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, dall'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione alla previsione delle misure necessarie per una corretta realizzazione degli interventi che hanno un impatto sul paesaggio.

Il secondo strumento contemplato dal Codice è, come anticipato, quello delle autorizzazioni⁴⁵. Per comprendere la loro disciplina è bene

⁴¹ Art. 140, comma 2°, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴² Si veda CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, cit., p. 45 ss.

⁴³ L'art. 135 è stato oggetto di due novelle rispetto alla sua formulazione originaria, intervenute rispettivamente nel 2006 e nel 2008, che hanno segnato un rafforzamento delle competenze dello Stato rispetto a quelle delle Regioni in materia di paesaggio: FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 189. Sulle competenze in materia di piani paesaggistici si veda altresì S. CARMIGNANI, *Tutela del paesaggio, piani paesaggistici e competenze*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2008, 9, p. 540.

⁴⁴ I. CANFORA, *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 175-176.

⁴⁵ Sulle autorizzazioni paesaggistiche e sulla loro natura discrezionale o meno S. CARMIGNANI, *Autorizzazione paesaggistica e bilanciamento dei valori*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2008, 10, p. 646; L. DI GIOVANNI, *Valutazione tecnica e potere discrezionale nella tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 1, p. 47; S. AMOROSINO, *Il nuovo rego-*

premettere che, dal giorno di adozione del piano paesaggistico, non sono consentiti interventi sui territori tutelati dal piano che siano in contrasto con le prescrizioni contenute nel piano stesso (art. 143, comma 9°). Questo principio, affermato a livello generale, trova ulteriore riscontro con riferimento ai singoli proprietari, possessori o detentori di immobili e aree riconosciute come di interesse paesaggistico, i quali “non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione” (art. 146, comma 1°). Sono questi i soggetti che sono tenuti a richiedere alle Autorità competenti l’autorizzazione per i progetti degli interventi che intendono svolgere sui territori sottoposti a vincolo paesaggistico. La domanda, corredata dalla documentazione che illustra l’intervento proposto, viene vagliata valutando la compatibilità del progetto di intervento con le prescrizioni contenute nel piano paesaggistico⁴⁶. Non va poi dimenticato che al Codice dei beni culturali e del paesaggio si aggiungono disposizioni contenute in altri plessi normativi, quali ad esempio le leggi urbanistiche⁴⁷ e il codice dell’ambiente. Al riguardo è stato peraltro precisato che la pianificazione territoriale e urbanistica, da un lato, e quella paesaggistica, dall’altro, sono distinte e separate e che la seconda prevale sugli altri strumenti di pianificazione previsti dai diversi livelli territoriali⁴⁸.

I riferimenti al paesaggio agrario contenuti nel Codice sono piuttosto scarni⁴⁹, tanto che parte della dottrina lamenta come il legislatore italiano

lamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.P.R. n. 31 del 2017), P. CARPENTIERI, Il nuovo regolamento di semplificazione dell’autorizzazione paesaggistica, P. MARZARO, Autorizzazione paesaggistica semplificata e procedimenti connessi, tutti in Rivista giuridica di urbanistica, 2017, p. 2.

⁴⁶ Sugli aspetti procedurali relativi al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica si rinvia a FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., pp. 196-198.

⁴⁷ Sulle interconnessioni tra disciplina urbanistica e tutela del paesaggio agrario P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario, 2. Il diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011, p. 597.

⁴⁸ FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 191.

⁴⁹ Sul paesaggio agrario in generale CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, cit., p. 50 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 304; FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 202 ss.; L. COLELLA, *Il pregio paesaggistico della “campagna romana”: il valore primario e assoluto della tutela del paesaggio agrario e la sua prevalenza sulle determinazioni urbanistiche*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2013, p. 335; N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell’architettura rurale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 6, p. 685; A. CROSETTI, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 4, II, p. 177; M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del “paesaggio agrario”*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 1-2, II, p. 3. Sui rapporti tra proprietà fondiaria e tutela del paesaggio FRANCIOSI, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, cit. Sul legame tra usi civici e tutela del paesaggio E. TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario, 2. Il diritto*

ne abbia ignorato le peculiarità⁵⁰. Nondimeno è indubbio che anche il paesaggio agrario rientri nel raggio di azione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con un approccio che è stato definito dinamico e contemporaneo⁵¹. Sul piano generale, diversi elementi che compongono il paesaggio agrario⁵² possono essere assoggettati a vincoli, a partire dagli immobili e aree agricole che siano dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 per passare ai territori coperti da foreste e boschi e alle aree assegnate alle università agrarie che, in base all'art. 142, sono protette *ex lege*⁵³. Per quanto riguarda i riferimenti specifici al paesaggio agrario contenuti nel Codice, tre meritano di essere brevemente ricordati. Il primo è contenuto nell'art. 10, comma 4°, lett. l) il quale, nel definire cosa si debba intendere per beni culturali, prevede che siano tali anche «le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale». Tra queste possono rientrare i fabbricati rurali, gli insediamenti agricoli, i terrazzamenti⁵⁴. Il secondo riguarda la pianificazione paesaggistica: l'art. 135, comma 4°, lett. d) stabilisce che i piani paesaggistici debbano contenere prescrizioni e previsioni volte, tra le altre cose, «alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO». Si tratta di una disposizione che fornisce al regolatore un'indicazione sull'attenzione specifica, e verrebbe da aggiungere speciale, che i paesaggi rurali meritano all'interno di quei piani paesaggistici che, come si è notato poco sopra,

agroambientale, Utet, Torino, 2011, p. 217; A. GERMANÒ, *Sul regime delle terre civiche costituenti il paesaggio agrario*, in *Dir. agroalim.*, 2017, 3, p. 581.

⁵⁰ FERRUCCI, *Il paesaggio agrario come bene culturale*, cit., p. 267.

⁵¹ MACCIONI, *Sulla concezione di paesaggio «contemporanea»*, cit., p. 224.

⁵² Una questione che rimane sullo sfondo è cosa si debba intendere per paesaggio agrario: al riguardo, in una prospettiva attenta non solo all'evoluzione storica, ma anche alle suggestioni provenienti da economia, letteratura, agronomia e sociologia, fondamentale è il volume di E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 2017. Sereni apre il suo saggio definendo il paesaggio agrario come «quella forma che l'uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale». Ma è utile riportare anche la definizione di paesaggio *tout court* offerta da SALSA, *I paesaggi delle Alpi*, cit., p. 10: «Ciò che chiamiamo abitualmente 'paesaggio naturale' è una forzatura semantica. L'etimo del termine, una derivazione di 'paese', sul modello del francese *paysage*, è sempre riconducibile al significato di villaggio nel senso di 'fare comunità', 'fare paese'. (...) In questa chiave etimologicamente rigorosa e radicale, il paesaggio è sempre una costruzione sociale che matura come prodotto di un'attività culturale».

⁵³ FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., pp. 204-205.

⁵⁴ Ivi, p. 206 ss.

costituiscono la via preferenziale di governo del paesaggio. Il terzo riferimento si colloca all'interno delle disposizioni in tema di autorizzazioni paesaggistiche, prevedendo una deroga al regime ordinario. L'art. 149, comma 1°, lett. b) stabilisce infatti che non sia richiesta l'autorizzazione «per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio». Si tratta di una disposizione che riproduce il contenuto di una deroga già esistente nelle normative precedenti e che, chiaramente, introduce in via generale un automatismo a favore di tutte quelle attività agro-silvo-pastorali che siano di fatto routinarie e che non incidano in modo permanente sul paesaggio⁵⁵.

Provando ad analizzare in modo più ravvicinato le norme di interesse per il settore vitivinicolo, all'interno del nostro TU vino gli unici riferimenti espliciti al termine "paesaggio" sono contenuti nell'art. 7 in materia di vigneti eroici o storici, che stabilisce che «lo Stato promuove interventi di ripristino, recupero, manutenzione e salvaguardia dei vigneti delle aree (...) aventi particolare pregio paesaggistico» e rinvia poi ad un decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali l'individuazione delle specifiche tipologie di intervento finanziabili⁵⁶. Tra queste ultime possono essere specificate anche le tecniche di produzione utilizzabili che tuttavia «devono essere impiegate nel rispetto degli elementi strutturali del paesaggio». Accanto a questo riferimento espresso, le norme in materia di agriturismo (che peraltro non riguarda solo il settore vitivinicolo)⁵⁷, di strade del vino⁵⁸ e sul ruolo dei consorzi *erga omnes* nella promozione dell'enoturismo⁵⁹ contribuiscono ad arricchire l'arsenale di strumenti a disposizione

⁵⁵ Ivi, pp. 205-206. Per un'analisi della giurisprudenza che ha dato applicazione alla deroga contemplata nell'art. 149, comma 1°, lett. b), si veda CRISTIANI, *L'attività che caratterizza e presidia il territorio: vigneti, oliveti e frutteti*, cit., p. 181 ss.

⁵⁶ S. CARMIGNANI, *Viticultura e ambiente. La stirpe eroica e storica*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2019, p. 155.

⁵⁷ Sulle relazioni tra tutela del paesaggio e disciplina dell'agriturismo S. AMOROSINO, *Il paesaggio del vino*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 1, 4, p. 8; P. BORGHI, *Turismo nelle aree rurali: gli agriturismi*, in D. GRANARA (a cura di), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, cit., p. 157; LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, cit., p. 229 ss. Sulla legge 20 febbraio 2006, n. 96 che oggi disciplina l'agriturismo si veda il commentario ad opera di più autori pubblicato sul fascicolo n. 4/2006 della *Rivista di diritto agrario*.

⁵⁸ Cfr. la legge n. 268 del 1999, come modificata da ultimo dall'art. 87 del TU vino. Sulle strade del vino cfr. G. STRAMBI, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 2, I, p. 204.

⁵⁹ Cfr. art. 41, comma 2°, del TU vino.

per valorizzare il paesaggio vitivinicolo. Senza entrare nel merito di ciascuna di esse, il tratto che sembra accomunarle consiste nel prevedere modalità di intervento che non sono tanto difensive del paesaggio, come nel caso del Codice, quanto proattive nella misura in cui mirano a sfruttare il paesaggio per fini turistici e commerciali. Ovviamente, promozione e protezione non sono termini antitetici, se non altro per il fatto che, da un lato, la promozione di un bene richiede prima di tutto che quel bene venga tutelato a fronte di aggressioni al suo nucleo minimo e, dall'altro lato e corrispettivamente, proteggere qualcosa è già *in nuce* un modo per promuoverla.

3. Accanto alla disciplina pubblicistica a tutela del paesaggio si possono immaginare forme di auto-regolazione che perseguono il medesimo scopo, ma che, come anticipato in apertura, fanno leva su iniziative che partono da soggetti privati.

Una di queste forme di auto-regolazione è rappresentata dall'utilizzo dei disciplinari di produzione delle Denominazioni di origine protette (DOP) e delle Indicazioni geografiche protette (IGP) a tutela del paesaggio vitivinicolo. Si tratta di una modalità di tutela del paesaggio che è solleva una serie di questioni riguardanti il ruolo del paesaggio nella disciplina di DOP e IGP⁶⁰.

La relazione tra tutela del paesaggio e disciplinari di produzione può apparire per certi versi scontata in ragione dell'evidente impatto che le tecniche culturali, che sono codificate in parte anche all'interno dei disciplinari, possono avere sul paesaggio vitivinicolo; per altri versi inconferente poiché il TU vino non si occupa *ex professo* di tutela del paesaggio. A riprova di ciò all'interno dell'articolato del TU vino vi è, come notato, un'unica occorrenza per la parola "paesaggio". Lo stesso art. 1 del TU vino non contiene riferimenti diretti al paesaggio, tanto che la sua inclusione all'interno della nozione di territori viticoli deve essere ricavata in via interpretativa. Ancora: l'art. 35 del TU vino, che regola i disciplinari di produzione, non contempla espressamente il paesaggio tra gli elementi che possono essere disciplinati. Sembrerebbero quindi altri gli strumenti regolativi cui rifarsi per tutelare il paesaggio; strumenti che in larga misura sono stati già descritti nella sezione precedente.

In realtà, sebbene manchino riferimenti espliciti che pongano in rela-

⁶⁰ Sulla relazione tra produzioni agroalimentari di qualità e territorio, incluso il paesaggio, in generale si veda N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 246 ss.

zione disciplinari di produzione e salvaguardia del paesaggio, vi sono vari elementi di affinità. Un primo origina dal coordinamento tra l'art. 1 del TU vino e gli artt. 2 e 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Giova ricordare come il primo consideri i territori viticoli, compresi quelli su cui insistono DOP e IGP, come patrimonio culturale nazionale, mentre i secondi affermano, rispettivamente, che «il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici» e che «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità». È possibile immaginare una sorta di triangolazione tra le nozioni di patrimonio culturale, paesaggio e territorio. Il paesaggio è un territorio con alcuni aspetti peculiari tali da determinarne non solo l'identità, ma anche la qualifica di patrimonio culturale. Nel caso dei territori viticoli, è il legislatore stesso a qualificarli come patrimonio culturale nazionale. Raccordando queste disposizioni, è ragionevole sostenere che: *a*) i territori viticoli di cui all'art. 1 del TU vino possono rientrare nella nozione di paesaggio; *b*) non tutti i territori viticoli sono da considerarsi patrimonio culturale nazionale, ma solo quelli che, ai sensi dell'art. 131 Codice dei beni culturali, sono espressivi di un'identità. L'art. 1 del TU vino contiene quindi una *sineddoche*, in cui viene omessa a livello definitorio una parte della regola operativa. Così, non tutti i territori viticoli sono patrimonio culturale, ma solo quelli che hanno peculiarità tali da renderli distintivi; ed infatti la nostra esperienza ci rivela l'esistenza di territori viticoli privi di qualità distintive e, in ragione di ciò, anonimi⁶¹.

Il secondo elemento di affinità nasce dal raffronto dell'art. 35 del TU vino con l'art. 131 del Codice dei beni culturali. A ben vedere, entrambi gli articoli esprimono un'identità: l'art. 131 esplicitamente, come visto poco sopra; l'art. 35 nella misura in cui il disciplinare di produzione può essere concepito come il codice che racchiude l'identità di una denominazione o indicazione protetta. Vi è quindi omologia, logica prima che normativa, tra disciplinare e paesaggio: entrambi sono veicoli di un'identità o, *rectius*, esprimono un'identità che al medesimo tempo contribuiscono a plasmare in una sorta di movimento circolare in cui è difficile individuare causa ed effetto⁶².

⁶¹ Sulla relazione tra territorio, identità e qualità, con riferimenti frequenti anche al paesaggio agrario, F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 153.

⁶² Seppur non con riferimento diretto ai disciplinari di produzione, LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, cit., p. 212 nota come le norme a tutela del paesaggio e quelle che disciplinano DOP e IGP «sembrano dialogare ed operare nella medesima prospettiva, in quanto il territorio di origine attribuisce nelle fasi della produzione del

La terza affinità opera sul piano funzionale. La disciplina di DOP e IGP, al cui interno i disciplinari giocano un ruolo decisivo, e la tutela del paesaggio si inscrivono in un orizzonte comune, quello della PAC. Nel caso di DOP e IGP, i regolamenti comunitari⁶³, così come la giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁴ e la dottrina agraristica⁶⁵, indicano chiaramente che si tratta di segni distintivi che, in quanto tali, non solo danno luogo a diritti di proprietà intellettuale, ma rappresentano anche strumenti di attuazione della PAC. Similmente, come notato, la protezione del paesaggio, unitamente alla tutela dell'ambiente, è stata ricompresa dalla Corte di giustizia all'interno della PAC⁶⁶. In questo senso, la relazione tra disciplinari di produzione e tutela del paesaggio viene in qualche misura facilitata dal dover rispondere a logiche e obiettivi comuni.

3.1. Chiarito il contesto in cui la relazione tra disciplinari di produzione e paesaggio si colloca, rimane da analizzare a livello operativo come questa relazione possa essere articolata. A tal fine, elementi utili possono essere tratti comparando l'esperienza italiana con quella francese⁶⁷, tenen-

prodotto quel carattere di specialità che si riflette, attraverso il segno geografico, rimandando ai valori ambientali, locali, storici e tradizionali, ed esprimendo la cultura della comunità locale evocando gli aspetti paesaggistici dei luoghi di origine; ugualmente, per altro verso, il paesaggio esprime e riflette l'insieme di tali fattori che evocano nell'osservatore anche il richiamo ai prodotti tipici del territorio».

⁶³ Cfr. il *considerando* 4 del reg. n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Nel caso delle DOP e delle IGP per i vini, queste sono disciplinate all'interno di un regolamento, quello sulla OCM, che ha quale suo fine generale quello di prevedere misure attuative della PAC: cfr. reg. n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. In tal senso DOP e IGP sono una delle misure di attuazione della PAC.

⁶⁴ La duplice natura di DOP e IGP, a cavallo tra diritti di proprietà industriale e strumenti di attuazione della PAC, emerge da ultimo in Corte giust. 17 ottobre 2019 (C-569/18), punti 35 e 36, scaricabile dal sito *eur-lex*. Cfr. altresì Cort. giust. 16 maggio 2000 (C-388/95), in *Raccolta* 2000, I, 3146, punto 53: «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».

⁶⁵ *Ex multis*: N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario. 3. Il diritto agroalimentare*, Utet, Torino, 2011, pp. 321, 374; F. ALBISINNI, *Nomi geografici e marchi commerciali: regole del mercato e sistemi locali*, in *Economia e diritto agroalimentare*, 2007, XII, pp. 23, 44, il quale mette in luce come DOP e IGP siano strumenti ideati «in una prospettiva attiva di governo del mercato secondo le regole di concorrenza».

⁶⁶ Si vedano le decisioni della Corte giust. 14 ottobre 2010 (C-61/09), cit. e 16 luglio 2009 (C-428/07), cit.

⁶⁷ Per una comparazione a tutto tondo sugli strumenti a tutela del paesaggio in Italia e

do al contempo presente il quadro regolativo offerto dalla normativa eu-ro-unitaria. Con riferimento all'esperienza maturata oltralpe, la disciplina generale a tutela del paesaggio è in parte specificatamente dedicata a questo tema⁶⁸; in parte è contenuta in testi con un raggio di azione più ampio, quale il codice dell'ambiente e il codice urbanistico. Gli strumenti di taglio generale previsti spaziano da attività di identificazione dei luoghi di interesse paesaggistico, creando così una sorta di anagrafe dei paesaggi, a processi di pianificazione a, ancora, misure di valorizzazione⁶⁹.

Il punto di partenza per una comparazione tra Italia e Francia è rappresentato da quelle disposizioni che considerano il paesaggio vitivinicolo un bene culturale. Come anticipato, l'art. 1 del TU vino si riferisce al vino e ai territori viticoli quale «patrimonio culturale nazionale» che deve essere tutelato anche negli aspetti di sostenibilità ambientale e culturale. È evidente come nelle nozioni di ambiente e cultura, così come nell'espressione territori viticoli, si possa far rientrare a pieno titolo la tutela del paesaggio, anche se quest'ultimo non trova espressa menzione. In Francia non mancano disposizioni analoghe. L'art. L665-6 del *Code rural* è simile al nostro art. 1 nella misura in cui considera i vini delle tradizioni locali parte del patrimonio culturale francese: ma al contempo se ne discosta poiché si riferisce espressamente anche al patrimonio paesaggistico, in ciò ponendo una relazione diretta ed esplicita tra produzione vitivinicola e paesaggio⁷⁰.

Francia si veda S. FLORIO, *Il paesaggio tra valore e diritto. Istituti di protezione e profili sistematici in Italia e Francia*, Aracne, Roma, 2016.

⁶⁸ Fondamentale, da un punto di vista storico, l'emanazione della *Loi* 24 dell'8 gennaio 1993, comunemente conosciuta come *Loi paysage*, su cui R. ROMI, *Le droit et le paysage selon la loi n. 93-24*, in *Recueil Dalloz*, 1993, p. 107 e J.C. HÉLIN, *La loi paysages et le droit des enquêtes publiques*, in *AJDA*, 1993, p. 776. Sulla relazione tra protezione dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, e il ruolo delle politiche agrarie europee e francesi, dall'altro, C. HERNANDEZ ZAKINE, *L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural*, in *Ruralia*, 1998, p. 3.

⁶⁹ Sulla tutela del paesaggio in Francia si veda, *ex multis*, Y. JÉGOUZO, *Les plans de protection et de gestion de l'environnement*, in *AJDA*, 1994, p. 613; Morand-Deville, *Environnement et paysage*, in *AJDA*, 1994, p. 588; A. ROUSSO, *Le droit du paysage: un nouveau droit pour une nouvelle politique*, in *Le Courrier de l'environnement*, 1995, pp. 26, 29; H. GROUD, *Le paysage et le droit*, in *Travaux de l'Institut Géographique de Reims*, 105-106, 2001, p. 89; G. MONEDIAIRE, *La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français*, in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2003, 3, p. 278; M.H. DURAND, *Vademecum du droit du paysage*, 2006, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.paysagistes-conseils.org/sites/apce/files/contenus/dgalnvademecum2007.pdf>; P. GUTTINGER, *Approche du paysage en droit français*, in *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 2007, 84-85, p. 12; P. PLANCHET, *De la ZPPAUP à l'AVAP*, in *AJDA*, 2011, p. 1538.

⁷⁰ L665-6, *Code rural*: «Le vin, produit de la vigne, les terroirs viticoles ainsi que les cidres et poirés, les boissons spiritueuses et les bières issus des traditions locales font partie

A ciò si aggiunga che l'art. L200-1 del *Code rural* stabilisce che i paesaggi sono parte del patrimonio comune della nazione, in tal modo collocando la disposizione di cui all'art. L665-6 specificamente dedicata al mondo vitivinicolo in un contesto più ampio di tutela e valorizzazione del paesaggio rurale⁷¹.

Anche in ragione delle considerazioni di contesto evidenziate in precedenza, la centralità dei disciplinari di produzione nella vita di DOP e IGP porta a considerarli il luogo naturale cui guardare per comprendere se, a livello operativo, il paesaggio goda di qualche considerazione. Si tratta di una supposizione che trova conforto nel *considerando* 23 del reg. n. 1151/2012 il quale stabilisce che il disciplinare di produzione di un prodotto di qualità dovrebbe contenere prescrizioni atte a tutelare il paesaggio. Al riguardo è opportuno porsi due domande. Questa previsione, contenuta in un *considerando* che come noto non ha valore precettivo diretto ma funge da ausilio interpretativo, trova riscontro in qualche norma specifica del reg. n. 1151/2012? E, in secondo luogo, il *considerando* 23 esprime una tensione che vale anche per il settore vitivinicolo, atteso che il reg. n. 1151/2012 non si applica ai prodotti vitivinicoli?

Partendo dalla prima domanda, la risposta è apparentemente negativa. Il *considerando* n. 23 esprime una tensione che non trova puntuale applicazione nell'articolato del regolamento del 2012. Ma la risposta non deve essere necessariamente così netta. Il *considerando* n. 23 può infatti aiutare ad interpretare alcune previsioni contenute nell'art. 7, dedicato ai disciplinari di produzione; in particolare, assumono rilievo quelle di cui alle lett. e) e f) che si riferiscono, rispettivamente, a «la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti» e al legame tra qualità del prodotto e suo ambiente geografico. Così, la protezione del paesaggio può trovare qualche spazio all'interno della disciplina di questi elementi, ad esempio prendendo in considerazione l'opportunità di tutelare alcuni elementi del paesaggio che sono reificazione dei metodi locali di produzione, di valorizzare il legame tra ambiente geografico e qualità del prodotto, di ridurre l'impiego di tecniche produttive che possono incidere negativamente sull'ecosistema che caratterizza un certo paesaggio.

La seconda domanda sembra meritare una risposta positiva. Al reg.

du patrimoine culturel, gastronomique et paysager protégé de la France». Sul diritto vitivinicolo francese J.M BAHANS, M. MENJUCQ, *Droit de la vigne et du vin*, LexisNexis, Paris, 2010.

⁷¹ L200-1, *Code rural*: «Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation».

n. 1151/2012 deve infatti essere riconosciuto un ruolo di primazia nella disciplina dei regimi di qualità tale per cui i principi in esso contenuti possono assumere un ruolo guida anche per prodotti diversi da quelli contemplati nel testo del 2012. Questa interpretazione trova conforto in una recente decisione della Corte di giustizia che ha chiarito in quali casi un nome registrato come DOP possa essere utilizzato nella denominazione di vendita di un prodotto composto, ovvero quando sia legittimo riferirsi ad una DOP all'interno di una denominazione di vendita di un prodotto il quale contiene come ingrediente quella DOP⁷². Nella sentenza la Corte riconosce al reg. n. 1151/2012 il ruolo di normativa trasversale di cui bisogna tener conto quando si applicano le norme valevoli per il settore vitivinicolo⁷³. Il reg. n. 1151/2012 diventa così una sorta di *lex generalis* dei regimi di qualità da cui trarre indizi utili ad interpretare altri testi più settoriali, quale il reg. n. 1308/2013 nella parte dedicata alle DOP e IGP per i prodotti vitivinicoli.

Una conseguenza operativa di quanto si scrive è quella per cui il *considerando* 23 può essere utilizzato per interpretare l'art. 94, par. 2 del reg. n. 1308/2013, che riguarda il disciplinare di produzione per i vini a DOP o IGP, applicando la medesima *ratio* per cui tale *considerando* è utile ad interpretare l'art. 7 del reg. n. 1151/2012. Da un lato, anche all'interno dell'art. 94 sono assenti riferimenti espressi alla tutela del paesaggio; dall'altro lato, le lett. *g*), che riguarda gli elementi che evidenziano il legame tra qualità e territorio, e *h*), che riguarda l'individuazione delle condizioni applicabili alla produzione, si prestano, se lette congiuntamente con il *considerando* 23, a dare rilevanza anche alla protezione del paesaggio.

All'interno di questa cornice regolativa comune fissata a livello comunitario, possono assumere rilevanza le discipline dei singoli Stati membri. In Italia le norme dedicate ai disciplinari di produzione non contengono riferimenti espressi al paesaggio. Nondimeno, analogamente a quanto notato per l'art. 94 del reg. n. 1308/2013 e per l'art. 7 del reg. n. 1151/2012, anche nel caso dell'art. 35 del TU vino si può ritenere che tale articolo contenga elementi che permettono di dare rilievo al paesaggio. Tra gli elementi che obbligatoriamente devono essere inseriti in un disciplinare, ai sensi del comma 1°, assume rilievo la lett. *f*), che si riferisce alle «caratteristiche naturali» del

⁷² Corte giust. 20 dicembre 2017 (C-393/16), in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 3, con commento di L. COSTANTINO, *Denominazione di origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio*. La controversia ha riguardato un sorbetto, denominato "Sorbetto allo Champagne", al cui interno uno degli ingredienti presenti era effettivamente del vino *Champagne*.

⁷³ Corte giust. 20 dicembre 2017 (C-393/16), cit., punti 32 e 45.

luogo di produzione (n. 1), alle «norme per la viticoltura» quali ad esempio le forme di allevamento (n. 2), al legame tra qualità e territorio (n. 3).

Più in generale, se il paesaggio esprime l'identità di un territorio e se il disciplinare di produzione è il codice che racchiude l'identità di un vino, non pare fuori luogo sostenere che il paesaggio come fattore di identità possa contribuire a delineare anche l'identità di un vino e che questa identità debba poi essere concretamente tradotta in requisiti inclusi in un disciplinare di produzione. Si tratta tuttavia di una interrelazione tra due identità che non è presa espressamente in considerazione dal nostro TU vino. In aggiunta, se è vero che alcuni elementi del disciplinare di produzione aprono alla possibilità di prendere in considerazione il paesaggio, non è chiaro come ciò debba essere fatto. È solo un fattore di identità da essere sfruttato commercialmente o da essere anche protetto? In quest'ultimo caso, protetto in quale modo? L'assenza di riferimenti espressi al paesaggio non permette di rispondere in modo univoco a queste domande, anche se sfruttamento a fini commerciali del paesaggio e sua tutela non sono necessariamente in conflitto tra loro. Se il paesaggio è una risorsa che contribuisce a determinare il successo commerciale di un vino, la sua protezione non è altro che la difesa di un *asset* che ha un suo valore, anche economico. Al contempo, non si può dimenticare che, storicamente, questa visione non è sempre stata presente e che, anzi, si è talora privilegiato lo sfruttamento commerciale a scapito della tutela paesaggistica.

In Francia sembra esservi una consapevolezza più puntuale dei legami tra disciplina dei vini di qualità e paesaggio⁷⁴. Come notato in precedenza, già comparando l'art. 1 del TU vino con l'art. L665-6 del *Code rural* emerge come il secondo prenda espressamente in considerazione il paesaggio, a differenza del primo nel quale vi è un più generico riferimento ai territori viticoli. A questa prima disposizione, che afferma un principio più che una regola operativa, se ne affianca una seconda, contenuta nell'art. L641-6 del *Code rural*. L'art. L641-6, introdotto dalla c.d. Legge sul futuro agricolo del 2014, dispone che le condizioni di produzione fissate nel disciplinare possano includere misure finalizzate a favorire la conservazione dei *terroir*. La nozione di *terroir* è ampia e complessa, non limitata solo agli aspetti ambientali propriamente intesi, ma anche a quelli storici, culturali e paesaggistici. Proprio sotto quest'ultimo profilo il paesaggio può quindi essere

⁷⁴ Sulla tutela di DOP e IGP in Francia si veda, in generale: M.A. NGO, *La qualité et la sécurité des produits agro-alimentaires. Approche juridique*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 233 ss.; C. LE GOFFIC, *La protection des indications géographiques*, Lexis-Nexis, Paris, 2010.

espressamente contemplato, protetto e valorizzato all'interno dei disciplinari di produzione.

L'art. L641-6 ha dato luogo ad un'interessante iniziativa volta a declinare in concreto l'indicazione operativa in esso contenuta. L'INAO (*Institut national de l'origine et de la qualité*) ha invitato, a partire dal 2016, i singoli *Organisme de Défense et de Gestion* (ODG), vale a dire i gruppi di produttori di DOP e IGP, ad integrare all'interno dei disciplinari di produzione di loro competenza misure di conservazione agro-ecologica. Tra le possibili integrazioni rientrano anche misure di tutela del paesaggio. La scelta di inserire tali misure all'interno dei disciplinari di produzione sembra dipendere da due ragioni⁷⁵: *a*) una richiesta da parte dei produttori stessi, i quali in tal modo mirano a mantenere un certo grado di controllo sulle misure agroambientali applicabili; *b*) un'esigenza di flessibilità, per cui le misure agroambientali, incluse quelle di salvaguardia del paesaggio, devono poter essere adattate a contesti diversi. L'INAO ha predisposto sia alcuni principi guida, sia un documento più dettagliato che racchiude indicazioni utili non solo alla protezione del paesaggio, ma più in generale dell'ambiente. Partendo dai primi⁷⁶, i gruppi dei produttori sono invitati a: *a*) identificare alcuni fattori significativi del paesaggio locale (muretti a secco, terrazzamenti, sistemi di irrigazione, etc.); *b*) mantenere e salvaguardare le nicchie di biodiversità (siepi, boschi, declivi, etc.); *c*) proteggere gli habitat semi-naturali dallo sfruttamento intensivo e sviluppare le nicchie di biodiversità (evitando ad esempio il c.d. effetto "mare di vigne"). In aggiunta, le eventuali iniziative agro-ecologiche e paesaggistiche promosse dai singoli gruppi dovrebbero essere accompagnate da strumenti che permettano di misurare il loro impatto e di raccogliere presso gli operatori ulteriori informazioni circa la loro effettività.

Nel 2017 è stata pubblicata la Guida agro-ecologica in viticoltura, frutto del lavoro congiunto di INAO e dell'IFV (*Institut Français de la Vigne et du Vin*)⁷⁷. La Guida è stata preceduta da un processo di consultazione di vari *stakeholders*, nonché da alcuni studi preparatori. Partendo da questi ulti-

⁷⁵ Cfr. J. GAUTIER, *Pour une meilleure intégration des principes de l'agro-écologie dans les cahiers des charges des indications géographiques viticoles françaises*, BIO Web of Conferences 7, 03019 (2016), 39th World Congress of Vine and Wine.

⁷⁶ J. GAUTIER, *Renforcer les fondements des Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO) en intégrant les principes de l'agro-écologie*, 2017, accessibile all'indirizzo: <http://www.rmt-biodiversite-agriculture.fr/moodle/pluginfile.php/431/course/section/236/INAO%20J.%20Gautier%2029.06.17.pdf>.

⁷⁷ INAO, IFV, *Guide de l'agroécologie en viticulture. Développement des mesures agroenvironnementales*, 2017, accessibile all'indirizzo: <http://www.vignevin.com/outils-en-ligne/aide-a-la-decision/agroecologie/agroecologie/guide-agroecologique.html>.

mi, nel 2006 Ministero dell'agricoltura francese e INAO hanno pubblicato uno studio sulle relazioni tra le *Appellations d'Origine Contrôlée* (AOC) e paesaggio⁷⁸. Obiettivo dello studio era quello di individuare pratiche e casi studio in cui la regolamentazione delle AOC prendesse in considerazione la dimensione paesaggistica⁷⁹. La pubblicazione costituisce un inventario delle misure regolative e di promozione che riguardano le AOC e che hanno un impatto, diretto o indiretto, sul paesaggio. A tal fine vengono riportati una serie di esempi relativi a specifiche AOC in cui i gruppi di produttori hanno promosso iniziative volte a preservare muretti a secco, siepi, opere di canalizzazione, sistemi di irrigazione e altri manufatti a fronte delle trasformazioni che il paesaggio stava cominciando a subire anche in ragione della meccanizzazione delle lavorazioni.

In termini di contenuti, una sezione della Guida è dedicata al tema del paesaggio e riprende i principi prima ricordati⁸⁰. Una prima sottosezione è così dedicata all'identificazione dei fattori significativi del paesaggio, quali ad esempio le infrastrutture (terrazzamenti, muretti a secco, canalizzazioni) e le nicchie di biodiversità (boschi, corsi d'acqua, anche in termini percentuali rispetto all'intera superficie considerata). Una seconda sottosezione tratta della salvaguardia delle nicchie di biodiversità, indicando, tra le possibili misure, il divieto di utilizzo di concimi naturali in prossimità di corsi d'acqua, il divieto di utilizzo di fertilizzanti e fitofarmaci salvo che siano innocui per l'ambiente, l'obbligo di mantenere i terreni ricoperti da manto erboso, l'obbligo di mantenere delle fasce di non trattamento vicino ai corsi d'acqua. Una terza sottosezione, infine, è rivolta al miglioramento e sviluppo delle nicchie di biodiversità, prevedendo la possibilità di interventi quali il divieto di distruzione di manufatti (muretti a secco, terrazze, canali) salvo il caso di necessità, il divieto di taglio di siepi e alberi dal 1° aprile al 31 luglio, la preferenza per varietà locali tipiche nella delimitazione dei confini dei terreni, il divieto di bruciare o sotterrare i rifiuti.

Va rimarcato che le iniziative portate avanti dall'INAO da un lato mirano a dare contenuto più preciso alla disposizione di cui all'art. L641-6 e dall'altro lato rappresentano misure di natura volontaria. Spetta quindi ai singoli ODG decidere se e in quale misura proporre di implementare all'interno dei

⁷⁸ *Appellations d'origine contrôlée et paysages*, 2006, accessibile all'indirizzo: http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/inaoetpaysage_0207.pdf.

⁷⁹ Lo studio ha riguardato non solo i prodotti vitivinicoli, ma anche altri prodotti di origine vegetale quanto animale.

⁸⁰ Cfr. la sezione *Renforcer la dimension paysagère de la biodiversité*, in *Guide de l'agroécologie en viticulture*, cit., p. 19 ss.

disciplinari i principi e i suggerimenti operativi avanzati dall'INAO. La natura volontaria di tali indicazioni implica tre ulteriori considerazioni. In primo luogo, le misure contemplate nella Guida agro-ecologica in viticoltura sono da ritenersi esemplificative: i singoli gruppi di produttori hanno la facoltà di individuarne di nuove, purché in linea con i principi generali indicati dall'INAO, così come possono proporre di adottarne alcune e trascurarne altre. In aggiunta, la Guida non contempla meccanismi di valorizzazione delle iniziative intraprese, che potrebbe essere invece opportuno considerare al fine di innescare un processo di "ritorno di immagine" a favore di quei gruppi che implementino misure paesaggistiche. Tali meccanismi potrebbero infatti fungere da incentivo all'adozione di misure di per sé volontarie. Infine, la volontarietà delle misure cui ci si riferisce riguarda non i singoli produttori, ma i gruppi dei produttori, vale a dire gli ODG. Al riguardo è opportuno fornire due precisazioni. Da un lato, il processo di redazione e/o modifica di un disciplinare non permette ai gruppi di adottare direttamente le prescrizioni che ritengono opportune; come noto, i gruppi possono proporre di adottare tali prescrizioni, le quali diverranno effettivamente operative unicamente se approvate in esito ad un procedimento pubblico⁸¹. Dall'altro lato, i gruppi di produttori possono scegliere se proporre di includere o meno all'interno del disciplinare una certa misura a tutela del paesaggio; ma una volta che tale misura è stata approvata dall'Autorità pubblica preposta, essa diviene parte del disciplinare e i singoli produttori saranno tenuti ad adottarla. Ciò significa, in altri termini, che le eventuali misure di tutela paesaggistica sono obbligatorie per i singoli produttori che intendano avvalersi della DOP o IGP, a prescindere dal fatto che tali produttori siano membri del consorzio di tutela di quella DOP o IGP o siano stati promotori dell'inserimento all'interno del disciplinare di disposizioni a tutela del paesaggio.

In chiusura di questa sezione, si possono svolgere alcune considerazioni sulla relazione tra salvaguardia del paesaggio e disciplinari di produzione all'interno del contesto italiano. Tali considerazioni ruotano attorno alla domanda se, ed eventualmente come, includere la tutela del paesaggio nei disciplinari di produzione.

L'analisi dell'esperienza francese offre alcuni spunti, seppur non definitivi. Innanzitutto, due considerazioni di contesto. La prima riguarda

⁸¹ Per quanto riguarda la disciplina del procedimento di registrazione di una DOP o IGP a livello europeo, compresa la redazione del disciplinare, si vedano gli artt. 94 ss., reg. n. 1308/2013; per quanto riguarda la modifica di un disciplinare di una DOP o IGP già esistente, si veda la sez. 3 del reg. delegato n. 2019/33 della Commissione del 17 ottobre 2018.

l'opportunità di rendere maggiormente esplicito, a livello di legislazione di settore, il ruolo che i disciplinari di produzione possono svolgere nella protezione del paesaggio sulla scorta di quanto presente nella disciplina francese. La seconda la necessità di prevedere meccanismi di consultazione che interessino non solo i produttori, ma anche altri portatori di interesse presenti sul territorio cui il paesaggio si riferisce; in questo senso il paesaggio deve essere un tema inclusivo⁸².

A favore dell'inserimento della tutela paesaggistica all'interno dei disciplinari di produzione militano tre fattori. In primo luogo il fatto che utilizzando il disciplinare come una delle leve delle politiche di salvaguardia del paesaggio si valorizza il ruolo che i gruppi dei produttori svolgono al riguardo. Ad essere posta in esponente sarebbe l'autonomia dei consorzi di tutela, seppur entro i limiti previsti dalla normativa esistente in materia di vini di qualità e salva la considerazione di contesto prima svolta, e cioè il fatto che è necessario coinvolgere anche portatori di interesse diversi dai produttori. Ma sono i produttori, in ultima analisi, coloro che si trovano a lavorare con, e per, il paesaggio. In secondo luogo, inserire nel disciplinare misure di protezione paesaggistica permette di meglio adattare tali misure alle peculiarità ed esigenze di ciascuna denominazione o indicazione protetta. Infine, si eviterebbe il rischio di una frammentazione documentale, nel senso che all'interno di un testo già esistente, il disciplinare per l'appunto, potrebbero essere riportate anche quelle prescrizioni che riguardano il paesaggio.

A questo riguardo, seppure non si tratti del frutto di un'analisi capillare dei disciplinari esistenti, l'impressione è che già molti di essi contemplino misure che, direttamente o più spesso indirettamente, salvaguardano il paesaggio⁸³. Al di là della funzione di salvaguardia, è indubbio che una serie di disposizioni, contenute tipicamente nei disciplinari di produzione dei vini, quali la densità degli impianti, le forme di allevamento, l'inerbimento delle interfile, incidono sul paesaggio e contribuiscono a conformarlo.

⁸² Sulla dimensione inclusiva che caratterizzerebbe la disciplina di DOP e IGP M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, nonché ID., *Proprietà agraria, territorio e inclusione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 153.

⁸³ Al riguardo, si veda a titolo esemplificativo quanto riportato da FERRUCCI, *Profili giuridici dell'architettura rurale*, cit., p. 690, la quale, con riferimento alla DOP "Farina di castagne della Lunigiana", ricorda come il relativo disciplinare di produzione preveda «l'utilizzo per la macinatura delle castagne di mulini dotati di macine in pietra che caratterizzano l'architettura rurale della zona»; con riferimento alla Francia, GUTTINGER, *Approche du paysage en droit français*, cit., p. 13: «*La lecture des cahiers des charges des appellations d'origine contrôlée est souvent éclairante: par exemple, dans le cas de l'oignon doux des Cévennes, le droit à l'appellation est conditionné à la présence de structures paysagères, les traversiers*».

Come includere la tutela del paesaggio nei disciplinari è tema cruciale. L'esperienza francese fa leva su un sistema di misure volontarie che i singoli gruppi di produttori possono decidere se adottare o meno. Si tratta di una soluzione che, in una prima fase, può essere vista con favore, con due avvertenze però: *a)* le misure volontarie devono rispondere a principi chiari, uguali per tutti e sufficientemente ampi da poter essere applicati in contesti produttivi e paesaggistici anche molto diversi; *b)* in futuro potrebbe essere preferibile, anche sulla scorta dell'esperienza maturata, rendere obbligatori alcuni degli strumenti ora volontari. A livello operativo, l'art. 35, comma 2° del TU sul vino elenca una serie di elementi facoltativi che possono essere presenti in un disciplinare: in tale comma potrebbe essere inserito un riferimento esplicito alla possibilità di prevedere misure di salvaguardia del paesaggio. Tale inserimento dovrebbe essere affiancato dalla specificazione di alcuni principi guida.

Vi sono infine alcuni rischi insiti in una strategia che utilizzi i disciplinari di produzione per la tutela del paesaggio. Il primo rischio è quello di irrigidire ulteriormente l'attività dei singoli produttori, imponendo loro limiti e costi ulteriori rispetto a quelli già esistenti. Ma il rischio di irrigidimento può riguardare anche il paesaggio stesso. Infatti, il paesaggio è un qualcosa di dinamico, non statico, ragion per cui volerlo "congelare" in una sorta di istantanea potrebbe rivelarsi velleitario. Il secondo rischio è di escludere tutti quei produttori che non producono vini a denominazione o indicazione protetta. Questi infatti non sono soggetti ai disciplinari e quindi, di per sé, neppure alle misure agroambientali eventualmente previste. Il rischio non è drammatico, atteso che una larghissima fetta delle produzioni nazionali rientra in una denominazione o indicazione protetta: ma è un rischio che nondimeno esiste. Infine, un terzo rischio è di "scaricare" solo sui produttori la tutela del paesaggio. È vero che i produttori sono in prima linea su tale fronte e che il loro operare può avere ripercussioni significative, tanto in positivo quanto in negativo, sul paesaggio; ma è altrettanto vero che non sono gli unici custodi del paesaggio, né gli unici interessati a salvaguardarlo.

4. Un'ipotesi diversa rispetto a quella descritta nella sezione precedente si ha nel caso in cui le misure a tutela del paesaggio non vengano inserite in un disciplinare di produzione, ma assumano la forma di un regolamento consortile o di un protocollo, anch'esso promosso da un consorzio⁸⁴.

⁸⁴ Rilevano come la categoria degli obblighi consortili sia oggi molto più articolata rispetto al passato in ragione del fatto che la funzione consortile non riguarda più solo il profi-

Le differenze fondamentali tra i due casi sono facilmente intuibili. In primo luogo, mentre i disciplinari di una DOP o IGP, una volta approvati, vincolano tutti coloro che intendono rivendicare quella DOP o IGP, i regolamenti e protocolli consortili vincolano solo quei produttori che sono membri del consorzio. In secondo luogo, e connesso a ciò, il disciplinare è un documento che ha valenza pubblica e che è il frutto di un *iter* amministrativo complesso, mentre i regolamenti e protocolli consortili sono documenti interni al consorzio che li ha promossi e in questo senso hanno natura privata. Le due fattispecie sono al medesimo tempo unite da un elemento comune rappresentato dal fatto che le misure paesaggistiche nascono dall'iniziativa di un gruppo di produttori e hanno quindi, pur nella diversità degli esiti finali, un'origine *bottom-up*. All'interno dei regolamenti e protocolli consortili è necessario poi operare una distinzione fondamentale tra testi che vincolano i membri del consorzio e testi cui invece i membri possono decidere liberamente se conformarsi o meno. Specie con riferimento a quest'ultimo tipo di regolamenti, i consorzi possono prevedere incentivi a favore di quei produttori che, volontariamente, decidono di attenersi alle misure proposte.

Il Tu vino disciplina espressamente, all'art. 41, i consorzi di tutela operanti nel settore vitivinicolo distinguendo, come noto, tra consorzi riconosciuti (art. 41, comma 1°) e consorzi riconosciuti che esercitano alcune delle proprie funzioni *erga omnes*, vale a dire nei confronti anche di quei produttori che, pur rivendicano la DOP o IGP, non sono membri del consorzio (art. 41, comma 4°)⁸⁵. Ci si può chiedere se, alla luce anche delle funzioni che l'art. 41 riconosce in capo alle due tipologie di consorzi, questi ultimi siano legittimati a predisporre regolamenti e/o protocolli interni che, in via cogente o volontaria, prevedano misure a protezione del paesaggio. La risposta pare debba essere positiva per due ordini di ragioni. In primo luogo,

lo concorrenziale, ma si estende anche a quello della cooperazione interaziendale G. VOLPE PUTZOLU, *I consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, in G. GHIDINI, M. LIBERTINI, G. VOLPE PUTZOLU, *La concorrenza e i consorzi*, Cedam, Padova, 1981, pp. 317, 367 ss. e A. BORGIOI, *Consorzi e società consortili*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 292 ss. Sulla disciplina dei consorzi, con particolare riferimento agli obblighi consortili si vedano altresì G. MARASÀ, *Consorzi e società consortili*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 49 ss.; G. CALIFANO, *I consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi e le società consortili*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 98 ss.; G.D. MOSCO, *Consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, Zanichelli, Bologna, 2017, p. 74 ss.

⁸⁵ Sulla disciplina dei consorzi di tutela per le DOP e IGP vitivinicole si veda GERMANÒ, ROOK BASILE, LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, cit., p. 112 ss. Recentemente, sui consorzi *erga omnes* N. LUCIFERO, *I consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, 1, p. 36.

tra i compiti che il TU attribuisce ad entrambi i tipi di consorzio vi è anche quello di «esercitare funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione». La tutela paesaggistica può essere ragionevolmente considerata un'attività che attiene alle funzioni ora ricordate, sia in termini di tutela e cura generale, sia in termini di valorizzazione e promozione della denominazione. In secondo luogo, la disciplina generale dei consorzi volontari, quali sono anche quelli che operano in ambito vitivinicolo, consente alle organizzazioni consortili di emanare regolamenti e protocolli interni che disciplinino la loro vita, con riferimento ad esempio all'uso del marchio consortile, ai rapporti tra soci e organi amministrativi, ad aspetti tecnici agronomici, ai controlli⁸⁶. Nel TU vino non è dato riscontrare alcuna disposizione che deroghi a questa previsione generale; a conferma di ciò, la quasi totalità degli statuti istitutivi di consorzi volontari di tutela di DOP e IGP in ambito vitivinicolo prevedono la possibilità di emanare regolamenti interni.

Non è certo possibile procedere ad una disamina puntuale delle iniziative regolative che i diversi consorzi di tutela hanno posto in essere a salvaguardia del paesaggio via via nel tempo. Se ne vogliono qui indicare due, l'una promossa dal Consorzio per la tutela dei Vini valpolicella, l'altra dal Consorzio per la tutela dei vini Franciacorta, ritenute esemplificative del tipo di intervento che i consorzi possono porre in essere.

Il primo è il protocollo c.d. RRR (Riduci, Risparmia, Rispetta) promosso dal Consorzio Valpolicella per salvaguardare gli equilibri ambientali delle zone di produzione. Si tratta di un protocollo che non riguarda la tutela paesaggistica *stricto sensu* intesa: il suo scopo è infatti quello di promuovere, in termini più ampi, la sostenibilità ambientale. A conferma di quanto si scrive, vi è un unico riferimento diretto al paesaggio. Nella sezione dedicata agli impianti dei vigneti si prevede, infatti, che, pur nel rispetto delle previsioni in materia contenute nel disciplinare, si debbano preferire le forme di allevamento corrispondenti alla c.d. *Pergoletta veronese* «onde favorire la conservazione del paesaggio tipico del vigneto veronese»⁸⁷. Accanto a questo primo riferimento diretto non mancano altre disposizioni che, nel soste-

⁸⁶ La possibilità per i consorzi di emanare regolamenti interni che disciplinino la vita del consorzio stesso e dei suoi membri può determinare effetti anticoncorrenziali specie quando tali regolamenti si occupano di disciplinare la produzione e l'offerta sul mercato dei beni e servizi prodotti dai consorziati. Con specifico riferimento ai consorzi di tutela dei vini si veda L. ARNAUDO, *In vino auctoritas. L'industria vinicola tra consorziativismo e co-opetition*, in *Mercato concorrenza regole*, 2016, 2, p. 313.

⁸⁷ Cfr. sez. 3.2.6 - Trapianto, impianto, *Manuale per la certificazione RRR*.

nere la tutela degli ecosistemi locali, hanno un impatto significativo anche sul paesaggio, quali ad esempio lo sfalcio alternato delle interfile, l'impianto di siepi, il mantenimento di aree incolte pari ad almeno il 5% delle superficie aziendali⁸⁸. In aggiunta, sono presenti disposizioni che regolamentano la sistemazione e preparazione del suolo, evitando lavorazioni che possano portare a fenomeni di erosione e degrado dello stesso⁸⁹.

Gli standard tecnici contenuti nel protocollo sono soggetti a certificazione da parte di un ente terzo ed indipendente rispetto al consorzio il quale verifica il loro rispetto e rilascia, in caso di esito positivo della verifica, un certificato di conformità. Il certificato consente a sua volta al singolo produttore certificato di utilizzare il marchio collegato al protocollo RRR, rendendo così visibile al mercato l'implementazione delle misure di sostenibilità ambientale contenute nel protocollo stesso. Possono essere certificati tanto soggetti aderenti al Consorzio quanto non aderenti, purché dislocati geograficamente nella zona Valpolicella.

L'esperienza promossa dal Consorzio Valpolicella è di particolare interesse anche per il sistema di incentivi che è stato creato al fine di favorire la diffusione del protocollo tra i consorziati. Gli organi consortili hanno infatti proposto di "premiare" i produttori certificati RRR (o, in alternativa, biologico) consentendo loro di accrescere sia l'uva messa a riposo per produrre i vini *DOCG Amarone della Valpolicella* e *Recioto della Valpolicella*, sia la percentuale di cernita massima sulla resa delle uve⁹⁰. La proposta avanzata dal Consorzio è stata approvata dalla Regione Veneto, la quale ha così validato il meccanismo incentivante predisposto. Tale validazione si è basata sull'applicazione dell'art. 39, comma 2°, TU vino che consente alle Regioni di ridurre la resa massima di uva a ettaro per i vini classificabili a denominazione di origine⁹¹. Infatti, il Consorzio ha inserito il meccanismo

⁸⁸ Cfr. sez. 3.2.2 - Mantenimento dell'agroecosistema naturale, *Manuale per la certificazione RRR*.

⁸⁹ Cfr. sez. 3.2.4 - Sistemazione e preparazione del suolo all'impianto e alla semina, *Manuale per la certificazione RRR*.

⁹⁰ In particolare, la resa massima di uva ammessa al riposo è normalmente pari a 4,8 tonnellate (nel 2018; per il 2019 4,4 tonnellate), limite innalzato a 5,4 tonnellate nel caso di certificazione biologica o RRR (nel 2018; per il 2019 4,95 tonnellate). Per quanto riguarda la percentuale di cernita massima, questa è normalmente fissata al 40%, mentre nel caso di certificazione biologica o RRR è del 45%.

⁹¹ Con riferimento alla vendemmia 2018 si veda il decreto del direttore della Direzione agroalimentare della Regione Veneto n. 102 dell'11 settembre 2018, pubblicato in *BUR* n. 94 del 14 settembre 2018; per la vendemmia 2019, si veda il decreto del direttore della Direzione agroalimentare della Regione Veneto n. 120 del 26 settembre 2018, pubblicato in *BUR* n. 111 del 1° ottobre 2019. Nel 2019 si è inoltre provveduto a ridurre la resa massima di uve per

incentivante appena descritto all'interno di una proposta più ampia volta a ridurre la quantità di uve ammesse alla vinificazione di Amarone e Recioto. All'interno di questa limitazione generalizzata, i produttori che si conformano al protocollo RRR godono di una posizione di favore, risentendo in misura minore delle riduzioni previste. Poiché le uve destinate alla produzione dei due vini ricordati sono pagate di più rispetto alle uve destinate ad altre produzioni, l'innalzamento dei limiti per i produttori certificati RRR si traduce in un incentivo economico significativo.

L'esperienza intrapresa dal Consorzio Franciacorta si discosta da quella del Consorzio Valpolicella in un duplice senso; in primo luogo si inserisce in un percorso iniziato dai comuni dell'area per salvaguardare e promuovere il territorio; in secondo luogo ha come obiettivo quello della pianificazione territoriale in generale, e paesaggistica in particolare. Nel 2012 i Comuni della Franciacorta hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la creazione di un tavolo di regia volto a delineare «un'idea condivisa di sviluppo socio-economico» e «una strategia che valorizzi l'identità del territorio»⁹². L'iniziativa ha preso il nome di Terra della Franciacorta e ha come primo obiettivo quello di giungere alla predisposizione di un piano strategico di area vasta⁹³. Al tavolo di regia previsto dall'accordo possono sedere non solo soggetti pubblici, ma anche partner privati; sfruttando tale previsione, il Consorzio Franciacorta ha deciso di aderire all'iniziativa proponendosi, in particolare, di collaborare alla protezione e promozione del paesaggio agrario⁹⁴. Sul piano dei contenuti, il piano strategico contiene una sezione dedicata al patrimonio ambientale; al suo interno è prevista la stesura di un regolamento-tipo che disciplini la manutenzione e riqualificazione del paesaggio agrario, con particolare riferimento alla gestione di terrazzamenti, filari, broli, siepi ed altri elementi paesaggistici. A ciò si possono aggiungere altre iniziative che, pur non avendo quale loro oggetto principale il paesaggio, hanno un impatto su specifici aspetti paesaggistici. Ad esempio il Consorzio Franciacorta, unitamente ai comuni dell'area, ha

ettaro (11 tonnellate in luogo di 12 tonnellate): tale riduzione è applicabile indistintamente a tutti i produttori, salve le deroghe in materia di uve messe a riposo e di percentuali di cernita massima.

⁹² Art. 2, Accordo di collaborazione per lo sviluppo della Franciacorta "Terra della Franciacorta".

⁹³ Art. 2, comma 3°, Accordo di collaborazione per lo sviluppo della Franciacorta "Terra della Franciacorta".

⁹⁴ Si veda in particolare la pagina dedicata dal Consorzio alle iniziative in tema di sostenibilità, tra cui viene fatto rientrare anche il progetto Terre della Franciacorta: <https://www.franciacorta.net/it/viticultura/sostenibilita/>.

redatto un regolamento sull'uso degli agrofarmaci che, oltre allo scopo di tutelare la salute umana, mira anche a preservare *habitat* e nicchie di biodiversità caratteristiche dei paesaggi agrari locali⁹⁵. Nella prassi tale regolamento viene poi adottato formalmente da ciascun comune tramite una propria delibera⁹⁶.

Provando a tirare le fila del discorso fin qui condotto, vi sono tre caratteri che sembrano emergere dall'analisi delle esperienze riportate. In primo luogo, mancano regolamenti, protocolli o standard dedicati esclusivamente alla tutela del paesaggio. Ciò che si riscontra nella prassi è l'integrazione della tutela paesaggistica all'interno di politiche e/o norme più ampie che afferiscono alla protezione ambientale e alla sostenibilità. In secondo luogo, gli strumenti individuati hanno natura volontaria, nel senso che i consorzi non impongono tali strumenti tramite propri regolamenti interni ma o ne incentivano l'adozione, come nel caso del protocollo RRR in Valpolicella, o li pongono all'interno di provvedimenti pubblici, come nel caso del regolamento sull'uso degli agrofarmaci in Franciacorta. Infine, le misure promosse a livello consortile interagiscono in modo significativo con la normativa pubblicistica. Questo è sicuramente il caso per la Franciacorta, dove l'azione del Consorzio si inserisce in un quadro di attività di pianificazione paesaggistica e di politiche per la sostenibilità propiziato dai comuni dell'area e di chiara impronta pubblicistica. Ma anche nel caso del protocollo RRR non mancano interazioni tra standard privato e norma pubblica, specie con riferimento al meccanismo di incentivi promosso dal Consorzio Valpolicella che, come visto, si innesta sulla disciplina in materia di gestione delle produzioni disposta dall'art. 39 TU vino.

5. Una terza forma di auto-regolazione che merita di essere analizzata riguarda la predisposizione di standard privati certificabili da parte di enti terzi ed indipendenti. Si tratta, in altri termini, di una certificazione di conformità a standard che promuovono (anche) la tutela del paesaggio⁹⁷.

⁹⁵ Regolamento sugli usi degli agrofarmaci nei comuni della Franciacorta DOCG.

⁹⁶ È questo ad es. il caso del Comune di Gussago.

⁹⁷ Sul fenomeno delle certificazioni si veda A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e certezze private: poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Giuffrè, Milano, 2010; E. BELLISARIO, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011. Con riferimento alle certificazioni nel settore agroalimentare si veda la Comunicazione della Commissione *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*, 16 dicembre 2010, 2010/C 341/04; in dottrina I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, 103; M. FERRARI, *Information and Beyond: The Role of Private Certification Bodies*, in F. LEONINI, M.C.

Pur presentando similitudini con l'esperienza promossa dal Consorzio Valpolicella tramite il protocollo RRR, se ne differenziano in quanto lo standard è creato da un soggetto diverso dai consorzi ed è applicabile ad una pluralità di produttori (e talora a gruppi e/o consorzi) a prescindere dalla loro dislocazione geografica. In questo senso si è in presenza di strumenti che hanno portata generale e che, per converso, vanno poi adattati in sede di loro implementazione alle singole realtà geografiche di riferimento.

Le modalità tipiche di funzionamento di queste forme di certificazione prevedono la registrazione di un marchio da parte di una società o altro ente; quest'ultima provvede poi alla stesura di standard tecnici, che possono avere contenuto vario e che sono inseriti in un apposito manuale. L'ente predispone altresì due ulteriori regolamenti che disciplinano, da un lato, le modalità con cui la certificazione verrà svolta, con particolare riferimento al tipo di controlli, ai soggetti che possono richiedere la certificazione, al sistema delle c.d. non conformità e alle relative sanzioni⁹⁸, e, dall'altro lato, le condizioni in presenza delle quali può essere concesso a singoli l'utilizzo del marchio registrato. Il requisito principale per poter utilizzare il marchio è rappresentato dal rispetto del manuale tecnico o, *rectius*, da una certificazione di conformità al manuale tecnico. Con riferimento ai singoli operatori, questi sottoscrivono due contratti. Un primo intercorre con l'ente titolare del marchio e degli standard e riguarda l'utilizzo da parte del singolo del manuale, marchio e altro materiale (loghi, materiale pubblicitario, etc.) appartenente all'ente; il secondo intercorre con l'ente di certificazione e ha ad oggetto la regolazione dei rapporti tra il singolo imprenditore ed il certificatore.

Anche in questo caso, un esempio può aiutare nella comprensione di come queste forme di auto-regolazione possono incidere sulla salvaguardia e promozione del paesaggio. Nel 2015 Federdoc⁹⁹ e Uiv¹⁰⁰ creano una società, denominata Equalitas, con lo scopo di sviluppare standard tecnici che promuovano la sostenibilità sociale, ambientale ed economica della filiera vitivinicola¹⁰¹. Gli standard sono certificabili da due enti di certificazioni

TALLACCHINI, M. FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2014, p. 57.

⁹⁸ Per non conformità si intende il mancato soddisfacimento di uno o più requisiti posti da uno standard. Tipicamente si distingue tra non conformità gravi e lievi, che corrispondono alla violazione, rispettivamente, di requisiti maggiori e minori; in presenza di una non conformità scatta una sanzione, che dipende dalla gravità della violazione commessa.

⁹⁹ Confederazione nazionale dei consorzi volontari per la tutela delle denominazioni dei vini italiani.

¹⁰⁰ Unione Italiana Vini.

¹⁰¹ Cfr. <https://www.equalitas.it/cbi-siamo/> e <https://www.equalitas.it/mission/>.

esterni ad Equalitas, Valoritalia e CSQA¹⁰². La certificazione può essere di tre tipi: *corporate*, di prodotto e territoriale, così come tre possono essere i soggetti richiedenti la certificazione: singoli produttori, gruppi di produttori (ad es. cantine sociali) e consorzi di tutela. La certificazione territoriale può essere richiesta solo dai consorzi. Una volta ottenuta la certificazione, l'impresa certificata è legittimata ad utilizzare il marchio collettivo registrato da Equalitas¹⁰³ in base ad un apposito contratto intercorrente tra Equalitas e l'impresa certificata.

Come accennato, il progetto Equalitas riguarda il tema della sostenibilità a 360° e solo in parte si occupa di tutela del paesaggio. Una ricerca testuale per il termine *paesaggio* all'interno del manuale ad oggi applicabile non dà alcuna occorrenza, a conferma del fatto che lo scopo degli standard tecnici travalica la tematica paesaggistica. Nonostante ciò, vi sono una serie di requisiti che contribuiscono ad offrire protezione al paesaggio¹⁰⁴. Alcuni di questi riguardano la gestione del suolo e prevedono, ad esempio, il divieto di uso di diserbanti nelle interfile, il loro inerbimento, l'adozione di misure di gestione volte a limitare l'erosione del suolo. Altri disciplinano la gestione della biodiversità, quali ad esempio l'identificazione e caratterizzazione delle aree ad alto valore ecosistemico, la partecipazione a programmi di conservazione di flora e fauna, l'obbligo di mantenere non coltivate o soggette a pascolo aree pari ad almeno il 5% della superficie aziendale se questa supera i 15 ettari. Altri, infine, alla gestione degli impianti, evitando ad esempio lo scasso dei terreni o adottando gli accorgimenti necessari a ridurre il rischio di contaminazione delle acque. Come si può agevolmente notare, si tratta di misure prevalentemente ambientali che incidono solo in via riflessa sul paesaggio nella misura in cui preservano la flora, fauna e suolo caratterizzanti un certo territorio.

Le cose tuttavia potrebbero in parte cambiare a breve. Sono infatti in corso di approvazione una serie di modifiche agli standard tecnici in modo da includere *ex professo* anche la tutela del paesaggio. Più specificamente, le misure in via di introduzione da un lato arricchiscono l'arsenale di stru-

¹⁰² Cfr. <https://www.equalitas.it/odc-qualificati/>.

¹⁰³ In realtà esistono tre tipi di marchio, a seconda del tipo di certificazione ottenuta: il marchio "Organizzazione sostenibile" per le certificazioni *corporate*, "Prodotto sostenibile" per quelle di prodotto, "Denominazione per la sostenibilità" per quelle dei consorzi.

¹⁰⁴ Il manuale tecnico distingue tra requisiti maggiori che, come tali, devono essere rispettati pena la perdita della certificazione; requisiti minori, che devono essere rispettati nella misura del 30%, pena anche in questo caso la perdita della certificazione; raccomandazioni, che devono essere seguite nella misura del 10% per poter ottenere la certificazione.

menti a protezione di una serie di elementi ambientali che contribuiscono a definire il paesaggio, quali boschi, corpi idrici, colture foraggere, e, dall'altro lato, prevedono l'obbligo per le imprese di predisporre una sorta di censimento degli elementi paesaggistici più rilevanti, in cui sono ricompresi non solo infrastrutture verdi, edifici, vigneti, ma anche i materiali ecosostenibili utilizzati per la costruzione di manufatti e gli strumenti e tecnologie impiegate per la coltivazione e legate alla tradizione del territorio.

La certificazione Equalitas condivide alcuni tratti già evidenziati nella sezione precedente, quali in particolare quello della volontarietà e della marginalità delle tematiche paesaggistiche *stricto sensu* intese. Sotto il primo profilo, si tratta di uno schema di certificazione volontario, a cui i produttori possono decidere liberamente di aderire o meno. Sotto il secondo profilo, l'attenzione degli standard è concentrata prima di tutto e soprattutto sugli aspetti ambientali, mentre il paesaggio riceve considerazione solo in via riflessa e subordinata. Al contempo vi sono alcuni elementi che differenziano il caso Equalitas rispetto alle altre esperienze analizzate *supra*. Innanzitutto, merita di essere sottolineato il fatto che gli standard sono stati sviluppati da associazioni di categoria, quali in particolare UIV e Federdoc, con lo scopo di creare un disciplinare tecnico di applicazione generale, cioè non legato ad un singolo consorzio o area geografica ma valido, potenzialmente, ovunque. Va poi evidenziata la natura schiettamente privata degli standard, che interagiscono in modo debole con la regolamentazione pubblica. L'interazione è infatti limitata al rispetto delle norme cogenti che disciplinano le varie attività contemplate dagli standard. A questo riguardo è lo stesso manuale tecnico Equalitas a prevedere che il rispetto delle norme cogenti è prerequisito per ottenere la certificazione; in altri termini, gli standard privati si aggiungono alle norme cogenti, presupponendone il rispetto e, al contempo, innalzando il livello dei requisiti da queste previsti. Non si ha invece quella compenetrazione tra norma privata e regolazione pubblica che abbiamo sottolineato nel caso del Consorzio Franciacorta e, seppur limitatamente al riconoscimento dei meccanismi incentivanti, del Consorzio Valpolicella.

6. L'analisi che si è condotta ha quale scopo di porre in evidenza come esistano forme di auto-regolazione che, affiancandosi alla regolamentazione pubblicistica, contribuiscono alla protezione paesaggistica. Non si deve infatti pensare che la norma pubblica sia l'unico presidio a tutela del paesaggio e/o che essa esaurisca l'arsenale di strumenti a disposizione a tale fine. Piuttosto, è bene mettere in luce come i due percorsi si inseriscano in contesti diversi e abbiano finalità differenti. È indubbio che le forme di

auto-regolazione che si sono trattate si collocano in un orizzonte di mercato in cui le imprese, singolarmente o in forma associata, vedono nel paesaggio una risorsa economica. In tal senso, la finalità principale che accomuna le diverse forme di auto-regolazione viste pare essere quella di sfruttare commercialmente il paesaggio, rendendo più appetibile il proprio prodotto e/o la propria attività agli occhi degli acquirenti; si tratta, in altri termini, di una tutela paesaggistica orientata prevalentemente al mercato. Nel caso della normativa pubblicistica, la spendibilità sul mercato delle misure poste a protezione del paesaggio sembra costituire una sorta di effetto collaterale perché altri sono gli interessi perseguiti dalla regola pubblica, concentrata sulla tutela del territorio nei suoi assetti ambientale, sociale, storico e produttivo quale valore in sé e parte del patrimonio comune.

L'interpretazione mercantilistica del paesaggio appena avanzata merita di essere ulteriormente precisata. Non si vuole infatti sostenere che gli strumenti a salvaguardia del paesaggio inseriti in standard, disciplinari e protocolli siano solamente ed unicamente indirizzati al mercato, così come che la regolazione pubblicistica non prenda in considerazione l'impatto che i propri interventi ha sul tessuto economico¹⁰⁵. Non esistono nette cesure tra auto-regolazione e norma pubblicistica. Così, all'interno delle iniziative auto-regolative non mancano riferimenti alla necessità di preservare i territori e gli ecosistemi locali per le generazioni future, di considerare gli interessi delle popolazioni che abitano quel territorio, di salvaguardare tradizioni che rischiano di scomparire. Ma questi interessi pubblici, pur presenti all'interno di norme private e disciplinari di produzione, sono perseguiti da un angolo visuale che è giocoforza diverso da quello delle istituzioni pubbliche, perché portati avanti da soggetti che operano nel e per il mercato. A ciò si aggiunga che la valorizzazione del paesaggio si colloca in un orizzonte, economico e normativo, in cui la qualità e commerciabilità dei prodotti agroalimentari viene sempre più legata ad elementi che non riguardano direttamente il prodotto ma che, per così dire, vi ruotano attorno o vi fanno da sfondo. Nel caso delle indicazioni geografiche si tratta di una dinamica emersa fin dal c.d. caso del Torrone di Alicante, in cui ad essere messa in esponente è stata la reputazione della denominazione, più che la sua qualità oggettivamente verificabile¹⁰⁶. La reputazione può essere legata a fattori inerenti tanto al

¹⁰⁵ Volendo esemplificare, le norme in materia di agriturismo, strade del vino e sul ruolo dei consorzi *erga omnes* nella promozione dell'enoturismo rivelano un approccio proattivo, volto a utilizzare il paesaggio per fini turistici e commerciali, come notato *supra*.

¹⁰⁶ Corte giust. 10 novembre 1992 (C-3/91), in *Raccolta* 1992, I-5529, punto 28. In tema F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura

prodotto in sé considerato (ad esempio con riferimento all'impiego di metodi di produzione tradizionali) quanto al contesto in cui quel prodotto è confezionato. Il paesaggio è una componente essenziale di questo contesto, un elemento capace di fornire valore aggiunto al prodotto e di accrescerne l'*appeal* sul mercato. Non è quindi un caso che nel settore vitivinicolo molte, se non tutte, le forme di auto-regolazione che hanno un qualche impatto sul paesaggio siano in qualche modo connesse alla presenza di indicazioni geografiche, o perché inserite in disciplinari di produzione o perché intraprese da associazioni (consorzi, Federdoc) di produttori di DOP e IGP.

D'altro canto, una visione mercantile del paesaggio è presente, implicitamente, anche all'interno del codice civile, nella norma dedicata alla definizione di imprenditore agricolo. Così il comma dell'art. 2135 cod. civ., nell'elencare le attività connesse, fa riferimento ad attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale¹⁰⁷. La disposizione sembra alludere, tra le altre cose, alla forte connessione che può sussistere tra attività essenzialmente agricole e promozione del territorio, ivi compreso il paesaggio, in una prospettiva di mercato quale necessariamente è quella dell'imprenditore. In altre parole, anche muovendo dall'angolo visuale del singolo imprenditore e non del segno distintivo collettivo, esistono indici nel nostro ordinamento che valorizzano, all'interno della cornice del mercato, il potenziale legame tra attività di produzione agricola e cura del territorio. In termini concreti, tale legame può assumere la forma, ad esempio, di percorsi didattici, mostre tematiche o iniziative museali che pongono il

di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 41, 63 ss. Vi è chi ha letto questo spostamento dalla qualità oggettivamente verificabile alla reputazione (e autenticità) come un tentativo di rendere più difficile la riproducibilità del patrimonio enogastronomico europeo, insidiato dall'ingresso di nuove tecnologie che consentirebbero di replicare, in modo oggettivamente non distinguibile, i prodotti del vecchio mondo: B. BEEBE, *Intellectual Property Law and the Sumptuary Code*, in *Harvard Law Review*, 2010, 123, pp. 809, 868.

¹⁰⁷ La disposizione è stata introdotta con il d.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001, in particolare dall'art. 1, comma 1°, che ha riformato l'art. 2135 cod. civ. Sulla riconfigurazione delle attività connesse operata nel 2001, E. CASADEI, *La nozione di impresa agricola dopo la riforma del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, pp. 309, 341 ss.; V. FELLAH, *Le attività connesse nel nuovo ordinamento agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 498; G. BONFANTE, *Le attività agricole per concessione*, in N. ABRIANI, C. MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 85; M. GOLDONI, *Commento all'art. 1*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 213; A. GERMANO, *L'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2001, pp. 504, 514 ss. Per una ricostruzione dei rapporti tra imprenditore agricolo e attività connesse antecedente alla riforma, con particolare riferimento alla fornitura di servizi e ad una lettura dell'impresa agricola in chiave di multifunzionalità, L. FRANCIOSI, *L'impresa agricola*, Jovene, Napoli, 1988.

paesaggio al loro centro e che hanno lo scopo di creare valore aggiunto attorno ai prodotti offerti dall'imprenditore agricolo¹⁰⁸.

Sempre sul piano delle notazioni di carattere generale, è opportuno rimarcare come la tutela paesaggistica sia frequentemente una delle varie tessere di una più ampia strategia tesa alla sostenibilità non solo ambientale, ma anche economica e sociale. I casi del Consorzio Valpolicella, del Consorzio Franciacorta e degli standard Equalitas mostrano chiaramente come il paesaggio non costituisca l'oggetto unico ed esclusivo delle iniziative (auto-)regolative, ma sia inserito in una cornice di interventi più vasta. Si tratta di una considerazione che è in larga misura vera anche per parte della regolamentazione pubblicitica, come emerge ad esempio nei regolamenti comunitari e nelle sentenze della Corte di giustizia richiamati in precedenza, in cui ambiente e paesaggio sembrano costituire un'unità non scindibile. In questo si conferma come sia difficile separare a livello operativo la tutela dell'ambiente da quella paesaggistica¹⁰⁹, nonostante analiticamente si tratti di due aspetti diversi che riflettono valori distinti¹¹⁰. Il risultato finale è l'impressione che le disposizioni analizzate, nel legare la tutela paesaggistica a quella ambientale, diano luogo ad una visione parziale del paesaggio, declinato unicamente nella sua dimensione ambientale, trascurando così i suoi caratteri storici, antropologici, architettonici e socio-economici.

La differenziazione tra auto-regolazione e regolazione pubblicitica, pur con tutti i limiti che essa presenta, consente nondimeno di identificare i *pro* e i *contra* di una tutela paesaggistica che nasce da iniziative di privati. Partendo dai *pro*, si può in primo luogo ritenere che l'auto-regolazione assicuri una maggiore attenzione alle esigenze produttive. La stessa Corte costituzionale ha sottolineato il profilo dinamico del paesaggio e l'importanza di tener conto delle esigenze socio-economiche presenti sul territorio¹¹¹. Per altro verso, parte della dottrina lamenta che i piani paesaggistici

¹⁰⁸ Sulle attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale in generale E. CASADEI, *Commento agli articoli 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2002, 724,738; L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 281 ss. Fanno rientrare le attività didattiche e museali all'interno delle attività connesse ai sensi del comma 3° dell'art. 2135 cod. civ. GERMANO, *L'impresa agricola*, cit., p. 519; CASADEI, *La nozione di impresa agricola dopo la riforma del 2001*, cit., p. 342. Ricomprende espressamente la salvaguardia del paesaggio agrario tra le attività dirette alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale A. VECCHIONE, *Le attività agricole connesse*, in A. JANNARELLI, A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 275, 328.

¹⁰⁹ CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicitici*, cit., p. 10 ss.

¹¹⁰ FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, cit., p. 176.

¹¹¹ Corte cost., 1° aprile 1985, n. 94, cit., p. 3: «La tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggi-

rappresentino sostanzialmente un'imposizione di Stato e Regioni sulle popolazioni, e *in primis* sugli agricoltori, non consentendo una reale partecipazione e sconfessando i principi contenuti nella Convenzione europea del paesaggio¹¹². L'auto-regolazione, che assuma le forme di un disciplinare di produzione, di un protocollo consortile o di standard privati, rappresenta un'iniziativa *bottom-up* che parte dagli agricoltori e che in questo senso dovrebbe essere più vicina a quelle che sono le esigenze socio-economiche e produttive del territorio¹¹³. Un pregio aggiuntivo delle diverse forme di auto-regolazione esistenti è quello di offrire una maggiore contestualizzazione delle regole, adattate di volta in volta allo specifico contesto ambientale, sociale e produttivo di riferimento. Questo è particolarmente evidente nel caso dei disciplinari di produzione e dei regolamenti consortili, in quanto le disposizioni di tutela paesaggistica ivi contenute sono per loro natura limitate al territorio su cui la denominazione e il consorzio insistono. Gli standard Equalitas si pongono su un piano diverso, attesa la loro vocazione generalista e la loro applicabilità ad una pluralità di territori e paesaggi, anche diversi tra loro, in questo assicurando un minor grado di flessibilità. In terzo luogo, come anticipato, la tutela paesaggistica attuata per il tramite dell'auto-regolazione spesso si traduce in un valore aggiunto direttamente spendibile sul mercato. L'auto-regolazione ha infatti un approccio alla protezione del paesaggio più spiccatamente *market-oriented*, che si traduce nella possibilità di inserire marchi e loghi certificativi in etichetta, in sinergie con la presenza di strade del vino, in iniziative pubblicitarie in cui la tutela del paesaggio diviene componente che accresce l'appetibilità e, alla fine, il valore del prodotto venduto. L'approccio *market-oriented* costituisce un *pro* nella misura in cui fornisce un incentivo per i produttori e le loro organizzazioni ad adottare misure di tutela paesaggistica che, in ultima analisi, perseguono anche interessi collettivi che trascendono l'interesse egoistico dei singoli. Un incentivo che può essere ulteriormente rafforzato da meccanismi, quali quelli adottati dal Consorzio Valpolicella con l'assenso della

stici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del Paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente».

¹¹² FERRUCCI, *Il paesaggio agrario come bene culturale*, cit., p. 267.

¹¹³ Seppur nel contesto dell'azione amministrativa MASINI, *Dalla Convenzione europea sul paesaggio alla rete ecologica: verso una tutela globale del territorio*, cit., p. 82, rileva come questa abbia «un carattere diverso da quello di salvaguardia statica e conservativa, per orientarsi, in termini culturalmente aggiornati, verso la soluzione dei problemi economici e sociali che preveda la partecipazione dal basso alla formazione delle decisioni di piano» (enfasi nell'originale).

Regione Veneto, che premiano quei produttori virtuosi che si conformano a protocolli e standard di protezione ambientale.

Accanto ai vantaggi, gli interventi auto-regolativi presentano alcuni limiti. Un primo è rappresentato dal fatto che essi originano da una visione di parte, legata unicamente agli interessi dei produttori e perciò potenzialmente non inclusiva. Si tratta di un limite che costituisce la faccia oscura di due dei vantaggi sottolineati poco sopra, vale a dire quello della flessibilità e della spendibilità sul mercato. L'attenzione che deve essere prestata alle esigenze produttive non significa che queste ultime debbano essere l'interesse prevalente, se non unico, al centro dell'iniziativa (auto-)regolativa. La stessa Corte costituzionale riconosce che la tutela del paesaggio deve essere il frutto della comparazione e bilanciamento di interessi diversi¹¹⁴. L'obbligo di bilanciamento si pone certamente in modo diverso in dipendenza del tipo di regolazione: nella regolazione pubblicistica è essenziale; nell'auto-regolazione è più attenuato, anche se, pure in questo caso, vi sono gradazioni diverse. Così, nei disciplinari di produzione, atteso il loro valore pubblicistico, ci si può attendere un'attenzione al bilanciamento più elevata che nel caso degli standard privati. Ma pure nel caso dell'auto-regolazione più 'privatistica' rimane la questione di quanto questa possa disinteressarsi nel trovare un punto di equilibrio tra interessi diversi¹¹⁵. Un secondo limite è costituito dal livello di cogenza limitata che l'auto-regolazione offre. Anche in questo caso è necessario operare alcune distinzioni, perché si avranno casi in cui il raggio di azione è più ampio ed altri in cui è più circoscritto. Più specificamente, la cogenza sarà molto estesa nel caso dei disciplinari di produzione perché, nonostante i protocolli in materia di tutela del paesaggio nascano su iniziativa dei produttori, sono poi inclusi nel disciplinare, che ha valenza pubblicistica e che vincola tutti i produttori che intendono rivendicare una denominazione o indicazione protetta; più limitata nel caso dei regolamenti e protocolli consortili perché limitati ai soli soci e/o perché i singoli soci sono semplicemente incentivati ad adottare le misure di tutela

¹¹⁴ Corte cost., 1° aprile 1985, n. 94, cit., p. 3.

¹¹⁵ Si tratta di una questione che si inserisce nel tema, più ampio, della democraticità degli standard privati. Un tema molto significativo in ragione della pervasività ed importanza che questi standard oggi hanno nelle filiere agroalimentari. In generale, sullo sviluppo di forme ibride di governo delle filiere, tra pubblico e privato, P. VERBRUGGEN, T. HAVINGA (eds.), *Hybridization of food governance. Trends, types and results*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017; con specifico riferimento al problema della legittimazione degli standard privati P. OOSTERVEER, *Authority and legitimacy in governing global food chains*, in T. HAVINGA, F. VAN WAARDEN, D. CASEY (eds.), *The changing landscape of food governance. Public and private encounters*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, p. 117.

del paesaggio; ancora più limitata nel caso degli standard privati e delle certificazioni di parte terza, perché qui i singoli produttori o consorzi decidono di aderire unicamente su base volontaria, senza che vi siano incentivi *ad hoc*. È opportuno notare che anche la vincolatività dei disciplinari, pur essendo ampia, non è tuttavia assoluta, nella misura in cui le misure di tutela del paesaggio previste obbligano non tutti i produttori dell'area, ma solo coloro che intendono rivendicare una DOP o IGP il cui disciplinare prevede quelle misure.

Da ultimo, i rapporti tra auto-regolazione e regolazione pubblica potrebbero essere rappresentati sommariamente in termini di sinergia e complementarità. Complementarità perché specie le iniziative consortili e gli standard privati si innestano nel quadro della regolazione pubblica e la integrano, specificando alcune sue disposizioni o prevedendo requisiti aggiuntivi. Sinergia perché l'auto-regolazione dialoga con la regolazione pubblica facendo leva su di essa per, ad esempio, implementare meccanismi incentivanti, come nel caso del Consorzio Valpolicella, o dare attuazione a regolamenti interni, come il regolamento sull'uso degli agrofarmaci promosso dal Consorzio Franciacorta. Il risultato finale che pare emergere da questo quadro composito di iniziative è l'esistenza di un *continuum* tra auto-regolazione e regolazione pubblica in cui sono assenti contrapposizioni o nette cesure.

GIOVANNI GALASSO

**LA SOLUZIONE ITALIANA
ALLA CRISI DELLE FILIERE AGROALIMENTARI:
IL DECRETO LEGGE 19 MARZO 2019, N. 27**

ABSTRACT

L'Autore affronta il tema della regolazione della filiera agroalimentare e dei tentativi di porre rimedio ai fallimenti del mercato. Analizzando i recenti interventi normativi in risposta alle gravi crisi del comparto lattiero-caseario, emergono difficoltà e incertezze del legislatore e del governo italiano nell'affrontare queste criticità, che sono legate all'assenza di un'adeguata regolazione di tipo contrattuale. Inadeguatezza che può essere affrontata e risolta puntando su di un mutamento di approccio e considerando che le relazioni contrattuali di filiera necessitano di interventi proporzionati, più efficaci ed efficienti, in grado di esaltare i momenti di autonomia contrattuale dischiudendo gli spazi utili per contrastare la perdita di potere contrattuale del produttore agricolo.

The Author deals with the issue of the regulation of the agri-food supply chain and the attempts to remedy market failures. Analyzing the recent regulatory interventions in response to the serious crises in the milk and milk products sector, there are difficulties and uncertainties for the Italian legislator and government in addressing these difficulties, which are linked to the absence of adequate contractual regulation. Inadequacy that can be tackled and resolved by focusing on a change of approach and considering that the supply chain contractual relationships require proportionate, more effective and efficient interventions capable of enhancing the moments of contractual autonomy, opening up useful spaces to counteract the loss of power contract of the agricultural producer.

PAROLE CHIAVE: Filiera agro-alimentare – Fallimenti del mercato – Comparto lattiero-caseario.

KEYWORDS: *Agri-Food Supply – Market Failures – Milk and Milk Products Sector.*

SOMMARIO: 1. I termini della questione. – 2. L'art. 10-*quater*: un tentativo di raccordo tra normativa domestica ed unionale ovvero i richiami alle precedenti disposizioni. – 3. La questione dei pastori sardi e la vertenza sul prezzo del latte. – 4. Sul d.lgs. n. 102 del 2005 e sulla disciplina dei contratti di integrazione. – 5. L'asimmetria della relazione contrattuale nella filiera lattiero-casearia. L'art. 62 come rimedio allo squilibrio di potere negoziale e all'imposizione di condizioni gravose. – 6. Brevi considerazioni conclusive a margine di un'iniziativa virtuosa: i contratti di fornitura per il grana padano e i contratti di coltivazione di grano duro di qualità.

1. L'emergenza relativa al settore agricolo che ha coinvolto gli agricoltori e gli operatori dei comparti lattiero-caseario ed olivicolo, manifestatasi in tutta la sua drammaticità nel mese di febbraio del 2019¹, ha indotto il legislatore ad intervenire con decreto legge 29 marzo 2019, n. 27 (d'ora in poi Decreto), introducendo dapprima una serie di misure specifiche a sostegno delle filiere agroalimentari maggiormente colpite, per poi, in sede di conversione, ampliare l'intervento regolando "altri" aspetti più squisitamente privatistici capaci di incidere nell'area dell'autonomia negoziale e delle singole relazioni individuali-contrattuali di filiera². Il riferimento è all'art. 10-*quater*, della legge di conversione 21 maggio 2019, n. 44, che ha disciplinato alcuni profili dei contratti della filiera agroalimentare con il fine precipuo di (ri)equilibrare le posizioni di debolezza contrattuale dei produttori agricoli nei confronti delle altre controparti e di conformare il rapporto.

Il Decreto, che si muove in una logica dichiaratamente emergenziale, è volto nel suo complesso a porre rimedio alle gravi difficoltà sorte in alcuni comparti agroalimentari³ e si giustifica alla luce di una serie di circostanze straordinarie di natura esterna al sistema (eventi calamitosi, epidemie ed infezioni) ma anche per debolezze interne al nostro ordinamento, che riguardano le strutture e le discipline delle relazioni contrattuali di filiera

¹ M. CAPPELLI, G. MANCINI, *Agricoltura, tensioni anche per l'olio d'oliva*, in *Il Sole24ore*, 14 febbraio 2019

² Il termine filiera agroalimentare è riferito all'attività di produzione agricola di tipo industriale orientata alla realizzazione di un bene agricolo fresco o lavorato destinato all'alimentazione umana e fino alla sua immissione nel mercato, nonché ai rapporti tra i suoi maggiori protagonisti (produttori, trasformatori, intermediari e distributori). Restano per tanto escluse le attività di sfruttamento e gestione dei fondi a fini produttivi (contratti agrari e rapporti proprietario-agricoltore) e le relazioni (finali) con il consumatore.

³ Si tratta essenzialmente dei settori lattiero-caseario (con misure specifiche per i produttori di latte ovino e caprino), agrumicolo, olivo-oleario e ittico (quest'ultimo inserito dal Parlamento in sede di conversione), che hanno maggiormente risentito di una crisi che ha rallentato la loro produttività complessiva.

che, in realtà, poco hanno a che vedere con i caratteri della straordinarietà e urgenza propri dello strumento decretale⁴.

L'attenzione del legislatore si è concentrata sull'aspetto della produzione primaria che ha sofferto a causa di eventi calamitosi. L'intervento normativo, pur perseguendo diverse finalità, ha in buona sostanza incrementato taluni fondi già esistenti e ne ha istituiti dei nuovi: è il caso dell'art. 1 del Decreto destinato al miglioramento della qualità e della quantità del latte ovino⁵.

Quest'ultimo articolo, integrato in sede di conversione, elenca le necessarie e urgenti iniziative da intraprendere al fine di rilanciare la filiera del latte ovino (ma anche caprino) a seguito della nota crisi che ha colpito i produttori della Sardegna nel febbraio del 2019. Il sostegno ai pastori della Sardegna in sede legislativa⁶ si snoda attraverso la costituzione di un Fondo (con dotazione iniziale per il 2019 di 10 milioni di euro) volto a garantire la tenuta e il rilancio del comparto attraverso una serie di misure di natura diversa: forme di ristrutturazione del debito, misure volte a migliorare la qualità e la competitività del latte ovino, il monitoraggio e il controllo della produzione del latte fresco.

La scelta del legislatore, dunque, è chiara, pur se si tratta di una scelta dibattuta e criticata con implicazioni non sempre coerenti⁷. Preme, tuttavia,

⁴ L'esigenza di riordino delle relazioni commerciali all'interno delle filiere agroalimentari e l'adozione di misure specifiche volte a tutelare i redditi dei produttori agricoli rientra nell'idea del legislatore tra gli interventi di straordinaria necessità, tale da essere inserita in un decreto legge insieme alle altre misure volte a riparare i danni da calamità ed epidemie. Inoltre, il decreto legge 29 marzo 2019, n. 27, il cui Capo I è dedicato alle misure di sostegno al settore lattiero-caseario, ha inserito, tra l'altro, una nuova disposizione all'interno della precedente disciplina di aiuto del comparto lattiero-caseario; si tratta degli artt. 23 (relativo ai produttori di latte e suoi derivati) e 23-bis (dedicato al rilancio delle filiere olivicole della Puglia colpita dal batterio *Xylella fastidiosa*), e pure di un altro articolo, che riporta una singolare numerazione art. 23.1. Sono questi sintomi evidenti di una difficoltà da parte del nostro legislatore di invertire una tendenza che, come evidenziato dalla dottrina, ha determinato l'insorgere di un impianto normativo nella materia della filiera agroalimentare frastagliato, confuso e disorganico. Cfr. sul giudizio anche A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, 2018, p. 219 e ss.

⁵ Ma vedi anche l'art. 6-bis, introdotto in sede di conversione, per agevolare la ripresa dell'attività di produzione dei frantoi oleari nella Puglia interrotta a seguito delle gelate del 2018 prevedendo uno stanziamento di 8 milioni di euro.

⁶ I numerosi interventi ministeriali sia da parte del MIPAAF che dell'Interno per far fronte alla crisi degli allevatori sardi hanno portato, tra l'altro, alla costituzione del c.d. Tavolo Sardegna, composto da allevatori, produttori e trasformatori volto a definire un piano di azione comune.

⁷ Inizialmente l'intenzione del nostro Paese mirava a introdurre misure specifiche in materia di stoccaggio e regolazione della produzione, ma a seguito degli interventi della Commissione europea, l'iter di approvazione del decreto ha portato ad una sua formulazione

sottolineare un altro aspetto del Decreto, ovvero che in esso si rintraccia e si conferma una linea di tendenza già manifestatasi nel corso degli ultimi anni che mira ad incrementare il potere contrattuale dei produttori agricoli all'interno delle filiere agroalimentari e non solo di quella lattiero-casearia⁸. Porre l'attenzione sulla disciplina contrattuale significa mettere in luce la centralità dei rapporti negoziali sinallagmatici nell'assetto complessivo del mercato agroalimentare, esaltando lo strumento contrattuale e assegnandogli una rilevante funzione per superare le criticità del settore⁹.

Le misure di cui all'art. 10-*quater* a favore dei produttori si inseriscono – dentro una dinamica contrattuale – nell'ambito delle regole di filiere agroalimentari, attribuendo una colorazione specifica a queste relazioni, nel momento in cui sono svolte all'interno della filiera. Si tratta di un profilo causale peculiare, che impone di collocare queste relazioni contrattuali in un'area diversa e di separarli dai rapporti negoziali che si dipanano al di fuori di un contesto di filiera.

2. Si è detto come il dettato legislativo contenuto nell'art. 10-*quater* del Decreto, inserito in sede di conversione, abbia, a nostro avviso, oltrepassato i limiti della necessità e dell'urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. Questa disposizione del Decreto, infatti, interviene dentro un piano di regole, più volte rivisitate, inserendosi dentro un'area squisitamente contrattuale, già oggetto di diversi interventi normativi, sia da parte del nostro legislatore, che da parte dell'Unione europea. Le maggiori perplessità che la disposizione solleva sembrano soprattutto potersi imputare al disegno complessi-

più generica relativa all'esigenza di miglioramento della produzione. Il riferimento è al 3° comma, rivisto integralmente in sede di conversione al fine di renderlo compatibile con le regole concorrenziali in materia di aiuti ed in particolare con i regolamenti (UE) nn. 1407 e 1408 del 2013, v. dossier 23 aprile 2019 “Emergenze del settore agricolo e ittico e intervento per lo stabilimento Stoppani” del Servizio Studi del Parlamento, p. 7. http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D19027b.pdf?_1572519467664.

⁸ Il Decreto in questo senso si inserisce, infatti, all'interno di un chiaro cammino legislativo, non solo domestico, che vede come tappe fondamentali gli artt. 9-11 del d.lgs. n. 102 del 2005, l'art. 62 del d.l. n. 1 del 2012, gli artt. 149-151 del reg. n. 1308/2013. Ma vedi già, relativamente all'entrata in vigore della legge 16 marzo 1988, n. 88, in materia di accordi interprofessionali e contratti di coltivazione e vendita, a proposito dell'integrazione fra agricoltura e industria, R. ALESSI, *I contratti di integrazione tra programmazione dello sviluppo agricolo ed autogoverno dei produttori*, in *Lo sviluppo della scienza e dell'insegnamento del diritto agrario*, Giuffrè, 1992, p. 125 e ss.

⁹ In questo senso M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 3, pp. 2 e 6. L' A. sottolinea l'importanza di una adeguata disciplina delle relazioni contrattuali nell'ambito della sicurezza alimentare e del perseguimento degli obiettivi di *food security* e *food safety*.

vo del meccanismo delle relazioni di filiera, apparentemente orientato verso la protezione del soggetto debole, nella persona del produttore-agricoltore. Obiettivo che nel Decreto è visto come misura di contrasto alle asimmetrie contrattuali facendone scaturire il principio generale del riequilibrio negoziale, con i noti corollari dell'inderogabilità del contenuto essenziale, della durata minima della relazione, dei termini legali prestabiliti di pagamento.

L'adozione di questo principio risponde ad una precisa scelta politica – malcelata sotto preoccupazioni di giustizia sociale – consistente nella conformazione della relazione contrattuale e della sopravvivenza dello scambio. In realtà, gli interessi protetti risultano coerenti con quelli posti a base del sistema di mercato concorrenziale di organizzazione del processo economico, anche del settore agroalimentare, come disegnato dal reg. (UE) n. 1308/2013.

Il nostro legislatore, infatti, con il Decreto coerentemente segue questo scenario, anche se mostra alcuni segnali di disomogeneità rispetto ai precedenti interventi.

Il 3° comma dell'art. 10-*quater* contiene un riferimento esplicito all'art. 168 del reg. (UE) n. 1308/2013 il quale, nella disciplina delle (eque) relazioni commerciali nel settore agroalimentare, pone l'accento sugli aspetti relativi alle qualità dei soggetti e al contenuto (legale) del contratto e non richiama, come sarebbe apparso più coerente, il 1° comma dell'art. 62 del d.l. n. 1/2012. Quest'ultima disposizione viene, invece, in risalto al fine esclusivo di ribadire la (opzione di) obbligatorietà della forma scritta, ma a proposito del contenuto legale del contratto il Decreto opta per un rinvio alla disposizione del regolamento UE, non ritenendo evidentemente esaustivo, perché generico, il contenuto indicato dal 1° comma dell'art. 62, che riguarda gli elementi contrattuali della durata, delle quantità e delle caratteristiche del prodotto venduto, del prezzo, delle modalità di consegna e del termine di pagamento¹⁰.

La scelta del legislatore sembra, infatti, in questo senso orientata verso un richiamo alle disposizioni di cui all'art. 168 del regolamento UE in quanto maggiormente dettagliate e univoche rispetto al dettato domestico e ai molti dubbi ermeneutici che solleva la (isolata) lettura dell'art. 62¹¹.

¹⁰ Cfr. A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 265: «Ebbene nel caso di specie è difficile negare che molti degli obblighi/divieti di cui parla l'art. 62 si presentano sotto forma di clausole generali dai contenuti elastici, ossia in termini non confacenti con la chiarezza e la certezza che richiede la predisposizione di fattispecie cui si lega l'applicazione di sanzioni».

¹¹ Tra tutti si ricorda quello relativo ai soggetti coinvolti nella relazione contrattuale, nell'art. 62 si fa riferimento in termini generici agli operatori agricoli, nell'art. 168 del regio-

Riguardo al profilo della durata, il Decreto opta per la determinazione legale minima che non deve essere inferiore a dodici mesi (comma 1°, art. 10-*quater*)¹². Questa norma, apparentemente coerente con il termine legale di durata già stabilito a proposito della cessione del latte crudo nell'art. 2, comma 2°, del d.l. n. 51 del 2015, pone in realtà un problema di coordinamento con quest'ultima norma sotto il profilo della natura della (in)derogabilità in favore del produttore di latte. Ed infatti la lettura della disposizione contenuta nell'art. 10-*quater* è chiara nel fissare perentoriamente il termine minimo di durata a favore del produttore (non inferiore ai 12 mesi). Ma altrettanto limpido è il tratto dell'art. 2 nel disegnare in termini di inderogabilità *in peius* la determinazione della durata, consentendo la rinuncia del termine da parte dell'agricoltore-produttore cedente che deve essere formulata per iscritto.

Il legislatore del 2015 sembra mostrare una maggiore attenzione e consapevolezza nei confronti del rilievo che assume la posizione delle parti contraenti sotto il profilo dell'asimmetria di potere contrattuale, sgombrando il campo da dubbi ermeneutici sul punto, e mettendo da subito in chiaro la *ratio* protettiva della disposizione nei confronti del produttore di latte. Il termine infatti può essere inferiore a quello normativamente stabilito solo se il produttore lo considera più conveniente per sé e lo manifesti in modo espresso e per iscritto alla controparte (una derogabilità *in melius*)¹³.

La medesima attenzione non è riscontrabile nell'art. 10-*quater* del Decreto ove il cardine della norma non sembra essere costituito dalla qualità delle parti (in una dimensione di garanzia di bilanciamento), ma piuttosto dal rapporto contrattuale ovvero dall'aspetto (oggettivo) della cessione del prodotto agricolo, la cui determinazione di durata è stabilita in ragione della natura (neutrale) della relazione. Analogo discorso fa fatto a proposito del 2° comma della medesima disposizione. L'intento qui perseguito dal legislatore sembra manifestarsi in modo evidente verso un obiettivo di riequi-

lamento sono, viceversa, ben individuati in una corretta ottica di asimmetria il produttore e il primo acquirente, prevedendo una serie di obblighi nei confronti di quest'ultimi in quanto individuati come soggetti contrattuali più forti.

¹² Analogo termine è contenuto nell'art. 2, comma 2°, del d.l. n. 51 del 2015 a proposito dei contratti di filiera "Disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte e per il rispetto di corrette relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari".

¹³ Vi è da dire che la inderogabilità *in peius* è contemplata espressamente sia nell'art. 148 (filiera del latte) che nell'art. 168 (altre filiere agroalimentari diverse dal latte e dallo zucchero) del reg. (EU) n. 1308/2013. Il legislatore del 2015 ha, dunque, scelto di dare piena attuazione a tali previsioni regolamentari.

librio delle ragioni dello scambio, affidando all'ISMEA il compito di stabilire mensilmente i costi medi di produzione. Ma anche in questa circostanza si tratta di un intervento che non definisce con chiarezza i meccanismi e i criteri di fissazione del prezzo del bene, richiamando l'attenzione, in un'ottica di "giusta determinazione", sull'incidenza che il costo di produzione esercita sul prezzo finale.

Meglio aveva fatto in precedenza il nostro legislatore quando sulla medesima questione aveva specificato alcuni importanti criteri vincolanti attraverso i quali arrivare alla definizione dei costi di produzione: collocazione geografica e destinazione finale del latte. In altri termini sui due punti, già affrontati in via d'urgenza nel 2015, ossia durata del rapporto contrattuale e fissazione dei costi, il Decreto si presenta in versione di brutta copia, così determinando una sovrapposizione di disposizioni foriera di confusione e ambiguità.

In una dimensione volta alla *governance* del mercato e del contratto si pretenderebbe l'adozione di misure trasparenti ed efficienti sia in prospettiva di riequilibrio che di maggiore efficienza degli scambi commerciali, ma il nostro legislatore sembra incapace di fornire soluzioni diverse da quelle tampone e transitorie orientate ad una ridefinizione provvisoria di correzione "equa" del rapporto e dei prezzi quando subiscono turbamenti tali da alterare il libero gioco del mercato.

3. La vicenda che ha dato origine a questi interventi legislativi emergenziali è legata, come si è detto, alla vertenza del prezzo del latte ovino dell'inverno 2019 in Sardegna¹⁴. La questione ha posto al giurista una serie di interrogativi, facendo emergere la necessità di mettere in giusta evidenza la centralità (sociale, ancora prima che giuridica-economica) della regolazione e della *governance* del sistema di integrazione verticale della filiera agroalimen-

¹⁴ Il 67% delle consegne di latte ovino in Italia proviene dalla regione Sardegna. La maggior parte di questa quota è destinata alla produzione del Pecorino romano DOP. Secondo gli ultimi dati raccolti dal Consorzio per la Tutela del Pecorino Romano, la consistenza dell'allevamento ovino da latte nella zona delimitata di produzione (dati aggiornati al 2018) Dati forniti dalla BDN dell'Anagrafe Zootecnica istituita dal Ministero della Salute presso il CSN dell'Istituto "G. Caporale" di Teramo) rappresenta oltre il 60% dell'intero patrimonio ovino italiano. La sola Regione Sardegna possiede il 45% del totale con 3.103.762 capi ovini allevati (censimento al 31 dicembre 2018). La quota annua di latte utilizzata per la produzione di Pecorino Romano DOP (Sardegna e Lazio) nella campagna casearia 2017/2018 risulta pari al 63% del latte disponibile conforme alla produzione della DOP.

https://www.pecorinoromano.com/application/files/6715/6520/1407/Piano_di_Regolazione_dellOfferta_Pecorino_Romano_DOP_2019-2022_approvato_dallAssemblea_dei_Soci_il_30_luglio_2019.pdf.

tare e delle modalità di svolgimento al suo interno delle relazioni negoziali e contrattuali¹⁵. Il clamore mediatico suscitato dalla vicenda dei pastori e dei produttori di latte ovino-caprino della regione Sardegna¹⁶ induce l'interprete a cogliere la sostanza reale, non solo declinata in termini economici, delle situazioni, dei rapporti e degli interessi che entrano in gioco nelle vicende contrattuali di filiera e segnatamente quelle relative alla filiera agroalimentare. Al giurista spetta, infatti, il compito di verificare la funzione, la natura e la tenuta di queste relazioni negoziali e contrattuali che si dipanano nell'ambito agroalimentare e agroindustriale e che si riassumono nell'idea di filiera. Infatti, la questione dei pastori sardi, inserendosi con la dirompente forza della realtà (nella sua dimensione sociale e umana) nel dibattito sull'assetto della regolazione del mercato agroalimentare, mette alla prova la capacità di tenuta delle soluzioni finora adottate sotto un duplice aspetto, sia in ordine alla relazione individuale, in termini di tecniche di tutela, che in ordine alle regole a presidio della catena di approvvigionamento e di distribuzione in termini di efficacia ed efficienza dei rapporti di filiera nel settore agroalimentare¹⁷. Sono noti, sul punto, infatti, i molteplici rischi che derivano da soluzioni elaborate in assenza di un assetto normativo chiaro e coerente.

¹⁵ L'esigenza di una negoziabilità in senso ampio, non solo di tipo patrimonialistico-contrattualistico, capace di ricomprendere anche relazioni riferite a interessi e aspetti non squisitamente patrimoniali (ambiente, salute, identità), può considerarsi un dato acquisito nell'elaborazione dottrinale che già nella propria manualistica avverte della diversità di piani all'interno delle relazioni interindividuali giuridicamente rilevanti. Cfr. P. PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, pp. 226 e ss. Sebbene riferite ai legami di tipo familiare le considerazioni dell'A. possono bene ricondursi anche a quegli aspetti delle relazioni di filiera che coinvolgono interessi sia ultra-individuali che non patrimoniali, come gli aspetti culturali, sociali e ambientali, legati alle tradizioni e all'identità del territorio e alla protezione dell'ambiente e delle generazioni future. Profili quest'ultimi che coinvolgono anche il sistema agroalimentare e le sue articolazioni: le filiere DOC, IGT, STG, la produzione biologica.

¹⁶ Come è noto nei giorni di febbraio del 2019 diverse manifestazioni degli allevatori di latte caprino sardi si sono svolte sull'intera isola. L'effetto è stato molto eclatante ed ha investito l'intero Paese anche per le modalità della protesta, un fiume bianco di latte che corre giù per le strade è rimasto nella memoria di molti. All'insegna dello slogan "meglio buttarlo che venderlo", a fronte del suo basso prezzo di acquisto, 55 centesimi per il latte di pecora e 44 per quello di capra, i pastori in protesta si sono rifiutati di consegnare il latte riversandolo per le vie della Sardegna. *La Repubblica* del 9 febbraio del 2019, https://www.repubblica.it/cronaca/2019/02/09/news/pastori_sardi_in_rivolta_contro_il_prezzo_del_latte_meglio_buttarlo_via_-218703315/?ref=RHRS-BH-I0-C6-P10-S1.6-T1.

¹⁷ Come è stato rilevato da R. ALESSI, *I contratti di integrazione*, cit., p. 141: «(...) per il tramite dei contratti in parola (di integrazione) vengono regolate la produzione e lo scambio di beni e di servizi in un quadro di relazioni economiche che modifica sensibilmente i ruoli tradizionali delle imprese, attraverso la partizione su cui si regge il nostro ordinamento (imprese di produzione o di servizi, agricole o commerciali, industriali o ausiliari) e, in taluni casi, si colloca fuori del terreno dei rapporti tra le imprese concernendo piuttosto la dinamica dei gruppi di imprese».

Tra i temi di cui si è maggior dibattuto, di sicuro rilievo si pone la condizione di debolezza di alcuni protagonisti, prima tra tutti i produttori agricoli, questione connessa, anche, alla mancanza di una adeguata disciplina dei contratti di integrazione, se non di una vera e propria sua carenza¹⁸.

Una vulnerabilità economica che dipende dal (basso) potere contrattuale dei produttori agricoli di base (e nello specifico del latte), che finiscono con l'accettare la cessione del latte alla stalla ad un prezzo di vendita ritenuto insostenibile, perché inferiore ai costi per la sua produzione¹⁹. Sembrerebbe una considerazione ovvia, ma in realtà, come si proverà a dimostrare in prosieguo, l'individuazione all'interno della filiera agroalimentare del soggetto considerato debole non è cosa agevole e scontata come potrebbe apparire a prima vista, dipendendo (la sua individuazione) dalla fase della filiera, a rischio di eccessive semplificazioni e operazioni riduzionistiche che finiscono con lo svilire la portata del fenomeno in esame.

4. Si è detto come la dottrina abbia evidenziato i ritardi e l'inadeguatezza della nostra disciplina in materia, a fronte delle scelte compiute da altri Paesi, che viceversa sin dalle origini si sono forniti di una legislazione specifica²⁰. Tale circostanza induce l'interprete a richiamare, da un lato, la cornice generale codicistica, dall'altro una disciplina in grado di regolare – all'interno e meglio di quella generale – il fenomeno in esame. Il riferimento è all'art. 9 della legge n. 192 del 1998 sulla subfornitura²¹. Le maggiori difficoltà a questo proposito derivano dalla mancanza di consapevolezza – da parte del nostro legislatore, ma non solo – della specificità della relazione che si istaura tra le imprese all'interno della filiera nel fenomeno dell'integrazione²².

¹⁸ A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare*, cit., p. 219. L'A. in particolare sottolinea l'assenza preoccupante del legislatore italiano nel fenomeno dell'integrazione verticale in agricoltura.

¹⁹ Stando alle rilevazioni compiute dall'ISMEA all'inizio del mese di febbraio 2019 il prezzo del latte ovino alla stalla nel territorio sardo si assestava a 60 centesimi al litro, a fronte di un costo di produzione di 70 centesimi al litro escluso iva, segnando un margine negativo di 14 centesimi a litro. V. comunicato ISMEA <http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9246>. La funzione dell'ISMEA a proposito della rivelazione dei prezzi medi del latte alle stalle nonché dei relativi costi di produzione è stata espressamente attribuito dal legislatore, con l'introduzione dell'art. 62.

²⁰ Ricorda Jannarelli che, ad esempio, il primo atto normativo federale in materia negli USA risale al 1921, *Packers and Stockyard Act* volto a regolare il mercato della carne e del pollame contrastando i tentativi di manipolazione del mercato a danno dei produttori e consumatori.

²¹ A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 221 e ss.

²² G. BIVONA, *I contratti d'integrazione verticale in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1979.

La legislazione più che lacunosa ed inadeguata sembra piuttosto incapace di mettere a fuoco taluni rilevanti aspetti, finendo al più a descrivere il fenomeno, senza individuarne i caratteri specifici e lasciando sfornite di tutela adeguata proprio le relazioni individuali²³.

Ed infatti, sembra potersi osservare, sul piano della regolazione legislativa e amministrativa, un tentativo di assimilazione o una (ir)rilevanza tra l'ipotesi di un contratto individuale (c.d. di coltivazione, allevamento e fornitura) svolto all'esterno, o meglio indipendentemente dalla appartenenza alla filiera produttiva del relativo bene, isolato dal contesto di filiera e il medesimo contratto svolto al suo interno, in ragione dell'appartenenza alla filiera. Non è dato cogliere alcun valido elemento che possa far ritenere che l'integrazione, nell'ambito della relazione individuale tra i soggetti coinvolti nella filiera, assuma quella pregnanza tale da costituire la ragion d'essere di un'appartenenza dei soggetti di una filiera.

In realtà, l'elemento dell'integrazione (non solo verticale), emerge in tutta la sua chiarezza e rilevanza nel momento in cui si trascorre dal piano individuale del rapporto al piano della struttura del mercato, ed in particolare nel preciso momento in cui si debba rafforzare e rendere efficace ed efficiente il segmento di mercato.

Gli interventi legislativi, in questo senso, sono volti a sollecitare un'idea di integrazione funzionale al raggiungimento degli obiettivi di accrescimento e innovazione del mercato e delle filiere produttive.

Il riferimento non è solo, ovviamente, ai contratti di filiera e ai contratti di distretto²⁴, che, com'è noto, naturalmente sono volti a incrementare e a proteggere il settore merceologico e geografico dell'agroalimentare, e sono finalizzati alla concessione di finanziamenti agevolati per la realizzazione dei programmi di miglioramento della filiera, ma anche alle disposizioni di cui ai Capi II e III del d.lgs. n. 102 del 2005, che introducono un sistema tendente a regolare i rapporti individuali-contrattuali tra produttori e trasformatori in una dimensione di filiera. Queste norme ed in particolare gli artt. 9-13 hanno delle ricadute dirette nell'autonomia contrattuale perché volte alla costituzione di schemi negoziali da utilizzare nell'attività di scambio dei prodotti agroalimentari. Ebbene, nel perimetrare l'ambito applicativo e nel fissare le regole del gioco entro cui devono svolgersi le singole relazioni contrattuali, il legislatore coglie l'essenza dell'integrazione

²³ L. MODICA, *I contratti della nuova impresa agricola*, in R. ALESSI, *L'impresa agricola*, Utet, Torino, 2011, pp. 601-632.

²⁴ Previsti dall'art. 66 della legge 27 dicembre 2002 (finanziaria 2003).

al solo fine di rimarcare l'utilità della nozione in quanto, e solo se, ancora una volta, capace di innovare e rendere più competitivo il mercato agroalimentare nelle sue molteplici articolazioni. La funzione strumentale che vengono a rivestire anche questi singoli contratti (di coltivazione, di allevamento e fornitura, come vengono adesso definiti dal d.lgs. n. 102 del 2005 i cc.dd. contratti dell'*agrobusiness*) è chiaramente indicata dal successivo art. 14 che afferma come i medesimi costituiscono un criterio di preferenza per attribuire contributi statali per l'innovazione e la ristrutturazione delle imprese agricole e loro consorzi, se inseriti all'interno di un rapporto di filiera e risultano conformi ai contratti quadro²⁵.

Il contratto di coltivazione, allevamento e trasformazione di cui alla disciplina del d.lgs. n. 102 del 2005 che si forma e si conclude all'interno di una vicenda di filiera (predefinita legislativamente), svolge una funzione, per così dire, ultronea (appunto di integrazione) che va oltre quella propria di regolazione del singolo contratto agroindustriale e finisce con il costituire uno degli strumenti di governance delle filiere agroalimentari²⁶.

La relazione contrattuale nell'ambito delle filiere descrive una realtà di interessi, di rapporti e di situazioni che la dimensione di integrazione di filiera sostanzia, e di cui il contratto di coltivazione, allevamento e trasformazione rappresenta un momento di una vicenda giuridica complessiva, che non riesce, nonostante gli sforzi del nostro legislatore, a trovare una compiuta disciplina nel d.lgs. n. 102 del 2005²⁷. Il contesto di riferimento

²⁵ I rapporti di filiera indicati nell'art. 14 vanno intesi in senso lato non necessariamente riferibile all'intesa di cui all'art. 9. L'art. 10, ultimo comma, prevede, infatti, la stipula dei contratti quadro anche in mancanza di intesa di filiera (di cui all'art. 9), a condizione che i contraenti abbiano una rappresentatività specifica, determinata in percentuale al volume di produzione commercializzata. Tra i maggiori contratti tipo conclusi in assenza dell'intesa di cui all'art. 9 e dei contratti quadro *ex* art. 10, v. i modelli contrattuali predisposti dall'Unioncamere al link <http://www.regolazionemercato.camcom.it/Risultati-ricerca/P46O0/contratti-tipo.htm>.

²⁶ La dottrina fin dall'entrata della previgente legge n. 88 del 1988, abrogata dall'art. 16 del d.lgs. n. 102 del 2005, non aveva mancato di sottolineare come, da un lato gli interventi normativi in materia di contratti di filiera agroalimentare «finiscono per affidare la programmazione del settore agroindustriale all'autogoverno dei produttori», dall'altro lato come «la collaborazione tra le parti» nella determinazione e nel controllo delle tecniche di produzione e di immissione del prodotto nel mercato finisca per riflettersi sulle regole della responsabilità civile, «cosicché non potrà farsi carico soltanto l'alienante coltivatore o allevatore di eventuali errori tecnici che abbiano determinato difetti di qualità del prodotto». G. PISCIOTTA, in R. ALESSI, G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 293 e 294.

²⁷ In senso diverso sembra esprimersi E. BATELLI, *I contratti-tipo*, Jovene, Napoli, 2017, p. 220, secondo il quale «i contratti individuali, denominati 'contratti di coltivazione, allevamento e fornitura' (...) da contratti atipici e innominati il cui regolamento era lasciato, prima del 1988, all'autonomia negoziale privata (o meglio, era predisposto dall'industriale,

(di filiera) viene ad assumere una rilevanza tale da incidere sulla causa e la natura della relazione contrattuale sotto il profilo del contenuto e dei suoi obblighi, dei rimedi e della validità del contratto²⁸. Un singolo contratto di coltivazione (di filiera) per essere realmente significativo, e per giustificare l'esigenza di una disciplina *ad hoc*, deve necessariamente svolgersi all'interno della filiera ed essere frutto di una relazione (contrattuale) di filiera. Ora, una delle caratteristiche dei contratti di cessione dei prodotti agricoli (in un rapporto di integrazione) è quella di supporre una natura particolare di contratto, ben chiara, nel caso della produzione alimentare di tipo industriale, che richiede una consegna non isolata e autonoma di una "certa" fornitura, continua per poter soddisfare i bisogni del trasformatore. È evidente che tale atto di cessione se scrutinato singolarmente come contratto volto a regolare il singolo scambio porterebbe ad un giudizio diverso.

Sul piano giuridico è difficile giustificare proprio questa forma di filiera che sarebbe del tutto priva di peso e rilevanza nel caso si utilizzasse il solo parametro normativo codicistico, o quello della subfornitura. Occorre quin-

quale contraente forte, restando all'agricoltore solo l'alternativa di aderire o no alle condizioni generali stabilite dalla controparte) sono divenuti contratti nominati e legalmente tipici, dato che il d.lgs. n. 102/2005 ne detta una disciplina compiuta attraverso una tecnica legislativa di diretta regolamentazione (artt. 12-14) combinata con una tecnica di rinvio ai contratti quadro quali fonte normativa di secondo grado (art. 11). Così, dalla vasta tipologia sociale che era possibile rinvenire nella pratica (...) il legislatore ha estratto i punti cardine facendone un nuovo schema contrattuale legale contrassegnato dal contemperamento degli opposti interessi e dal riequilibrio delle posizioni».

²⁸ La tanto discussa vicenda sulla natura e sulla funzione della nullità *ex art. 62*, che ha monopolizzato il dibattito dottrinale, costituisce, da questo punto di vista, un chiaro esempio dell'incidenza del singolo rapporto contrattuale rispetto al rapporto di filiera, in cui si inserisce. L'assenza di un effetto demolitorio della nullità, su cui la dottrina sembra comunque concordare, sia pure in una diversità di approcci, si può giustificare solo in questo modo. Sostenere che, ai sensi dell'art. 62, la violazione della forma scritta non determina la nullità significa preservare il rapporto complessivo, la sostanza della vicenda e la circostanza dell'abnormità della misura della nullità rispetto all'intero svolgimento del rapporto di integrazione, che caratterizza la vicenda, rischiando di arrecare un pregiudizio maggiore alle parti deboli, aprendo la strada a misure più efficaci rispetto agli effetti di porre nel nulla l'intera operazione economica. Come bene è stato colto dalla dottrina, infatti, non si è in presenza di una analogia con l'ipotesi delle nullità di protezione contenute nel codice di consumo, anche perché nella vicenda di cui all'art. 62, tra l'altro, non si è in presenza di una tecnica di tutela a favore di un determinato soggetto debole, ma di un soggetto debole che muta in base alle fasi della filiera: il produttore, il fornitore, il trasformatore ed in generale tutte le controparti destinate a relazionarsi contrattualmente con la GDO. Di «soggetto debole variabile» parla S. PAGLIANTINI, *Il "pasticcio" dell'art. 62 l. 221/2012: integrazione equitativa di un contratto parzialmente nullo ovvero responsabilità precontrattuale da contratto sconveniente?*, in *Persona e Mercato*, 1/2014, p. 46, avvertendo l'interprete che solo rivolgendo lo sguardo ai «segmenti più avanzati della filiera», è possibile ricercare, di volta in volta, il soggetto debole. In altri termini è il rapporto di filiera a far emergere il profilo del soggetto bisognoso di tutela.

di stabilire una distinzione tra integrazione contrattuale di filiera e filiera non contrattualmente integrata, in quanto soltanto la prima riguarda una pluralità di contratti di coltivazione, uniti da decisioni comuni, piuttosto che da una comunanza di interessi. La presenza della filiera (di tipo contrattuale) nasce sulla base di un accordo comune, ed è questo accordo a conferire un certo valore e a rendere rilevante giuridicamente l'integrazione. È la consapevolezza e la valenza di questo "accordo" di integrazione che fa rendere inopportuni gli strumenti contrattuali di tipo codicistico e che giustificano, viceversa, un piano di regole *ad hoc* che si basano su questa premessa²⁹.

Non sembra lecito avvalersi delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 102 del 2005 come indici normativi di un protezionismo agricolo a sostegno del reddito dei produttori o alla "giusta" determinazione del prezzo. E non sembra neppure lecito una disciplina che non è volta né a tutelare la posizione dei soggetti deboli e segnatamente dei soggetti produttori, né a riequilibrare la posizione dei contraenti in un contesto di asimmetria contrattuale.

5. La debolezza economica-contrattuale dei produttori del latte si manifesta come nozione speculare all'abuso di potere contrattuale dei trasformatori. Questo profilo di abuso costituisce un argomento ricorrente nel

²⁹ Sul piano ricostruttivo, fuori dalle rigidità e dalle strettoie della disciplina del d.lgs. n. 102 del 2005, dottrina e giurisprudenza hanno utilizzato la disposizione contenuta nell'art. 9 della legge n. 192 del 1998 sulla subfornitura, per regolare uno dei momenti di maggiore rilevanza della vicenda contrattuale di filiera. La norma, com'è noto, si inserisce all'interno di un quadro di asimmetria contrattuale e tende a riequilibrare il rapporto dal lato del soggetto, considerato nella vicenda contrattuale che lo lega al fornitore, in una posizione di dipendenza che non gli consente, con gli usuali strumenti contrattuali, di reagire inserendo rimedi e contrappesi nel rapporto, volti a determinare un assetto più equilibrato al contratto. Più pertinente, ma solo in apparenza, invece, sono le disposizioni contenute dapprima nella legge n. 88 del 1988, successivamente nel d.lgs. n. 102 del 2005. Sebbene queste discipline si siano ispirate nell'intenzione del legislatore a regolare il fenomeno dei contratti ad integrazione verticale nel settore agroindustriale, non riescono a discostarsi da una dimensione descrittiva del fenomeno, senza offrire un piano chiaro ed esplicito di regolazione del fenomeno preso in considerazione. La legge n. 88 del 1988, che, si ripete, costituisce il primo momento di manifestazione sul piano legislativo del fenomeno dell'integrazione verticale della filiera agroalimentare, a ben vedere si concentra sulla mera esposizione, sulla messa in chiaro, dell'operazione economica del contratto di coltivazione e allevamento. In questa nuova dimensione, quella appunto di filiera, il contratto di coltivazione viene a descrivere sul piano giuridico l'assunzione di una serie di obbligazioni di fare e di dare in capo al coltivatore a fronte del pagamento del prezzo da parte del trasformatore-acquirente. Sebbene a prima vista la prestazione sembra connotarsi di caratteristiche proprie di un rapporto di filiera che vede il combinarsi di prestazioni di *facere* e di dare, finisce con il confermare sul piano della sua struttura e della sua funzione il modello contrattuale proprio della compravendita. In questo senso v. A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 221.

settore lattiero-caseario, che soffre proprio di una asimmetria legata alla posizione di maggior vantaggio delle imprese trasformatrici-industriali rispetto ai produttori³⁰, in quanto capaci di condizionare il prezzo di acquisto del latte e di trasferire il costo di oscillazione dei prezzi nel mercato, sugli allevatori o consumatori. Tale posizione di forza degli industriali-trasformatori si rispecchia, come detto, specularmente sulla debolezza del potere contrattuale delle aziende agricole, da un lato vincolate ad una modalità di raccolta e di vendita (giornaliera) della propria produzione, dall'altro lato, dall'assenza di valide alternative di vendita più vantaggiose³¹. A ciò si aggiunga la presenza, dal lato dell'offerta, di numerosissimi produttori a fronte del numero ristretto, dal lato della domanda, di trasformatori, che finisce con l'agevolare solo quest'ultimi come unica parte di un rapporto contrattuale posto ad operare in un contesto ricco di alternative di acquisto del latte.

La nota previsione contenuta nell'art. 62 d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 è considerata il primo momento di riconoscimento di un'esigenza di protezione degli interessi dei soggetti deboli della filiera, ma una lettura più attenta e sistematica fa emergere una natura diversa e un intervento foriero di ambiguità.

L'art. 62, in quanto espressione di una logica di tipo strettamente concorrenziale, si inserisce, coerentemente, dentro la cornice del sistema agroalimentare finalizzata all'immissione nel mercato del prodotto agroalimentare³² ed intende imprimere garanzia ed efficienza al funzionamento

³⁰ La disciplina del settore lattiero contenuta inizialmente nel reg. (CE) n. 1234/2007 è stata dapprima modificata dal reg. (EU) n. 261/2012 per poi confluire all'interno del n. 1318/2013.

³¹ Per queste osservazioni di insieme v. anzitutto l'indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario condotta dall'AGCOM, [http://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/8479B59509CFFF40C1257F77004F18B0/\\$File/p25899_all.pdf](http://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/8479B59509CFFF40C1257F77004F18B0/$File/p25899_all.pdf).

³² La disposizione normativa non chiarisce la sua esatta latitudine che si presta ad una duplice interpretazione: restrittiva, che fa riferimento al prodotto agricolo destinato all'alimentazione, ed estensiva, riferita sia a tutti prodotti agricoli che a tutti gli alimenti compresi quelli non agricoli (come mangimi e integratori alimentari). L'equivoco nasce, in questo caso, dalla formulazione letterale della disposizione. La rubrica dell'art. 62 utilizza i termini agricoli e prodotti agroalimentari, mentre il 1° comma fa riferimento alla cessione dei «prodotti agricoli e alimentari». Verso un'interpretazione estensiva si sono orientati il MIPAAFT e l'AGCM, che rispettivamente con decreto 19 ottobre 2012, n. 199 e con regolamento del 6 febbraio 2013 si riferiscono al 1° comma della disposizione legislativa e alla cessione dei prodotti agricoli e alimentari: in particolare l'art. 2 del decreto precisa che per prodotto agricolo debba intendersi i prodotti dell'Allegato I di cui all'art. 38, comma 3°, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e per alimento i prodotti di cui all'articolo 2 del reg. (CE) n. 178/2002. Diversamente la giurisprudenza che con sentenza TAR Lazio 17 luglio 2013, n. 7195 ha precisato che i corretti confini della norma vanno rintracciati nella nozione di prodotto agroalimentare, cioè il solo prodotto agricolo destinato all'alimentazione. Sul tema v.

di questo specifico settore merceologico. Tale norma non è né in grado di rispondere ad un bisogno di tutela dell'operatore agricolo, né a soddisfare un reale bisogno di rafforzamento della filiera nel suo complesso, rappresentando una riaffermazione della priorità del mercato e della sua priorità rispetto agli interessi individuali dei protagonisti della filiera. Sotto il primo profilo, è del tutto evidente che la norma non si rivolge principalmente alla parte agricola, ma a tutti i soggetti che entrano in relazione con la parte economicamente e contrattualmente più forte della filiera agroalimentare. Sotto il secondo profilo, si assiste ad una equiparazione (semplificazione) del produttore agricolo con gli altri operatori commerciali "deboli" che si traduce sul piano della tecnica di tutela nel superiore interesse della unità e tenuta della filiera. Questa esigenza di protezione dei soggetti considerati economicamente più vulnerabili che si inserisce in una prospettiva relativa alla totalità delle relazioni di filiera, rischia di far appiattire la figura del produttore agricolo finendo con l'intorbidare le acque in quanto non in grado di distinguere i differenti gradi di tutela dei beni riconducibili alle diverse sfere dei soggetti che compongono la filiera³³. L'idea di una funzione generica di protezione risiederebbe, infatti, nella circostanza che la GDO (Grande distribuzione organizzata) nel corso degli anni ha assunto una netta posizione di supremazia nell'ambito della filiera agroalimentare, superando di gran lunga gli stessi soggetti industriali della trasformazione. Nel fare ciò si è venuta a determinare una equiparazione, in punto di debolezza contrattuale e di asimmetria, tra i soggetti che producono e quelli che commercializzano e trasformano i prodotti agricoli, cioè tra i produttori della materia prima e i soggetti che svolgono una attività esclusivamente commerciale e industriale, non potendosi registrare per il produttore agricolo alcun significativo guadagno su questo fronte³⁴. Ciò che viene messo in chiaro è l'individuazione degli anelli deboli della catena agroalimentare

A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, Cacucci, Bari, 2018, p. 240; F. ALBISSINI, *Prodotti alimentari o agroalimentari?*, il TAR Lazio, *Giudice del mercato e law maker*, *smenitisce il MIPAAF e l'AGCM*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 3.

³³ Il riferimento è al dibattito dottrinale sull'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

³⁴ Per questa ragione, tra l'altro, non si può condividere l'opinione di chi ritiene che «il legislatore prende atto di una filiera agroalimentare dominata da una strutturale asimmetria di potere contrattuale tra chi produce e chi commercializza. Per questo interviene, allo scopo di evitare che, abusando del proprio potere, l'impresa di intermediazione commerciale si appropri di una quota parte dei profitti spettanti ai produttori». E. BATTELLI, *I contratti-tipo*, Jovene, Napoli, 2017. Vi è da dire, tra l'altro, che il primo caso di intervento dell'AGCM ex art. 62, ha riguardato l'ipotesi di abuso da parte della COOP in qualità di GDO, a danno di una società di trasformazione che si obbligava a rifornire gli alimenti destinati ad essere immessi nella rete distributiva a marchio COOP.

che sono diversi e non si riferiscono in via esclusiva al primo soltanto di essi. L'ambito di protezione (trasversale) ex art. 62 è ad ampio spettro fino a ricomprendere tutti i soggetti e tutti i prodotti che in una situazione di debolezza operano e vengono veicolati all'interno della filiera agroalimentare.

Si sostiene, giustamente, che nella vicenda dei *contratti* di cessione dei prodotti agricoli e alimentari è il soggetto cessionario il vero destinatario della previsione di cui all'art. 62 a cui si impongono una serie di obblighi e divieti, a tutto vantaggio del cedente. Tale previsione dipende dal fatto che il cessionario rappresenterebbe la parte economicamente più forte, considerazione certamente condivisibile, salvo poi, il far discendere l'ulteriore corollario che identifica il cedente nel soggetto agricolo, ed identificando la debolezza contrattuale (presupposto dell'art. 62) nella particolare natura del prodotto agricolo oggetto di cessione, considerato vulnerabile in quanto soggetto alla stagionalità e alla alta deperibilità.

Il dibattito intorno alle asimmetrie nella filiera agroalimentare è fortemente segnato e condizionato dalla prospettiva della concorrenza e dai contributi offerti dalla disciplina *antitrust*, che ha affrontato questi profili e che per sua natura si muove dentro un piano di regolamentazione del mercato che vede intrecciarsi interessi individuali e interessi generali, e che si ispira ad esaltare l'individualità dei protagonisti del mercato. È noto come nell'ultima evoluzione l'attività dell'AGCM si è allargata sempre di più verso nuove forme di controllo e sorveglianza scrutinando i comportamenti individuali degli operatori del mercato con una funzione di protezione che sembrerebbe orientata alla singola posizione del contraente debole.

L'Autorità *antitrust* nazionale, proprio sotto il profilo che qui più da vicino ci interessa, quello cioè della filiera agroalimentare, ha sottolineato come in un contesto di sbilanciamento di potere di acquisto, il soggetto più forte tende generalmente a porre in essere dei comportamenti fortemente pregiudizievoli nei confronti degli altri soggetti interessati allo scambio (venditori, fornitori e produttori).

Questa "nuova" funzione attribuita dal legislatore all'*antitrust* che da guardiana del mercato diviene guardiana del soggetto debole, crea un nesso logico-normativo tra tutela del soggetto debole e tutela del mercato, che sul piano squisitamente rimediale-civilistico si traduce nell'utilizzo dell'armamentario di protezione del mercato. Ed infatti, anche se si è reso necessario fornirla di uno strumento normativo specifico (comma 8°, art. 62), gli strumenti e le categorie che continua ad adoperare sono quelli originari. Ma l'intervento (amministrativo), per così dire esterno alla relazione, perché appunto guarda al mercato, finisce comunque col non incidere effica-

cemente sul comportamento della parte che, sebbene venga stigmatizzato e sanzionato, non riesce in modo convincente a restituire al rapporto (individuale) male attuato un valido strumento di salvaguardia dell'interesse del soggetto debole. Non a caso la dottrina non ha mancato di evidenziare come il rimedio sanzionatorio di tipo amministrativo abbia finito di fatto con lo sterilizzare la nullità codicistica declinata nei termini dell'art. 1418 cod. civ., in quanto la sua forza demolitrice risulta inadeguata a fronte della esigenza di "recupero" del contratto³⁵.

Vi è da dire che vi sono stati tentativi di letture dell'art. 62 da parte della stessa AGCM in chiave "privatistica" avendo la stessa ricordato come sebbene i suoi interventi mirino in ultima analisi a spingere il soggetto più forte a porre in essere dei comportamenti virtuosi per il mercato, la medesima disposizione legislativa contempli, al 10° comma, un binario giudiziario volto direttamente a proteggere l'interesse individuale e collettivo del contraente e delle categorie di soggetti considerate più deboli³⁶.

³⁵ La dottrina più attenta, complice l'incertezza e l'opacità del dato normativo, ha inizialmente optato per una nullità assoluta, per poi compiere una curvatura verso la funzione di protezione-conservazione della posizione del soggetto debole, a seguito anche della intervenuta modifica legislativa che ha inteso correggere il tiro. Il riferimento è alla posizione di Jannarelli che all'indomani della entrata in vigore dell'art. 62 affermava come la previsione contenuta al comma 1° «risponderebbe all'esigenza di una omogenea regolamentazione dei rapporti di filiera come tale finalizzata a fissare le regole del giuoco nei mercati agro-alimentari e ciò nell'interesse generale, ivi compresi sia gli interessi dei consumatori finali, sia gli interessi degli operatori concorrenti, e non già per la protezione dell'interesse privato di una delle parti contraenti» (A. JANNARELLI, *I contratti del mercato agroalimentare: alcune considerazioni di sintesi*, in *Riv. dir. alm.*, gennaio-marzo 2013, p. 60). Per poi, anche in base all'intervento compiuto in sede di conversione che ha espunto il termine nullità dal comma 1° del citato art. 62, curvare verso la reale *ratio* di protezione del soggetto debole della previsione e conseguentemente considerare la nullità originaria (assoluta) «sproporzionata e al tempo stesso inadeguata sia che in astratto la si consideri funzionale alla protezione del contraente debole e in condizioni di dipendenza economica dall'altro, sia che la si voglia considerare come finalizzata ad assicurare il rispetto di un preciso ordine nel mercato di riferimento» (A. JANNARELLI, *op. cit.*, pp. 270 e 271).

³⁶ La scelta di affidare questa ulteriore funzione all'AGCM non contribuisce di certo a far chiarezza a proposito della distinzione tra interesse individuale del soggetto (debole) e interesse generale del mercato, esigenza avvertita soprattutto dalla dottrina più attenta al fenomeno in esame. Anzi, al contrario, la scelta del nostro legislatore è quella di volere costituire un nesso normativo tra il rafforzamento della posizione dei soggetti (debole) e il funzionamento del mercato. A questo proposito non può tuttavia non evidenziarsi la presenza di indici normativi da parte dell'UE diversi che sembrano, invece, optare verso differenziazione di piani, proprio sotto il profilo dell'Autorità pubblica cui affidare il compito di vigilanza e garanzia riguardo ai comportamenti posti in essere dai soggetti della filiera, prevedendo l'istituzione di un'Autorità *ad hoc* con precisi compiti e poteri di tutela. Il riferimento è alla direttiva 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. L'art. 4 della citata direttiva, rubricato Autorità di contrasto, prevede che «ogni Stato membro designa una o più Autorità incaricate di applicare i divieti di cui all'art. 3 a livello nazionale ('autorità di contrasto') e informa la Commissione di tale

Ma al di là del merito di voler lanciare un monito³⁷, non solo al legislatore, indicando nel c.d. doppio binario di tutela un richiamo all'attivazione dei rimedi squisitamente giudiziali, in vista di un completamento del quadro di tutela proprio sul fronte delle relazioni individuali, non sempre l'AGCM sembra mostrare piena consapevolezza del proprio "nuovo" ruolo di garante del soggetto debole ad essa assegnato dal nostro legislatore³⁸.

La risposta sul piano normativo alla vertenza negoziale sul prezzo del latte nella regione Sardegna – che sta alla base degli interventi legislativi ultimi – comporta un'indagine sulle modalità di determinazione del prezzo del prodotto agricolo: in un contesto di mercato globale di tipo concorrenziale, si pone la questione, allora, se essa possa essere condotta e definita con i soliti parametri economico-finanziari, oppure sulla base di parametri valutativi non squisitamente patrimonialistici, primo fra tutti i costi di qualificazione e valorizzazione del territorio e dei suoi elementi culturali ed identitari. In altri termini, quali dovrebbero essere gli indicatori economici

designazione. L'Autorità di contrasto deve essere dotata dei poteri specifici di: *a*) avviare e condurre indagini di propria iniziativa o a seguito di una denuncia; *b*) chiedere agli acquirenti e ai fornitori di fornire tutte le informazioni necessarie al fine di condurre indagini sulle pratiche commerciali vietate; *c*) effettuare ispezioni *in loco*, senza preavviso, nel quadro delle indagini, in conformità delle norme e delle procedure nazionali; *d*) adottare decisioni in cui accerta la violazione dei divieti di cui all'art. 3 e impone all'acquirente di porre fine alla pratica commerciale vietata; l'Autorità può astenersi dall'adottare una siffatta decisione qualora tale decisione rischi di rivelare l'identità del denunciante o qualsiasi altra informazione la cui divulgazione, secondo il denunciante stesso, potrebbe essere lesiva dei suoi interessi, e a condizione che egli abbia specificato quali sono tali informazioni conformemente all'art. 5, par. 3; *e*) imporre o avviare procedimenti finalizzati all'imposizione di sanzioni pecuniarie e altre sanzioni di pari efficacia e provvedimenti provvisori, nei confronti dell'autore della violazione, in conformità delle norme e procedure nazionali; *f*) pubblicare regolarmente le decisioni adottate ai sensi delle lett. *d*) ed *e*). Le sanzioni di cui al primo comma, lett. *e*), sono efficaci, proporzionate e dissuasive e tengono conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione.

2. Gli Stati membri provvedono affinché l'esercizio dei poteri di cui al par. 1 sia soggetto a opportune tutele riguardo ai diritti della difesa, conformemente ai principi generali del diritto dell'Unione e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compreso nei casi in cui il denunciante chiede il trattamento riservato delle informazioni a norma dell'art. 5, par. 3.

³⁷ Monito che allo stato non sembra sia stato raccolto dalla giurisprudenza, pressoché assente salvo qualche timido intervento sul fronte, non a caso, amministrativo. Il riferimento è alla sentenza TAR sull'ambito applicativo dell'art. 62 e segnatamente sui limiti di competenza del MIPAAFT in materia di prodotti agroalimentari.

³⁸ Le difficoltà di adire il GO per la tutela degli interessi individuali dei protagonisti vengono individuate nel timore di ritorsioni commerciali nei confronti del soggetto denunciante insieme ai rischi e ai costi economici legati all'azione di contrasto, in questo senso il legislatore europeo, come abbiamo detto, indica come soluzione la costituzione di Autorità di contrasto *ad hoc*. In questo senso direttiva UE 2019/633 del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

che incidono e devono essere presenti nella determinazione del prezzo?³⁹ Ci si chiede, inoltre, se questi indicatori debbano o possano essere lasciati alla libera valutazione-negoziiazione delle parti, oppure ad essa sottratti e definiti normativamente, cioè in altri termini determinati da regole legali. Nel primo caso (quello affidato alla libera negoziazione) si dovrà garantire che essa sia realmente libera, cioè non condizionata da asimmetrie o, che è lo stesso, da una condizione di debolezza contrattuale. Nel secondo caso, invece, che gli interventi impositivi-normativi non si pongano in contrasto con le regole della concorrenza. Il prezzo del prodotto agricolo per essere affidato ai dettami del mercato deve inserirsi dentro la cornice concorrenziale, che deve essere in grado di proteggere l'efficienza del mercato stesso e dei suoi protagonisti. In altri termini, nell'uno come nell'altro caso, è fondamentale fissare le regole del gioco. Il terreno della concorrenza, infatti, proprio in funzione di tutela dei soggetti che dentro il mercato operano, contiene un'area di tutela ad essa attigua, che impone ai componenti della filiera di comportarsi in modo leale e corretto non solo quando si interfacciano nel mercato, ma anche quando instaurano delle relazioni sia in verticale che in orizzontale con gli altri soggetti. Il riferimento, nel settore agroalimentare, si è detto, è costituito dall'art. 62 della d.l. n. 1 del 2012 e dal d.m. n. 199 del 2012 che contiene il regolamento di attuazione dell'art. 62 volto a descrivere le modalità applicative della disposizione legislativa⁴⁰. Il decreto ministeriale ora richiamato all'art. 4, 2° comma, lett. c) specifica che costituisce una pratica commerciale sleale quella volta a determinare «in contrasto con il principio di buona fede e della correttezza», prezzi palesemente inferiore ai costi di produzione «medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte degli imprenditore agricoli»⁴¹.

Una disposizione apparentemente del medesimo tenore di quella contenuta nel regolamento attuativo da ultimo richiamato è presente nel nostro ordinamento. Il riferimento è all'art. 3, lett. a) della legge n. 287 del 1990 isti-

³⁹ La denuncia di Coldiretti evidenzia questi profili, <https://www.sienanews.it/toscana/siena/tragedia-dei-pastori-sardi-coldiretti-chiede-rispetto/>.

⁴⁰ In realtà la dottrina indica come importante fonte normativa anche il regolamento dell'Antitrust ex art. 7 del d.m. n. 199 del 2019, che in quanto volto a circoscrivere l'ambito operativo di intervento dell'Autorità di cui al comma 8° dell'art. 62, finisce con il determinare sul piano attuativo e dell'effettività di tutela la vera latitudine della disposizione. V. in senso critico A. JANNARELLI, *op. cit.*, pp. 264-269. L'A. evidenzia come la stessa Autorità si sia autolimitata e abbia ridimensionamento arbitrariamente il proprio ruolo.

⁴¹ Tuttavia come sostiene l'AGCM la determinazione (normativa-oggettiva) del costo di produzione del latte è estremamente difficoltosa, non risultando pacifica l'individuazione di parametri certi applicabili uniformemente. Tante sono le variabili, territorio, metodi di produzione, numero degli animali, stagionalità.

tutiva dell'AGCM, che nell'elencare le ipotesi di comportamenti tipici di abuso di posizione dominante inserisce proprio il caso di imposizione di prezzi di acquisto ingiustificatamente gravosi per la controparte. Dunque di fronte alla vicenda dei pastori sardi l'AGCM avrebbe potuto pure attivarsi attraverso il meccanismo dell'art. 3, nell'interesse generale e pubblico a salvaguardia del meccanismo competitivo proprio del mercato concorrenziale, qualora però avesse ravvisato un'ipotesi di abuso da posizione dominante⁴². L'art. 62 sebbene più tortuoso sembra, tuttavia, offrire un appiglio ulteriore alla capacità di intervento e repressione dell'Autorità, non richiedendo per la sua applicabilità, da un lato, il preventivo accertamento della posizione dominante a differenza della previsione di cui all'art. 3 della legge n. 287 del 1990; dall'altro il parametro del costo di produzione sostenuto dalla controparte (debole), già legalmente stabilito nel senso che non deve essere inferiore al prezzo pattuito⁴³. A ben vedere questi ultimi indici normativi fanno propendere verso una dimensione orientata ad una protezione dell'interesse del soggetto più debole piuttosto che all'interesse generale della competitività del mercato. Ma ciò che più rileva è la diversità di funzione di salvaguardia dei due congegni normativi, il primo (art. 3) rivolto al mercato, il secondo (art. 62) al soggetto debole della relazione contrattuale, meglio specificato attraverso la previsione ministeriale di cui all'art. 4, comma 2°, lett. c), nell'imprenditore agricolo⁴⁴. Anche se l'area di contiguità tra i due profili emerge nel momento in cui si utilizza il criterio dello "squilibrio di forza commerciale" a qualificare lo stato di debolezza, parametro interpretativo – che nella realtà assolve una funzione di selezione e contenimento nell'accertamento dell'abuso – non contemplato dal 2° comma dell'art. 62, ma presente sia nel d.m. che nel regolamento dell'Autorità e utilizzato nei casi di abusi di dipendenza economica⁴⁵.

⁴² Non sembra tuttavia che allo stato attuale nel comparto agricolo sussistano i presupposti per azionare il divieto di abuso di posizione dominante, non potendosi configurare nella figura del consorzio il soggetto dominante. Semmai sarebbe scrutinabile lo schema consortile configurabile come possibile intesa anticoncorrenziale ai sensi dell'art. 2, 2° comma, lett. a).

⁴³ Si è detto nelle note precedenti della rilevazione dei costi di produzione del latte pubblicato dall'ISMEA nel mese di febbraio 2019 che indicava l'avvenuto superamento dei costi di produzione del latte sul prezzo finale. Vi è da sottolineare che il costo di produzione, come il prezzo, non costituisce un dato oggettivamente quantificabile, dipendendo da tanti fattori, quali capacità organizzativa, struttura, ecc.

⁴⁴ La norma in questo caso si riferisce ad un dato obiettivo costituito dalla imposizione da parte dell'acquirente di un prezzo di acquisto palesemente inferiore ai costi medi di produzione, che viene intercettato in un segmento specifico della filiera, costituito dalla cessione della materia prima al trasformatore-distributore.

⁴⁵ Stigmatizza le scelte MIPAAF e dell'AGCM, A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 266 e ss. A proposito del testo dell'art. 62 parte della dottrina ne sottolinea l'autonomia rispetto alla situazione

6. L'analisi fin qui condotta ci porta a considerare la via da percorrere (non solo legislativa) per affrontare talune vicende di squilibrio nelle relazioni contrattuali e in particolare quella della ricerca della giusta determinazione del prezzo. Si vuole proporre se non un prezzo minimo di acquisto del latte alla stalla – difficilmente giustificabile in un sistema di prezzo libero – almeno un criterio vincolante per la sua precisazione, capace di agganciare la determinazione del prezzo di acquisto ai costi di produzione in concreto⁴⁶. Una negoziazione sul prezzo in concreto (soggettiva) non affidata a parametri “oggettivi” (di borsa, etc.), ma in grado di valutare il contesto e i singoli elementi della produzione, il *knowhow*, e quindi anche le reali capacità del produttore, può favorire la costruzione di un piano di tutela efficace nei riguardi di quel singolo soggetto che svolge la propria attività in un dato contesto geografico-territoriale, economico e sociale; nel contempo, essa sarebbe in grado di favorire pratiche virtuose di produzione, che premiano la qualità del bene, in linea, tra l'altro, con gli obiettivi e le politiche orientate ad uno sviluppo positivo. Questa combinazione di piani (generale e individuale) potrebbe costituire un modello negoziale percorribile, coerente con le pur presenti tendenze legislative europee, volte alla tutela dell'attività agricola in un contesto concorrenziale nel rispetto però della salvaguardia dei redditi dei produttori agricoli (art. 39 TFUE).

Questo “limite” alla libertà contrattuale, giustificato da un intervento impositivo volto a rimediare al fallimento del mercato, può essere recuperato e controbilanciato, come dire in seconda battuta, con la promozione in positivo di una forma di contrattazione (su base associativa) tra l'industria di trasformazione e l'organizzazione interprofessionale dei produttori del latte. Questo percorso di tipo contrattuale sarebbe volto a stimolare l'attività negoziale delle parti, e sposterebbe su questo terreno le diverse esigenze, non solo individuali, ma anche generali e collettive. La proposta sarebbe in linea con una tendenza legislativa già presente negli ultimi anni, sia sul fronte interno che europeo, manifestatasi nel d.lgs. n. 102 del 2005 e nel reg. (UE) n. 1308/2013: essa si inserisce dentro un preciso e generale modello di regolazione moderna dei mercati a garanzia dell'autonomia dei privati,

di dipendenza economica. In questo senso G. BIFARI, *Nullità a tutela dell'impresa dipendente e filiera agroalimentare*, in *Eur. dir. privato*, 2015, p. 613.

⁴⁶ Anche il costo di produzione del latte alla stalla è variabile «I costi di produzione aziendali, infatti, estremamente diversificati da un'azienda all'altra in funzione di numerosi parametri strutturali e gestionali, variano prevalentemente in funzione della dimensione aziendale, diminuendo all'aumentare della produzione annua e del numero dei capi». Indagine AGCM, p. 5.

dove la tutela individuale può apparire rafforzata attraverso la predisposizione di modelli contrattuali e quindi forme di autoregolazione del mercato capaci di promuovere buone prassi e usi negoziali.

In questa direzione i disciplinari di produzione dei prodotti DOP e alcuni casi di contratti quadro – volti, tra l'altro, alla difesa del territorio, delle buone pratiche, delle identità culturali – che si rintracciano in alcune filiere agroalimentari ed in alcuni sistemi di produzione, offrono validi indici in una prospettiva di tutela (individuale e generale) e di efficienza. Potrebbe essere una risposta agli episodi di fallimento del mercato, mettendo in atto una logica funzionale alla correzione delle storture del mercato e al miglioramento della qualità e dell'innovazione.

Il dialogo tra diritto dei contratti e regolazione del mercato deve farsi sempre più intenso. Le regole (privatistiche e non) poste alla filiera produttiva e la funzione strumentale che il legislatore spesso assegna al contratto, per il raggiungimento di obiettivi in termini di consolidamento e di miglioramento, sembrano così potersi combinare. Il contratto diviene strumento in grado di favorire un processo di produzione e di sfruttamento delle diverse abilità per innovare il mercato. Ciò inevitabilmente porterebbe a ridisegnare i confini del contratto stesso e dell'attività dell'impresa agricola nel difficile ruolo della interdipendenza degli interessi individuali dei privati, che spesso si declinano in termini antagonisti, trattandosi di competitor in ottica, però, di collaborazione e di coordinamento.

Significativo a questo proposito è, come si è detto, il quadro disciplinare della produzione dei formaggi DOP, che ha trovato, infatti, un positivo riscontro da parte della Commissione oltre che dal MIPAAF. In particolare, il Consorzio dei produttori del Grana (trasformatori) nel proprio disciplinare di produzione prevedono espressamente tra le proprie finalità quella di garantire un'equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera, facendo particolare riferimento alla necessità di stabilizzare il reddito dei produttori di latte. A questo fine viene inserita (negozialmente) una correlazione tra la fornitura del latte e le forme del Grana Padano da produrre, coerente con il quadro normativo riferito ai prodotti di qualità: «Dal momento che la finalità del presente Piano produttivo è quella di valorizzare il formaggio Grana Padano e la sua qualità, in ottemperanza ai principi fondanti del reg. (UE) n. 261/2012 ora n. 1308/2013 che autorizza la regolamentazione dell'offerta per i formaggi DOP (...) anche per stabilizzare il mercato e i redditi dei produttori di latte garantendo un'equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera (...), ciò comporterà, come in effetti è avvenuto negli anni passati, un'equa correlazione tra il valore del Grana Padano con i suoi derivati (panna, burro, siero) e

quello del latte ad esso destinato, nel rispetto della particolare qualità e delle obbligatorie prescrizioni previste dal disciplinare produttivo, che tale latte garantisce. Per l'attuazione del sopraesposto principio dell'equa correlazione tra il valore del Grana Padano, con i suoi derivati, e il latte ad esso destinato, il Consorzio si attiverà per disporre dei dati necessari al raggiungimento e al monitoraggio dell'obiettivo della equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera, eventualmente avvalendosi anche di ISMEA».

Questo, virtuoso, *iter* negoziale fortemente connotato da un dettagliato *iter* normativo, ha certamente contribuito a promuovere, anche fuori dalle rigide trame legislative proprie del sistema delle denominazioni di origine, modelli contrattuali positivi. Il riferimento è ai contratti di coltivazione per il grano duro di qualità stipulato tra la Barilla e i coltivatori di alcune Regioni italiane, volto a migliorare la redditività di tali produttori in base alle specificità del grano coltivato e delle sue qualità⁴⁷.

Diversamente, non si può condividere la prassi negoziale volta a definire i termini del contratto in modo "oggettivo", parametrando prezzi e costi a listini di borsa o altri indicatori⁴⁸. Questa prassi propria del sistema delle camere di commercio sebbene animata dall'intenzione di proporsi in una forma di contrattazione collettiva come strumento di regolazione del mercato finisce paradossalmente con il mancare l'obiettivo che si propone, vale a dire di evitare l'insorgere di situazioni conflittuali tra i soggetti della filiera. Prevedere e predisporre regole "oggettive" ed esterne volte a garantire trasparenza ed equità alla relazione, è cosa diversa dal riequilibrare un rapporto asimmetrico. Esse certamente contribuiscono al miglioramento della fase formativa del contratto introducendo elementi di trasparenza nei termini e nelle condizioni ma muovendosi sul diverso piano della congruità della transazione commerciale e fotografando una situazione data (di mercato) sono in ultima analisi incapaci di modificare le forze in campo e di colmare i vuoti di autonomia e gli spazi perduti a seguito delle asimmetrie di potere contrattuale. Il proposito di rafforzamento e arricchimento della relazione contrattuale (di integrazione) all'interno della filiera passa anche attraverso una reale opera di incentivazione e di sostegno in grado di tradursi in regole efficaci che riescano a dischiudere l'area dell'autonomia contrattuale e della formazione del consenso.

⁴⁷ V. <https://www.barillagroup.com/it/comunicati-stampa/nuovi-contratti-triennali-di-coltivazione-del-grano-duro-2017-2019-al-sud%C2%A0>.

⁴⁸ V. in questo senso i modelli contrattuali predisposti dall'Unione camera in <http://www.regolazionemercato.camcom.it/P42A0C0S952/Contratti-tipo.htm>.

DIDATTICA

LUIGI COSTATO

APPUNTI PER UNA STORIA GIURIDICA AGRARIA DELL'OCCIDENTE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ITALIA*

ABSTRACT

Questo breve lavoro propone uno schizzo che descrive la nascita dell'agricoltura, l'apparire di regole concernenti il possesso della terra e la disponibilità dei suoi prodotti negli antichi imperi, per passare ad un *excursus* sulla evoluzione della proprietà terriera romana. Considera poi la *curtis* tardo romana e medievale, i contratti agrari e la civiltà feudale, scarsamente intaccata dai primi sviluppi capitalistici italiani nel XII-XV secolo. Nei secoli successivi la permanente miseria dei coltivatori iniziò a vedere le premesse di un riscatto, lungi dall'esserci effettuato con la nascita dell'industria tessile e meccanica in Inghilterra. Solo nel XX secolo si ritornò, in Europa, ad un vero ed efficiente intervento pubblico sul mercato dei prodotti agricoli, abbandonato progressivamente allo spirare del secolo a causa della perdita della importanza numerica degli addetti all'agricoltura, che sembra destinata a cambiare i suoi caratteri tradizionali.

This work presents a brief description of the birth and development of agriculture. It concerns the first appearance of the rules concerning the lands possession and the circulation of its products. The description goes from the ancient Middle Eastern and Egyptian empires to the Roman one. They are then considered the late Roman and medieval curtis and the feudal civilisation.

* Questo men che modesto lavoro è dedicato al professor Antonio Carrozza, al professor Giovanni Galloni, al professor Emilio Romagnoli, al professor Enrico Bassanelli e al mio maestro, prof. Alfredo Moschella, che hanno sviluppato gli studi nella materia agraria tenendola viva e autonoma didatticamente mentre era oggetto delle brame di materie che si ritenevano affini e prevalenti ma che, soprattutto ora, tali non sono (N.d.a.).

For a long time the peasant class lived in conditions of extreme poverty, from which it gradually emerged with the industrial devolution and the subsequent great technological development.

In the twentieth century, in Europe, a progressive public intervention took place on the agricultural product market, but at the end of the same century it was also abandoned due to the decrease in the number of people employed in the cultivation.

The powerful development of technology and the fight against climate changes make us foresee great changes in the agricultural sector.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Storia – Diritto.

KEYWORDS: *Agriculture – History – Law.*

SOMMARIO: 1. La nascita dell'agricoltura e lo sviluppo di regole collegate al possesso della terra e alla disponibilità dei suoi prodotti negli antichi imperi. – 2. La proprietà terriera romana dalle origini al latifondo e alla fine dell'Impero d'Occidente. – 3. La *curtis* tardo romana e medievale, i contratti agrari e la civiltà feudale. – 4. I transitori effetti dei primi sviluppi capitalistici italiani sulle condizioni agricole. – 5. La stabile miseria dei coltivatori e la nascita dell'industria tessile e meccanica in Inghilterra. – 6. L'intervento pubblico sul mercato dei prodotti agricoli nel XX secolo. – 7. Sviluppo del settore secondario e perdita della prevalenza dell'agricoltura, che muterà i suoi caratteri tradizionali.

1. Gli uomini del neolitico sembra abbiano iniziato a cibarsi di cereali selvatici non in forma prevalente ma utilizzandoli come integrazione della dieta; l'oasi di Gericò, vicina al punto nel quale il Giordano si getta nel mar Morto, reca una antichissima testimonianza, che è parsa collocabile attorno al 6000 a.C., circa l'uso dei cereali a scopo alimentare, poiché nel sito sono state trovate, da moderni archeologi, cariossidi di grano selvatico¹. L'oasi in questione, una specie di villaggio *ante litteram*, era abitata da uomini che raccoglievano le abbondanti piante spontanee che l'umidità faceva prosperare, usavano l'acqua della fonte per dissetarsi e cacciavano per assicurarsi altro cibo. A lungo si è ritenuto che gli abitanti dell'oasi non conoscessero l'agricoltura, come non la conoscevano i raccoglitori dei periodi precedenti, fino ad almeno 15.000 anni fa, anche se utilizzavano cereali per alimentarsi, almeno in parte. Ma forse, invece, la conoscevano.

Gli studi più recenti, infatti, hanno individuato, nella parte dell'altipiano anatolico che scende verso la terra dei due fiumi – Tigri ed Eufrate – e in una zona dell'Iran, tracce, ritenute sicure, di una agricoltura primitiva, che tenderebbero a spostare proprio attorno al 12000 a.C. i primi tentativi di addomesticazione di piante, in particolari dei cereali². Sembra che una mutazione genetica di un cereale abbia fatto sì che le cariossidi non cadessero, come accadeva di norma, ma restassero attaccate alla spiga anche se mature; questa constatazione fece sì che alcuni nostri antenati imparassero a raccogliere quel grano senza doverlo recuperare da terra e a utilizzarlo per zuppe o per fare delle primitive schiacciate³ e poi a seminare le cariossidi.

¹ Sul punto v. A. SALTINI, *I semi della civiltà*, Avenue Media, Bologna, 1996, p. 7.

² Vedi J. CAUVIN, *Nascita delle divinità e nascita dell'agricoltura - La Rivoluzione del simbolo nel Neolitico*, Jaca Book, Milano, 2010, *passim*. Non si tratteranno, in questa sede, gli sviluppi delle civiltà agricole in Cina ed in India, che pure hanno preso le mosse da grandi bacini fluviali in periodi sostanzialmente coevi a quelli qui esaminati, né la nascita dell'agricoltura del mais in America.

³ Sembra anche, in base a scoperte recenti, che l'uso alimentare dei cereali, ed in particolare di un tipo di farro, abbia addirittura precorso l'agricoltura di almeno diecimila anni, e

Tuttavia, situazioni dalle quali emerge l'esistenza di una agricoltura più avanzata, e cioè capace di dare l'avvio ad una civiltà non solo agricola sono, per ora, collocabili in periodi più recenti. La saga di Gilgameš è un ciclo epico di ambientazione sumerica, scritto in caratteri cuneiformi su tavolette d'argilla, che risale a un periodo compreso tra il 2600 a.C. e il 2500 a.C. del quale esistono sei versioni conosciute. Gilgameš, narra la saga, era un re sumero della città di Uruk contro il quale alcuni abitanti della città volevano far intervenire Enkidu, uomo forte e selvaggio, che viveva nella foresta e parlava con gli animali comprendendone il linguaggio. Per fare uscire dalla foresta Enkidu essi inviarono una prostituta sacra del tempio a sedurlo; l'uomo perse la sua purezza non comprendendo più, così, il linguaggio animale, e lasciò il suo ambiente abituale per andare nella vicina città, alla porta della quale trovò un fornaio.

Dunque, ben più di 4500 anni fa – dato che la saga doveva essere abbastanza precedente alla sua consolidazione in tavolette e alla scoperta stessa della scrittura – l'agricoltura aveva avuto successo producendo un *surplus* alimentare che consentiva la formazione di agglomerati urbani nei quali vivevano numerose persone dedite a molte attività, come a quella di fornaio/mugnaio, di scriba e di artigiano; esistevano, inoltre, templi e sacerdoti nonché un re e dei guerrieri⁴.

L'agricoltura aveva dato l'avvio alla civiltà, evitando all'uomo di occupare tutto il suo tempo per procacciarsi il cibo, che invece poteva produrre, raccogliere e conservare, e che risultò progressivamente eccedente le necessità del coltivatore e della sua famiglia.

Da ciò l'emergere della classe dei guerrieri e dei sacerdoti, questi ultimi, come sciamani, presenti anche prima della scoperta dell'agricoltura. Le tre classi – sacerdoti, guerrieri e contadini – caratterizzeranno a lungo la storia dell'uomo e troveranno normalmente il loro corrispondente in tre differenti divinità.

Questa tripartizione è tipica degli indoeuropei, e si rintraccia sia in India, nei testi *Vedici*, sia nell'*Avesta* iraniano, e trova riaffermazione anche presso altri popoli indoeuropei, come gli stessi romani⁵; in definitiva, cioè,

forse più. Sull'arg. A. BIANCO, *Il grano - Origine ed evoluzione*, in <http://www.colturaecultura.it/content/origine-ed-evoluzione-1>.

⁴ Una completa raccolta delle differenti versioni dell'epopea si può trovare in *La saga di Gilgameš*, a cura di G. Pettinato, Oscar grandi classici, Mondadori, Milano, 2004. Nella saga si racconta anche un episodio che descrive il diluvio universale narrato secoli dopo nella Bibbia. Sull'arg. v. ancora G. PETTINATO, *I Sumeri*, Bompiani, Milano, 2007.

⁵ Vedi G. DUMÉZIL, *Jupiter, Mars, Quirinus* (1953), trad. it., Einaudi, Torino, 1955,

sin dalle origini, i contadini svolsero una funzione essenziale per lo sviluppo delle società, e ciò non è stato vero solo per le civiltà antiche ma lo è anche per quelle moderne⁶.

Inoltre, essi furono, inconsapevolmente, degli scienziati, poiché diedero applicazione ad un principio essenziale nella scienza, e cioè la ripetibilità dell'esperimento. Addomesticando le piante, infatti, essi constatarono che ripetendo la semina, si ripeteva anche il raccolto, così come compresero che la concimazione aumentava la produzione e che locali adatti consentivano la conservazione del raccolto.

Gli uomini, tuttavia, quando scoprirono questi fenomeni, dovettero difendersi anche da altri umani ancora raccoglitori, che erano fortemente tentati di prelevare quanto da loro riposto; da ciò la necessità di proteggersi con persone armate, e di chiedere alle divinità la protezione dai razziatori e dal cattivo tempo, dalla siccità e dalle infestazioni di insetti. Questa è, in sostanza, l'origine delle tre classi cui si aggiungevano gli artigiani; talvolta costoro erano considerati una quarta classe mentre in moltissime stirpi indoeuropee restarono, per decine di secoli, classificati indistintamente fra gli agricoltori⁷.

Il legame fra questa organizzazione sociale e l'agricoltura è dimostrato, *a contrariis*, da quanto accaduto in Islanda, fra il IX e il XIII secolo, quando i vichinghi occupanti, in quell'isola vulcanica e fredda, pur provenendo da zone ove qualche forma di agricoltura esisteva, ed anche un sistema di classi, «non instaurarono subito una gerarchia sociale e (...) tale particolarità persistette senza grandi cambiamenti durante l'intero periodo d'indipendenza»⁸. Scarsa agricoltura, nessun nemico/predatore, di conseguenza niente esercizio.

p. 50 ss., ove anche bibliografia. Le tre classi indiane erano costituite dai *brabmana*, e cioè i sacerdoti, i *rajanya*, e cioè i guerrieri e i *vaisya*, ovvero gli agricoltori, fra i quali erano inclusi gli allevatori. In Iran la classe degli artigiani era considerata autonoma.

⁶ Sull'arg. v. DUMÉZIL, *op. cit.*, p. 24 ss. Sulla rilevanza del cibo nella storia umana mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Diritto al cibo*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, Aggiornamento XI, p. 165 ss.

⁷ Queste suddivisioni sono state presenti, pur con qualche variante, anche nel resto della terra ove di è affermata l'agricoltura, come in Cina ad oriente ed in America ad Occidente. E. BIENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee, I, Economia, parentela, società*, ed. it. a cura di M. Liborio, Einaudi, Torino, 1976, p. 215 ss., nella voce *La tripartizione delle funzioni*, mette in evidenza la presenza della quarta categoria degli artigiani citando una leggenda presente in molta letteratura classica greca.

Più importanti le differenze nei popoli del nord europeo, dove l'agricoltura era marginale, ed in particolare in Islanda.

⁸ Così J. LE GOFF, in *Presentazione* a J. BYOCK, *La stirpe di Odino - La civiltà vichinga in Islanda* (2001), trad. it., Mondadori, Milano, 2012, p. X. Occorre osservare che gli islandesi,

Diversamente si sviluppò la civiltà dei popoli dalla scrittura cuneiforme, nella quale si formarono imperi fondati sulla violenza⁹ e sostenibili perché la produzione agricola consentiva di alimentare importanti eserciti, i cui compiti andarono ben oltre la protezione dei raccolti. E in questi imperi, che non conoscevano ancora l'uso della moneta, il re provvedeva a proteggere, in qualche misura, gli agricoltori stabilendo, come parametri di valutazione delle cose, l'argento e l'orzo (o il farro), comunque il cereale allora più diffuso¹⁰. In definitiva, dunque, per i cereali esisteva una specie di prezzo politico, che aveva la funzione di proteggere i redditi di chi li produceva, che poteva essere il contadino o il proprietario terriero¹¹. Malauguratamente non si hanno notizie sui rapporti esistenti in materia agraria, e cioè se fossero prevalenti i grandi proprietari terrieri dotati di schiavi o di liberi che lavoravano la terra, ovvero piccoli proprietari o proprietà collettive, mentre esistono ancora tracce visibili delle canalizzazioni costruite sia per liberare dalle acque terreni potenzialmente coltivabili, sia per irrigare vaste superfici lontane dai due grandi fiumi, il Tigri e l'Eufrate, elementi che dimostrerebbero l'esistenza di un intervento "pubblico" o, quanto meno, attività svolte in forma collettiva.

La situazione dell'Egitto, e cioè della valle del Nilo, ove enormi costruzioni, città e opere di irraggiungibilità delle acque testimoniano l'antichità di quella civiltà, che era già sviluppata all'epoca in cui fu scritta la saga di Gilgamesh, ci è nota in modo più completo perché l'unità politica dell'Egitto fu conservata, pur con interruzioni, fino all'occupazione romana, e la scrittura geroglifica è stata da tempo decifrata. L'agricoltura era, ovviamente, alla base della sopravvivenza ma la gestione dei prodotti agricoli era diversa da quella mesopotamica, in conseguenza della peculiarità del sistema giuridico esistente. Le terre erano di proprietà del faraone, che le gestiva generalmente attraverso la casta dei sacerdoti; i prodotti della terra, e cioè

allora, erano privi di nemici, per le difficoltà esistenti per raggiungere l'isola che abitavano e la scarsa appetibilità del loro territorio anche per la realizzazione di razzie; dunque, per mancanza di nemici e razziatori, gli islandesi non avevano un esercito, pur provenendo da una stirpe nota per la sua bellicosità.

⁹ Per una interpretazione sull'origine dello stato come strumento per controllare la violenza v. D.C. NORTH, J.J. WALLIS, B.R. WEINGAST, *Violenza e ordini sociali (Un'interpretazione della storia)* (2009), trad. it., Il Mulino, Bologna, 2012, *passim*.

¹⁰ Sull'argomento v. M. CIAN, *Le antiche leggi del commercio-produzione, scambi, regole*, Il Mulino, Bologna, 2016, *passim*.

¹¹ Per superare la preoccupazione di assicurare l'autosufficienza alimentare agli ateniesi, Solone stabilì che fosse vietata qualsivoglia esportazione di prodotti alimentari eccezion fatta per l'olio, di cui l'Attica era grande produttrice, Sul punto v. ancora M. CIAN, *op. cit. passim*.

fondamentalmente cereali e lino, erano di proprietà reale e ammassati sotto il suo controllo, e allo stesso modo distribuiti¹².

Le due civiltà erano nate in epoche praticamente uguali ma si erano sviluppate, dal punto di vista politico-economico, in modo diverso; entrambe erano legate strettamente all'autosufficienza ma orientate a preservarla in modo, sembra, più "liberista" quella mesopotamica, decisamente dirigitista quella nilotica¹³. Ed è stata la seconda che ha resistito più a lungo mostrando che le sue scelte in campo economico erano le più efficaci. Di questo si convinsero non solo gli eredi di Alessandro Magno, che cercarono, per lo meno in una prima fase, di non modificare l'assetto precedente, ma anche i romani che, per assicurarsi l'utilizzo di quello che diventò il granaio di Roma, tentarono di mantenere le vecchie regole e lo stesso imperatore romano divenne, in Egitto, il faraone.

Augusto, tuttavia, trovò un Egitto impoverito dal malgoverno degli ultimi Tolomei e, in parte, modificato nella sua struttura proprietaria originaria (le terre erano, fino ai Tolomei, di proprietà del faraone) per l'assegnazione a molti greci di terreni in ogni parte dell'Egitto, e divenuti, alla fine, di loro proprietà; così dovette intervenire per riprendere le bonifiche avviate da Tolomeo Filadelfo ma progressivamente abbandonate, unitamente alla stessa manutenzione dei canali da tempo esistenti, e moralizzare l'ambiente¹⁴, escludendo dalla possibilità di entrare in Egitto i membri della classe senatoria al fine di evitare di compromettere l'assetto proprietario esistente.

Progressivamente, però, la terra coltivata divenne dei contadini ma, inesorabilmente, i più ricchi presero ad appropriarsene, anche senza avere un successo importante come accadde in altre zone dell'impero¹⁵. Comunque, i contadini, in Egitto, erano legati al suolo con un vincolo che restò, a lungo, sostanzialmente obbligatorio (tecnicamente "reale", in quanto assimilabile alla servitù della gleba), come dimostrano alcuni tentativi di abbandono stroncati con la forza¹⁶.

¹² Vedi N. GRIMAL, *Storia dell'Antico Egitto*, trad. di G. Scandone Matthiae, (1990), 11^a ed., Laterza, Bari, 2011; A. GARDINER, *La civiltà egizia* (1961), trad. di G. Pignolo, Einaudi, Torino, 1971; M. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano* (1926), riveduta e corretta dall'autore, La Nuova Italia, Firenze, 5^a rist., 1973, p. 328 ss.

¹³ È palese che anche il regno dei faraoni era basato sulla violenza e su lavoro spesso di tipo schiavistico, costruito, cioè secondo il modello descritto da D.C. NORTH, J.J. WALLIS, B.R. WEINGAST, *op. cit.*

¹⁴ Sul punto v. M. Rostovzev, *op. cit.*, p. 224 ss.

¹⁵ Così A.H.M. JONES, *L'economia romana* (1974), trad. di E. Lo Cascio, edita a cura di P.A. Bruni, Einaudi, Torino, 1984, p. 174.

¹⁶ v. A.H.M. JONES, *op. loc. cit.*

In queste civiltà, comunque, l'intervento pubblico era decisivo nella regolamentazione delle acque poiché solo grazie a quella l'autosufficienza alimentare era assicurata¹⁷. Questo interventismo era, ovviamente, collegato, in Egitto, ad un potere faraonico, e poi imperiale, assoluto. Si fatica a comprendere come si siano potute costruire piramidi così colossali e tombe altrettanto, o quasi, enormi se non si accetta la constatazione che la fertilità permanente del terreno coltivato permetteva di produrre imponenti *surplus* alimentari rispetto alle braccia utilizzate in agricoltura.

Comunque, il lavoro obbligatorio per ragioni "pubbliche" era molto diffuso in Egitto, ma anche, talvolta realizzato con tecniche normative diverse, in altre parti del bacino del Mediterraneo e dei due fiumi¹⁸.

2. Roma, villaggio posto sulle rive del Tevere, seppe progressivamente imporsi su stati e imperi nati ben prima di lei, e su territori governati da tribù ad organizzazione primitiva come la Gallia, parte della Spagna, le coste africane del Mediterraneo, con l'eccezione dell'Egitto, della Siria ed ex Cartaginesi, e parte della Britannia. Le sue origini sono fortemente legate all'agricoltura, anche se la sua posizione strategica su un importante fiume ne evidenziava anche le potenzialità commerciali. Ma l'agricoltura dominava: infatti la guerra con Veio, durata dieci anni, veniva regolarmente sospesa all'epoca della mietitura e, più in generale, si può osservare che nel periodo iniziale della repubblica gli agricoltori costituivano la stragrande maggioranza dell'elettorato romano.

Si può, comunque, condividere l'idea che le ricostruzioni di Catone, del II secolo a.C., le quali descrivono la prima Roma per molti secoli caratterizzata da piccoli proprietari terrieri sempre disposti a difendere il Paese, ci forniscono un ritratto idealizzato dell'Urbe¹⁹, dato che dalle stesse Dodici Tavole, della metà del V secolo a.C., emerge la distinzione fra *assiduus*, proprietario indipendente, e *proletarius*²⁰. Solo gli appartenenti alla prima

¹⁷ Sul punto v. ancora A.H.M. Jones, *op. cit.*, p. 113.

¹⁸ «Il sistema delle *liturgie* nel mondo antico era vecchio quanto lo Stato»; così M. ROSTOVZEV, *op. cit.*, p. 434 ss., con bibliografia. L'Autore mette in rilievo il forte peso costituito dalla così detta *angareia*, termine di origine persiana o aramea a significare la larga, anche in senso spaziale, diffusione della pratica del lavoro coatto.

¹⁹ Molti Autori sospettano che la descrizione di Catone si riferisse all'agricoltura dell'Italia centrale, altri addirittura che l'autore descrivesse le sue personali esperienze di agricoltore di alcuni non troppo estesi fondi. Sul punto v. H. GUMMERUS, *L'azienda agricola romana e l'economia agraria nell'opera di Catone*, in *L'agricoltura romana - Guida storica e critica*, a cura di L. Capogrossi Colognesi, Laterza, Roma-Bari, 1982, p. 5 ss. ove bibliografia.

²⁰ Sul punto v. M. DE SIMONE, *Proletarius iam civis. A proposito di un'interpretazione di Bernardo Albanese di XII Tab. 1.4.*, Estratto dagli Annali del seminario giuridico dell'uni-

classe erano tenuti al servizio nelle legioni, ed avevano il diritto al voto in assemblea. Tuttavia anche i più ricchi, fino almeno alla metà del III secolo a.C., erano tenuti ad avere un contegno ed un regime di vita modesto (benché da tempo fosse apparsa la categoria dei *clientes*²¹), comportamento che si pretendeva, continuamente e invano, di mantenere in vita con leggi suntuarie, che furono riprese anche da Augusto.

Durante tutta la vita dello stato romano la proprietà terriera rimase, come è d'altra parte ovvio, tendenzialmente un privilegio riservato quasi esclusivamente ai potenti; i membri della classe senatoria, infatti, non potevano svolgere attività commerciali e, pertanto, le più lucrose attività erano a loro precluse, salvo a chi esercitava mansioni propretorie o proconsolari nelle province. I senatori erano, dunque, i prevalenti proprietari terrieri, cui si aggiunsero, progressivamente, nella fase imperiale in particolare, i cavalieri e gli stessi liberti.

La terra e gli schiavi venivano messi, in abbondanza, a disposizione dello stato romano in seguito alle vittorie militari e alle conquiste. Gli effetti sulla conduzione del terreno si facevano sentire da un lato grazie a qualche assegnazione di appezzamenti coltivabili ai legionari in congedo, dall'altro provocando una progressiva tendenza degli ottimati a condurre le loro vaste proprietà grazie alla mano d'opera servile, acquistata a basso prezzo dallo Stato²².

Le terre, e altri beni immobili, erano così classificati: *res privatae* cioè quelle che *singulorum hominum sunt*, e *res publicae* che erano quelle appartenenti allo stato romano, proclamate tali attraverso la *publicatio*. Esistevano, poi, anche le *res universitatis*, cioè quelle appartenenti alle *civitates* e destinate all'uso dei *cives*; queste ultime vennero individuate quando Roma iniziò a conquistare territori che non incorporò direttamente nel suolo urbano di Roma.

Le *res privatae* erano, poi, suddivise in *res Mancipi* e *res nec Mancipi*: le prime erano i beni immobili (terre e fabbricati) siti in suolo italico o anche

versità degli studi di Palermo (AUPA) Volume LVII (2014), p. 104 ss. in http://www1.unipa.it/~dipstdir/pub/annali/ANNALI%202014/De_Simone.pdf.

²¹ Sul punto vedi M.H. CRAWFORD, *Roma nell'età repubblicana* (1978), trad. di M. Dal Prà Piovesana, Il Mulino, Bologna, 1995, riedito in *Roma dalle origini all'età repubblicana*, Corriere della sera editore, Milano, 2004, p. 201 ss., e in part. p. 204. Nella stessa *Roma dalle origini all'età repubblicana* è riprodotto anche R.M. OGILVIE, *Le origini di Roma* (1976), trad. di M. Dal Prà Piovesana, edito originariamente dal Mulino, p. 198. Nel volume citato del Corriere della sera editore a p. 44 ss., in part. p. 48, si evidenzia la composizione dei Comizi centuriati.

²² Impressionanti le parole di Tiberio Gracco riportate da Appiano, come citate da M.H. CRAWFORD, *op. cit.*, p. 274.

fuori Italia se beneficiari di un privilegio che tali li considerava, ma anche gli schiavi, gli animali da tiro e da soma²³, le *nec Mancipi* tutte le altre. La distinzione evidenzia le fondamenta contadine dello stato romano, che prevedeva, per le *res Mancipi*, beni essenziali alla vita romana nell'epoca primitiva, il trasferimento in forma solenne chiamato *Mancipatio*, per gli altri, se materiali, la *traditio*, cioè la consegna²⁴.

Esistevano, comunque, quando Roma costruì l'impero, anche altre forme di proprietà del terreno e si moltiplicarono le forme di godimento delle terre altrui, poiché l'impero non pretendeva di modificare le abitudini degli abitanti dei territori conquistati; comunque queste diversificazioni potevano, in via generale, essere ricondotte alla proprietà conduttrice, alla locazione e alla concessione con canone parziario.

Esistevano, dunque, terreni condotti dai proprietari che, se piccoli, li lavoravano direttamente, se grandi o medi, condotti quasi solo con schiavi ovvero concessi con contratti parziari o in locazione. I terreni pubblici erano, per lo più, concessi da parte dello stato, municipio o altra entità pubblica proprietaria, secondo le regole dello *ius in agro vectigali*, e cioè contro un canone, a un privato conduttore: il canone era chiamato *vectigal*, la durata della concessione era molto lunga o addirittura perpetua; a questo istituto si aggiunse, in epoca imperiale, la concessione *ad meliorandum* chiamata *saltus*, che successivamente fu sostituita dall'enfiteusi, istituto di origine greca, utilizzato sia per concessioni di terreno da parte di privati sia da parte del "pubblico".

Esistevano, poi, appezzamenti di terreno destinati a pascolo o a bosco, o zone lacustri e paludose, che venivano utilizzati in comune dagli abitanti del territorio, spazi che ritroveremo per tutto il medioevo ed anche, sia pure in forma spesso solo residuale, in epoca moderna e contemporanea (Regole Cadorine, Partecipanze, Comune, ecc.).

La distribuzione della forma di conduzione del terreno subì una profonda prima trasformazione a seguito della seconda guerra punica e della lunga permanenza di Annibale con le sue truppe, e dei molteplici combattimenti che hanno avuto luogo nel sud dell'Italia. In seguito a tali eventi si ebbe la quasi totale distruzione, nell'Italia meridionale, dell'agricoltura di

²³ Un privilegio speciale faceva sì che questi animali fossero *res Mancipi* anche per i Sabini e i Proculaeani; sul punto v. P. VOCI, *Istituzioni di diritto romano*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 110 ss.

²⁴ Progressivamente la *Mancipatio* fu considerata troppo complicata e si trasferì anche una *res Mancipi* con la *traditio*, avendo il pretore accordato una azione in difesa dell'acquirente per questo specifico passaggio di proprietà. Sul punto v. P. VOCI, *op. loc. cit.*

mera sussistenza e lo sviluppo della transumanza di grandi mandrie di bestiame dall'Appennino alle pianure devastate e lo sviluppo della *villa*, entità gestita con gli schiavi dedita alla produzione di olio e di vino, con il contemporaneo abbandono della coltivazione di cereali, che restarono prodotti in Sicilia, granaio di Roma prima della conquista dell'Egitto²⁵.

Nel II secolo a.C. le successive vittorie delle legioni comportarono l'acquisizione allo stato romano di vasti territori agricoli, strappati, nel nord Italia, ai Ravennati, agli Adriesi, ai Patavini, ai Boi e agli Apuani²⁶, terreni che divennero prevalentemente, poi, oggetto di concessioni *iure vectigale* ai maggiorenti romani, e assegnati, a volte *pleno iure*, ai legionari o, più raramente, alla plebe romana grazie all'azione di Cornelio Gracco, che ottenne anche l'inizio della distribuzione di grano (*frumentationes*) alla plebe cittadina, pratica che continuò, grazie soprattutto alle importazioni prima dalla Sicilia poi dall'Egitto, sino a quasi alla caduta dell'Impero romano d'occidente²⁷.

La stabilità politica dell'Impero, però, era legata anche alla sicurezza alimentare (quella che oggi chiamiamo *food security*) sicché il governo romano provvide a designare, per ogni città di qualche rilievo, magistrati all'annona, che dovevano, anche a spese proprie, se necessario, provvedere ad assicurare, a prezzi ragionevoli, l'approvvigionamento, specie di cereali, alla popolazione, se il mercato ne rendeva troppo caro o difficile l'acquisto.

Progressivamente, dunque, nei territori romani (italici prima, imperiali poi) si andò affermando la grande proprietà fondata sul lavoro degli schiavi; con il venire meno delle guerre di conquista e, conseguentemente, dell'arrivo di schiavi, progressivamente i coltivatori formalmente liberi – e non tutti lo erano – vennero sempre più legati alla terra per l'adozione di regole tributarie²⁸ che responsabilizzavano fiscalmente anche le comunità territoriali

²⁵ Sul punto v. L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *L'agricoltura romana - Guida storica e critica*, a cura di L. Capogrossi Colognesi, Laterza, Roma-Bari, 1982, p. XXI ss. e, nel medesimo volume, V.I. KUSCICIN, *L'espansione del latifondo alla fine della Repubblica*, cit., p. 43 ss.

²⁶ Sull'arg. v. A.J. TOJNBEE, *Nuove esigenze e opportunità economiche nell'Italia peninsulare e nella cisalpina dopo la guerra annibalica*, in *L'agricoltura romana - Guida storica e critica*, cit., p. 93 ss.

²⁷ Sul punto v. A. OLIVA, *La politica granaria di Roma antica dal 265 a.C. al 410 d.C.*, Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, Piacenza, 1930 e A.H.M. Jones, *op. cit.*, p. 150. La perdita delle terre africane a seguito dell'invasione dei Vandali può ritenersi una delle cause del crollo definitivo dell'Impero d'Occidente, poiché da ciò derivò la fine delle *frumentationes* alimentate dall'Egitto.

²⁸ Fin dai tempi d'Augusto le terre non italiche erano sottoposte a due imposizioni: l'imposta prediale e quella capitaria, e quest'ultima colpiva tutto ciò che respirava sul fondo, e dunque non solo i coltivatori, ma anche gli schiavi e gli animali. Sul punto v. C.E. STE-

che, di conseguenza, pretendevano che i contadini non abbandonassero i terreni, per poter farli contribuire al carico fiscale, la cui responsabilità era, appunto, collettiva²⁹.

La conduzione dei terreni, comunque, non fu sempre tenuta dai proprietari o dai concessionari *iure vectigale*, essendo non infrequente la concessione in *locatio conductio* o con un contratto parziario, ove il concessionario pagava un canone corrispondente sino alla metà del raccolto, come è documentato da alcuni papiri egiziani. Nell'epoca Flavia, per converso, l'*ager publicus* scomparve, venendo assorbito nel patrimonio imperiale e cominciarono ad svilupparsi altre forme contrattuali per concessioni *ad longum tempus* denominate, come già ricordato, enfiteusi cui si aggiunse il livello, forme contrattuali che resisteranno molto a lungo³⁰.

La *villa* fu progressivamente sostituita dalla *curtis*, che tendeva ad essere sempre più autosufficiente; infatti, mentre la *villa* catoniana, ed anche quella descritta da Varrone, acquistava molti beni per la sua attività ed era aperta al mercato anche per la cessione di alcuni prodotti, la *curtis*, che si è affermata mentre le strade diventavano sempre meno sicure e i commerci tendevano a essere sempre più rari, produceva, in pratica, tutto ciò che serviva alla sopravvivenza dei suoi abitanti e alle sue attività agricole. Si stava concludendo, quanto meno nell'Europa occidentale, la civiltà antica.

3. La frontiera imperiale germanica, situata sul Reno, non era mai stata perfettamente impermeabile perché qualche immigrazione c'era sempre stata, anche se di portata trascurabile. Alla morte di Antonino Pio si ebbero i primi importanti movimenti, contenuti da Marco Aurelio che visse fino alla morte sul confine pannonico; alla sua morte alcune conquiste dei Marcomanni divennero definitive. La pressione germanica continuò a farsi sentire a nord, ma perdite territoriali si ebbero non solo in Belgio ma anche in Siria; tuttavia l'impero sembrava resistere. Dal IV secolo d.C. la frontie-

VENS, *Agricoltura e vita rurale nel tardo impero romano*, in *Storia economica Cambridge, I, L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo* (1966), trad. it. di A. Calizzi, Einaudi, Torino, 1976, p. 141 ss.

²⁹ Sulle vicende della responsabilità collettiva di carattere fiscale si veda, in relazione al periodo degli imperatori Flavi, M. ROSTOVZEV, *op. cit.*, p. 338 ss., e per le riforme di Diocleziano e costantiniane, *Id.*, *op. cit.*, p. 605 ss.

³⁰ La progressiva romanizzazione della Gallia e della penisola iberica ebbe anche, come conseguenza, l'adozione in quei territori di coltivazioni come l'olivo e la vite, su vasta scala, che produsse un effetto concorrenziale sugli analoghi prodotti italici, con la conseguente spinta, ulteriore, al latifondo e alla diffusione del pascolo. Sul punto v. G. LUZZATTO, *Breve storia economica dell'Italia medievale*, Einaudi, Torino, 1965, p. 14 ss.

ra del Reno venne violata progressivamente, e ripetutamente da popolazioni germaniche che, anche sotto la pressione di altri popoli provenienti da est, varcavano il grande fiume. Da quel momento l'Impero d'Occidente iniziò il suo cammino verso la scomparsa, stabilita simbolicamente con la deposizione di Romolo Augustolo ma avvenuta, politicamente, assai prima, dato che i Vandali avevano invaso la Spagna a partire dal 409 d.C. e poi il Nord Africa, e che Alarico, dopo la scorreria degli Unni e la scomparsa del grande generale romano Stilicone, aveva occupato Roma stessa nel 410 d.C. mentre la Gallia stava diventando un territorio in mano a differenti popolazioni, fra le quali, alla fine, avrebbero preso il sopravvento i Franchi³¹.

Verso la sua fine, l'Impero d'Occidente era stato colpito da un progressivo ed importante calo della popolazione che aveva comportato, in molti casi, l'abbandono di terre coltivate e la conseguente decadenza di molte città, prive di rifornimenti alimentari.

In questo periodo andò affermandosi sempre più la forma di gestione delle terre cui si è già fatto cenno, cioè la *curtis*. Questa conduzione agraria si affermerà, definitivamente, in epoca feudale; essa consisteva nell'insieme di edifici dove il signore soggiornava ed espletava le sue funzioni di controllo sul territorio e in un più o meno vasto territorio agrario. La cosiddetta "economia curtense", tipica dell'alto Medioevo, completò il passaggio, nel mondo rurale, dall'economia agricola romana della *villa a* quella della signoria fondiaria del feudalesimo. L'economia curtense si affermò nel regno dei Franchi in particolare tra la Loira e la Senna, ma anche, con alcune varianti, in tutta l'Europa cristiana.

Così l'agricoltura, nei primi secoli del Medioevo, si ridusse quasi alla mera sussistenza di chi lavorava in campagna o di chi aveva il potere su costoro; nelle città, progressivamente spopolate³², apparvero, all'interno delle mura, sempre maggiori spazi dedicati alla coltivazione. Le vecchie strade

³¹ Il III secolo è stato caratterizzato da una forte crisi politica che, in gran parte, venne riassorbita nel secolo successivo, nel quale si evidenziò l'energia di alcuni grandi imperatori quali Diocleziano, Costantino I e Teodosio I, che diedero origine ad una profonda modifica ordinamentale dell'Impero; si passò dal c.d. "Principato" al c.d. "Dominato", con il forte rafforzamento dei poteri imperiali e con la divisione dell'Impero in due parti. Fin dagli inizi del V secolo, però, una fortissima ripresa delle invasioni germaniche diede l'avvio a profondi sconvolgimenti che interessarono buona parte d'Europa e del bacino del Mediterraneo. Ma questi periodi sono stati segnati, anche e soprattutto, dall'affermarsi del cristianesimo, che permeò di se le epoche successive: Sul punto v. J. LE GOFF, *Un lungo Medioevo* (2004), trad. it. di M. Giovannini, Dedalo, Bari, 2019, p. 11 ss. e ID., *il medioevo - Alle origini dell'identità europea* (1996), trad. it. di G. Ferrara degli Uberti, Laterza, Bari, s.d., *passim*.

³² Su ciò v. H. PIRENNE, *Storia dell'Europa dalle invasioni al XVI secolo*, trad. it. M.L. Paradisi, Sansoni, Firenze, 1967, p. 60.

romane persero d'importanza e decadde per mancanza di manutenzione, ritenuta, d'altra parte, inutile per gli scarsi scambi che grazie ad esse avrebbero potuto effettuarsi³³, e difficile da realizzare in mancanza di poteri pubblici forti e dotati di mezzi. I Longobardi, che invasero una parte importante d'Italia, si appropriarono delle terre demaniali e di molte grandi proprietà private o dai privati gestite mentre non modificarono le condizioni dei piccoli contadini, ove essi esistevano³⁴.

L'epoca iniziale del Medioevo è caratterizzata dal lento sfaldarsi del decadente sistema politico romano, che resistette anche se acefalo, specie in alcune Regioni; al suo posto, anche sfruttando le istituzioni imperiali, la chiesa cattolica continuò ad affermarsi per diventare, oltre che una forza religiosa, anche un grande forza politica sia a livello locale, sia a quello unitario, cioè quello dello scomparso impero³⁵.

Comunque, il calo della popolazione significava, contemporaneamente, diminuzione della forza lavoro e flessione della domanda di prodotti alimentari; è stato ricordato, fondatamente, che il consumo è l'unità di misura della terra coltivata³⁶, anche se l'affermazione va integrata dalla constatazione che proprio nel Medioevo, fin dall'inizio – ed anche prima – la raccolta di frutti spontanei, la caccia e la pesca erano attività importanti per l'integrazione del cibo necessario³⁷.

Le popolazioni barbariche, poco aduse all'agricoltura, arrivavano e si insediavano pretendendo di ottenere i prodotti, di cui avevano bisogno per l'alimentazione, dagli occupati, anche acquisendo la proprietà delle terre con la forza e costringendo i contadini a lavorare a questo scopo. Per questa ragione alcune città continuarono a sopravvivere e a ricevere dal territorio circostante una certa quantità di viveri, che serviva a soddisfare le pretese degli occupanti³⁸.

³³ Su ciò v. H. PIRENNE, *op. cit.*, p. 56 ss.

³⁴ V.G. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 37. H. PIRENNE, *Maometto e Carlomagno* (1037), trad. it. di M. Vinciguerra, Laterza, Bari, 1939, ristampa del 1969, p. 61 ss. sostiene, invece, centrando la sua attenzione soprattutto sulla Gallia, che i grandi proprietari non soffrono troppo delle invasioni barbariche.

³⁵ V. J. LE GOFF, *Il medioevo*, cit., p. 5 ss. e H. Pirenne, *Storia d'Europa*, cit., p. 27 ss.

³⁶ Vedi B.H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell'Europa occidentale (500-1850)* (1962), trad. it. di A. Caizzi, Einaudi, Torino, 1972, p. 34.

³⁷ In effetti, la scoperta dell'agricoltura non aveva causato la cessazione delle attività di raccolta di frutti spontanei, di pesca e si caccia, che sono restate a lungo un modo non insignificante, specie in certi territori, di integrazione dell'alimentazione da prodotti coltivati o da animali allevati.

³⁸ V.A. DOPPSCH, *Istituzioni agrarie dei regni germanici dal V al IX secolo*, in *Storia economica Cambridge*, I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, cit., p. 250 ss.

Durante la guerra greco-gotica il re Totila, per punire i grandi proprietari, schierati con l'impero, e per accattivarsi i piccoli coltivatori, esentò questi ultimi dal pagamento di qualsiasi censo a favore dei primi e stabili, per essi, il solo pagamento dell'imposta un tempo dovuta all'impero, che doveva essere ora versata al re goto³⁹.

La scarsità d'oro che aveva caratterizzato i secoli finali dell'Impero d'Occidente sembra essersi acuita, addirittura, durante i regni barbarici, le cui monetazioni sono state modeste, anche se non sono mancate monete d'oro di Teodorico e nummi aurei dei longobardi conati sia a Benevento sia a Ravenna.

L'unica vera ricchezza consisteva nella proprietà fondiaria, che si concentrò ancor di più di quanto non fosse in precedenza grazie ad occupazioni, assegnazioni regie e donazioni; ma anche la grande proprietà subì una grande trasformazione per la scarsa rilevanza della circolazione delle merci. D'altra parte il potere politico, nell'impero bizantino che in un primo tempo aveva agevolato i piccoli proprietari conduttori⁴⁰, scelse successivamente una posizione favorevole ai grandi proprietari terrieri, sostenitori del potere imperiale⁴¹.

L'idea di proprietà sembrava, invece, in Occidente, mutare: «costruita dal basso, non in nome e per conto del soggetto sovrano per tiranneggiare le cose, ma dalle cose e sulle cose in assoluta coerenza con la natura oggettiva del reale; una proprietà cioè che, deponendo ogni venatura etica, riacquista il carattere di nozione tutta economica, di strumento provvido di organizzazione dei beni»⁴².

³⁹ V.G. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 32 ss.

⁴⁰ Con la legislazione di Eraclio (VIII secolo) e di Romano Lecapeno (X secolo), che affermava anche il diritto di prelazione a favore dei piccoli proprietari vicini. La riforma di Eraclio, o di suo figlio Costantino II, istituì i "temi". I soldati (detti stratioti) non venivano più pagati in denaro, come accadeva in precedenza, ma in terre da coltivare, tagliando così le spese militari dei due terzi; in questo modo Bisanzio poteva mantenere ancora un grosso esercito nonostante la perdita delle prospere province di Siria ed Egitto. Sul punto v. G. OSTROGORSKY, *Storia dell'Impero bizantino*, trad. di P. Leone, Einaudi, Torino, 1968, p. 116 ss.

⁴¹ Nell'XI secolo Costantino VIII abrogò la legislazione tributaria favorevole ai piccoli proprietari, su pressione dei grandi possidenti. Infatti il sistema tematico aveva cominciato ad essere attaccato dai grandi proprietari dal IX secolo ma solo a partire dalla metà del X secolo la staticità sociale, e una certa protezione per i piccoli proprietari garantita dalla ripartizione amministrativa costituita in "temi", e dalla figura degli stratioti, fu considerata insopportabilmente controproducente dai grandi proprietari terrieri, interessati ad appropriarsi delle terre dei villaggi. Sull'arg. v. G. RAVEGNANI, *Imperatori di Bisanzio*, Il Mulino, Bologna, 2008, *passim*, e G. OSTROGORSKY, *op. cit.*, p. 257, che ricorda come l'imperatore Giovanni Zimisce, nel IX secolo, abbia cercato di contenere lo strapotere dei latifondisti.

⁴² Così P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in

Queste considerazioni si attagliano al progressivo formarsi delle enormi proprietà fondiari della Chiesa, dei monasteri e delle abbazie, che ben presto raggiungeranno una posizione predominante, specie in alcune parti d'Europa.

Il fenomeno monastico era già presente all'epoca dell'Impero romano, e risale alla prima metà del 300 d.C., con il suo più celebre rappresentante, san Pacomio⁴³, e derivava dalla volontà di molti di lasciare la vita pubblica e il servizio dell'impero per dedicarsi alla meditazione ritirandosi, all'origine, nel deserto; in occidente, dopo la caduta dell'impero, il monachesimo assunse, prevalentemente, caratteristiche diverse, sempre comunque, assoggettate a Regole che imponevano una vita di preghiera e di castità, spesso in silenzio ma anche, per ordini che ebbero grandissima diffusione, di lavoro.

Tuttavia non si può trascurare il fatto che in questo periodo si verifica, anche, la sovrapposizione o sostituzione al sistema romano di alcune delle prassi e consuetudini introdotte dalle popolazioni germaniche.

Questo innesto fa emergere regimi giuridici diversi, applicati ai popoli occupanti e agli occupati, alle diverse categorie di terre e alle varie forme di possesso e godimento, individuale e collettivo, che farà sì che accanto alle residue piccole strutture coltivatrici e alle grandi proprietà ecclesiastiche, si sviluppino le giurisdizioni feudali, così articolate e dai molteplici riflessi da farle porre in una posizione nella quale si realizza una specie di commistione tra elementi privatistici e pubblicistici⁴⁴.

Per venire ai contratti agrari del periodo, rinviando l'esame delle giurisdizioni feudali, si deve ricordare la forza della permanente legge della domanda e dell'offerta, evidenziata nel periodo dalla scarsità di abitanti, specie in Italia, e l'abbondanza di terre bisognose di essere coltivate o rimesse in coltura ovvero, addirittura, bonificate, parzialmente compensata dalla forza politica, e non solo, dei grandi proprietari⁴⁵. Questa situazione tendeva a valorizzare l'uso di contratti aventi due aspetti caratteristici; la

ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, vol. XLI (1992), p. 448.

⁴³ Sul punto v. P. DESEILLE e E. BIANCHI, *Pacomio e la vita comunitaria*, Qiqajon, Biella, 1998.

⁴⁴ Al proposito vedi, ancora, P. Grossi, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Il dominio e le cose, ecc.*, cit., p. 238 ss.

⁴⁵ H. PIRENNE, *Storia d'Europa*, cit., p. 62, nota l'abbondanza di terra e la scarsità di uomini, e il conseguente comportamento dei grandi proprietari mirante a evitare emigrazioni, che in certe parti d'Europa si sono in effetti verificate, seppure in periodi successivi all'anno mille, perché alcuni signori feudali assicuravano compensi e sistemazioni abitative migliori. Questo rapporto terra – lavoratori ha fatto sì che la coltivazione, nel Medioevo almeno fino al XII secolo, sia stata tutt'altro che intensiva.

lunga durata e il canone basso, spesso con l'obbligo, per il concessionario, di migliorare il fondo concesso.

Un contratto molto diffuso era il livello, il cui nome sembra certamente derivare da *libellus*, il documento stesso sul quale era scritto. Questo contratto, eminentemente agrario, è stato istituito nel 368 d.C. dagli imperatori Valentiniano I e Flavio Giulio Valente, e si è diffuso in tutto l'Impero. Il livello consentiva al proprietario di terre, a volte già coltivate, ma solitamente incolte o addirittura da bonificare, di concederle contro il pagamento di un canone, detto livellario. Il contratto veniva scritto in due originali, uno per il concedente e uno per il concessionario e ciascuno dei contraenti ne firmava uno che rimaneva in mano all'altro.

Questo contratto, senza tipizzazione nei contenuti, consentiva al concessionario di stabilire le condizioni, ed era stato concepito dagli imperatori con l'intento di ripopolare territori abbandonati a causa specialmente di vicissitudini belliche. Il canone era, frequentemente, da pagare in natura e poteva non essere fisso ma parziario, anche se si potevano prevedere condizioni diverse.

Nel Medioevo questo fu il contratto usato prevalentemente dai privati, da enti pubblici e, soprattutto, da enti religiosi. La durata della concessione era, generalmente, ventennale o ventinovenne, rinnovabile con la ricognizione all'ultimo anno, che consisteva anche nel pagamento di una somma, detta *laudemio*⁴⁶; più raramente, la concessione era perpetua. L'atipicità del livello provocò spesso, confusioni nominalistiche e accostamenti, largamente ragionevoli, tuttavia, specie con l'enfiteusi, al punto che in tempi moderni non era agevole distinguere fra i due. Agli inizi del Novecento, al proposito, si affermò che: «Precarie e livelli erano infatti contratti che potevano intercedere fra persone della più varia condizione sociale, cadere su beni di qualunque entità e natura, essere di qualunque durata, con canone di qualsivoglia valore e specie, con o senza obbligo di miglioramento dei fondi, in una parola senza alcuna specifica determinazione sostanziale. Per contro, nella grande varietà degli esempi, un elemento appariva costante e sicuro, quello della forma con cui dovevano essere conclusi»⁴⁷. Si trattava di un contratto avente effetti reali.

⁴⁶ Il *laudemio* era, in origine, la prestazione dovuta al signore a ogni cambiamento della persona del signore o del vassallo, che da solo simbolica passò ad una proporzione di un decimo o di un ventesimo del valore del feudo.

Il termine passò, rapidamente, nel campo del diritto dei privati, e cioè nell'enfiteusi e nel livello, per indicare la somma dovuta dall'enfiteuta o dal livellario dall'atto della rinnovazione delle concessioni.

⁴⁷ Vedi S. PIVANO, *I contratti agrari nell'alto Medioevo*, Utet, Torino, 1904. Di recente

L'enfiteusi è, anch'esso, un contratto ad effetti reali, di lunga durata, caratterizzato dall'obbligo di migliorare il terreno con la piantagione di alberi (*en fiteuo* sta significare proprio questa finalità). Contratto di origine greco-imperiale, ha avuto caratteristiche molto vicine a quelle che ha assunto il livello, ed entrambi sono sopravvissuti a lungo, giungendo, in Italia, quasi ai giorni nostri (anzi, formalmente l'enfiteusi potrebbe essere ancora stipulata), tant'è vero che i "livelli veneti" furono convertiti in diritti di credito con la legge 7 gennaio 1974, n. 3, mentre l'enfiteusi è stata più volte normata con profonde modificazioni da diverse leggi della Repubblica italiana⁴⁸.

Il contratto di precaria ebbe larga diffusione nel Medioevo, e consisteva in una benevola concessione di beni immobili, e – secondo alcuni – anche di diritti, in godimento, fatta accogliendo una "preghiera" del beneficiario, di durata determinata e contro un corrispettivo. Il termine passò a indicare sia la concessione e il conseguente rapporto sia il documento nel quale il precarista dichiarava di aver ottenuto la concessione per sua preghiera e a determinate condizioni⁴⁹.

La dottrina distinse due categorie generali di precarie: ecclesiastiche, relative alle concessioni fatte dalla chiesa, e *verbo regis*, dovute a intervento regio; una ulteriore distinzione riguardava le precarie ecclesiastiche, distinte in *date*, od *oblate*, o *remuneratorie*. La precaria era quella descritta in generale; la *oblata* riguardava la precaria accordata a chi, avendo previamente donato i

G. Musolino, *Il livello: un diritto reale di godimento assimilabile all'enfiteusi*, in *Riv. Notariato*, 3/2013, p. 702 ss.

⁴⁸ Sull'enfiteusi v. V. SIMONCELLI, *Della Enfiteusi*, Eugenio Marghieri e Unione Tip.-Edit. Torinese, Napoli-Torino, 1910. Per le più recenti norme sull'enfiteusi mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3^a ediz., Cedam, Padova, 2003, p. 299 ss. Su enfiteusi e livello v. A. PERTILE, *Storia del diritto italiano*, vol. IV, 2^a ediz., Utet, Torino, 1892, p. 297 ss. La distinzione fra livello ed enfiteusi fu oggetto di dibattito fra Baldo e Bartolo; il primo sosteneva che fra i due contratti non c'era differenza, il secondo era, invece, di opinione opposta. Pertile afferma che, nel Medioevo, queste denominazioni, ed anche altre come prestaria e precaria, erano usate dai notai indifferentemente e che, pertanto, una corretta qualificazione giuridica si poteva rilevare solo analizzando il concreto contenuto dell'atto.

⁴⁹ Dalle *Formule Bituricensi*, FF 1, p. 169 si ricava, con linguaggio adattato ad oggi, quanto segue: «Poiché è noto che il nostro padre risiede sulla vostra terra e che vi fece una lettera di precaria, questa noi rinnoviamo similmente e la confermiamo sottoscrivendola e chiediamo umilmente che la vostra pietà ci permetta di rimanervi. Ma affinché il nostro possesso non arrechi nessun pregiudizio a voi o ai vostri eredi vi abbiamo consegnato questa lettera di precaria, garantendo che se giammai, dimentichi delle clausole di questa carta, (...) dicessimo che ciò che possediamo non sia vostro, come disonesti usurpatori siamo sottoposti alla composizione verso di voi secondo il rigore delle leggi e voi potrete scacciarci da questo luogo senza l'intervento di alcun giudice». Questa versione si trova in: <http://www.unife.it/giurisprudenza/giurisprudenza/studiare/storia-del-diritto-medievale-e-moderno>.

suoi beni alla Chiesa, li riceveva in godimento; la *remuneratoria* era quella accordata in compenso di servizi e prestazioni resi. Quando, infine, chi donava i suoi beni alla Chiesa pregava (in realtà conveniva con) questa di concedergli in godimento beni di proprietà della Chiesa stessa e li otteneva, si aveva la precaria *commutativa*⁵⁰. Anche questo era un contratto ad effetti reali.

Il contratto di parzionaria, di carattere agrario e di origine medievale, era caratterizzato dalla essenzialità della clausola *ad meliorandum*; con esso il proprietario di terreni incolti li concedeva, per una lunga durata, sovente di dieci anni, e il concessionario si obbligava a mettere i terreni concessi a coltura specie di olivi, viti o di alberi da frutta. Raggiunto il risultato, i terreni venivano divisi tra il proprietario e il coltivatore nelle proporzioni originariamente pattuite (*traditio in partitionem*). Frequentemente al concedente era riservato il diritto di prelazione se il migliorante voleva vendere la parte che gli era stata assegnata; tale contratto, diffuso dal IX secolo in molte parti d'Europa, era utilizzato spesso tra un proprietario, ecclesiastico per lo più, e un gruppo di *homeni* che spesso preferivano cedere il risultato del loro lavoro di piantatori vendendo la loro parte di fondo migliorato.

Anche il contratto di pastinato, o *ad complantandum*, era *ad meliorandum* ed aveva alcuni elementi in comune con il contratto di parzionaria; diffuso soprattutto nell'Italia meridionale, il contratto di pastinato aveva per oggetto la concessione di terreni incolti, con l'obbligo per il pastinatore di metterle a coltura dissodandoli, scavandovi fossi e piantandovi alberi fruttiferi e/o viti. Il contratto prevedeva una durata da sette a dieci anni, durante i quali il pastinatore doveva non abbandonare i terreni, tratteneva i frutti ottenuti dalla coltivazione e non pagava alcun canone. Al termine, tuttavia, era obbligato a rendere il terreno migliorato o conservarne il possesso, dando in questo caso al concedente la metà del prodotto annualmente ottenuto e conducendo il terreno secondo le indicazioni del concedente, che stabiliva le colture da impiantare. Il pastinato poteva avere, dunque, due forme: *pastinato parzonario* (*pastinatio in partem*) che comprendeva la possibilità di accedere alla proprietà di parte del terreno, *pastinato parziario* (anche detto *pastinatio ad medietatem*, o *ad partionem fructuum*, o *ad pastinandum in partionem fructuum*, o *ad pastinandum in partione*) che si sostanziava in un rapporto sostanzialmente simile alla colonia parziaria quale praticata

⁵⁰ Sul punto v., per tutti, A. GALLANTE, *Beneficio ecclesiastico*, Vallardi, Milano, 1895.

Per una trattazione sistematica delle concessioni *ad longum tempus* v., per tutti, P. GROSSI, *Locatio ad longum tempus. Locazione e rapporti reali di godimento nella problematica del diritto comune*, Morano, Napoli, 1963, ristampa Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2014.

fino a qualche decennio addietro in Italia, specie meridionale. Mentre il *pastinato parzionario* aveva natura reale, quello *parziario* era un contratto di natura obbligatoria⁵¹.

Il sistema feudale prevedeva, per parte sua, una concessione di beni mobili ed immobili da parte del re al vassallo e, a cascata, dal vassallo al suo sottoposto e così via, ma si trattava di un concessione avente multiple funzioni.

Non era un atto/contratto di tipo privatistico, ma una *Gewere*, se si vuole utilizzare la terminologia originaria espressa nella lingua delle antiche popolazioni di stirpe germanica o, se detta in latino, di una vestitura (o *investitura*) e in franco-normanno della *saisine*. Queste espressioni, che si richiamano tutte ad un indossare, significano genericamente concessione della titolarità di un possesso, inizialmente temporaneo, poi, di regola, divenuto vitalizio ed ereditabile, sul feudo, posta in essere da un superiore concedente ad un concessionario inferiore, sul quale gravava l'obbligo di fedeltà e di prestazioni varie pecuniarie, militari e di soccorso.

Il rapporto di vassallaggio, incentrato sull'investitura, invece di realizzare un trasferimento immobiliare, poneva in essere una gerarchia di diritti e di obblighi per le parti; il rapporto così istituito si fondava sull'idea di reciprocità tra le prestazioni che sorgevano dal legame fiduciario che univa, equiparandole, le rispettive posizioni del signore e del vassallo⁵².

Se nella originaria forma di investitura essa era temporanea, progressivamente l'indebolimento delle posizioni dei concedenti "a cascata" fece sì che il legame fiduciario venisse meno e che i beni oggetto dell'investitura divenissero "proprietà" del vassallo e suoi aventi causa. Questa evoluzione si realizzerà lentamente, ed in modo diverso, nelle varie zone d'Europa mentre le forme contrattuali di tipo privatistico utilizzate nel Medioevo non subirono, a lungo, grandi trasformazioni, anche perché, a parte alcuni momenti molto particolari, la storia economica europea restò, fortemente e con grande prevalenza, una storia agraria, tant'è vero che è stato affermato, come già ricordato, che il Medioevo, iniziato nel V secolo, «è terminato solo con la Rivoluzione francese e la Rivoluzione industriale»⁵³. Più precisamente si

⁵¹ Sul contratto di parzionaria v. S. PIVANO, *op. cit.* e S. NAPOLITANO, *La storia assente: territorio, comunità, poteri locali nella Calabria nord-occidentale: XV-XVIII secolo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003. L'autore segnala che un contratto di questo tipo era presente anche prima della fine dell'Impero romano d'Occidente.

⁵² Così, in più lavori J. LE GOFF; ad esempio anche in *il medioevo - Alle origini dell'identità europea*, cit., p. 27 ss.

⁵³ V. ancora J. LE GOFF, *Un lungo medioevo*, Dedalo, Bari, 2019, p. 23.

potrebbe dire che è terminato in momenti diversi in relazione allo sviluppo economico-sociale dei differenti territori europei⁵⁴, determinati dal diffondersi delle conoscenze tecniche che introdussero in tempi diversi macchine complesse nel settore secondario, contagiando anche il mondo agricolo.

4. La denatalità, come già osservato, aveva colpito il tardo impero Romano, e tale fenomeno non venne meno nell'alto Medioevo mentre nei secoli che vanno dal X al XIII la popolazione europea e italiana conobbe un aumento significativo. È stato rilevato, al proposito, che, in Italia, durante il periodo alto medievale, le mamme allattavano a lungo i figli e che le femmine si sposavano ad una età maggiore di quella rilevabile nel tardo medioevo.

Le turbolenze causate dalle invasioni barbariche nei primi secoli successivi alla caduta di Romolo Augustolo crearono, indubbiamente, uno stato di paura, fra le popolazioni italiche, che provocò alcune fughe, specie per i ricchi, e marasma nelle *curtis*, che solo lentamente si riorganizzarono. Non si può non considerare che le vicende precedenti alla pacificazione di Carlo Magno hanno causato, in Italia, un forte disordine che solo parzialmente fu compensato dalla presenza della Chiesa e delle sue strutture, che avevano sostituito, in certa misura, quelle imperiali; si noti, poi, che l'Italia fu divisa fra territori Bizantini, prevalentemente situati sulla costa adriatica, e Longobardi, assai maggiori di dimensioni ma privi di accesso al mare⁵⁵.

Il vocabolo *laboratores* fu, nell'alto Medioevo, sinonimo di *agricolae* o *rustici*; la ripresa delle nascite, tuttavia, fece riprendere la vita nelle città e aumentare il numero degli artigiani operanti fuori della *curtis*, favorendo la crescita delle competenze tecniche. Non solo, dunque, si estese l'attività artigianale, divenuta più cittadina che rurale, ma vennero anche in risalto competenze tecniche che, a loro volta, costituirono un elemento importante della ripresa delle attività mercantili che, in Italia e in Fiandra⁵⁶,

⁵⁴ Fuori dall'Europa occidentale si potrebbe sostenere che il Medioevo si sia concluso in Russia nel 1917 o, forse, non ancora (poiché se le macchine del settore industriale sono state adottate su larga scala, il regime politico sembra mantenere alcuni aspetti di servaggio propri del Medioevo), in Giappone alla fine dell'Ottocento e in Cina da una trentina d'anni, e anche qui con qualche riserva analoga a quella che attiene la Russia. Sotto questo aspetto anche in molte altre parti del mondo il Medioevo non è del tutto finito.

⁵⁵ Sul punto v. G. LUZZATTO, *op. loc. cit.*

⁵⁶ L'attività mercantile non è, ovviamente, mai venuta meno del tutto, pur essendo molto ridotta, anche nell'alto medioevo, in ogni zona dell'ex impero romano d'occidente e anche oltre i suoi confini. Esempio di mercanti mobili, e cioè abituati a spostarsi lontano dalle loro residenze, ed anche di molto, si trova nei Vichinghi, guerrieri ma anche commercianti.

cambiarono progressivamente il volto delle stesse città riflorenti, e spinsero persino alcuni nobili a darsi alla mercatura⁵⁷.

Ma i mercanti non operavano solo localmente o nelle zone non lontane dalle loro sedi; essi si spingevano anche oltre mare come facevano veneziani ed amalfitani, i primi in ragione del loro storico legame con Bisanzio quasi fin dalla fondazione della città, i secondi in modo importante, sempre con Bisanzio, sin dal IX secolo, come documentato, ma certamente anche prima.

I Normanni, però, conquistarono Amalfi, sotto la guida di Roberto il Guiscardo, nel 1073⁵⁸ avviando un progressivo e definitivo distacco della città campana da Bisanzio e causando l'inizio di una fase di decadenza commerciale che si concluse due secoli dopo⁵⁹.

Le vicende amalfitane e quelle di Venezia⁶⁰, che mantenne sempre un legame, per molto tempo assai stretto, con l'impero orientale, quasi fosse un suo protettorato, dimostrano che non vi fu, sostanzialmente, neppure nell'epoca carolingia, una vera interruzione dei commerci fra l'Italia e Bisanzio. Inoltre, Venezia intratteneva commerci anche con l'Egitto, e di questo abbiamo conferma nel rapimento del corpo di San Marco, compiuto da due mercanti veneziani ad Alessandria nella prima metà dell'VIII secolo⁶¹.

A Venezia e a Genova, che ben presto assunse una grande importanza commerciale, si aggiunsero Pisa, destinata ad un rapido tramonto, e numerose altre città come Firenze, Milano, Piacenza, Siena; i traffici commerciali

Sull'arg. v. A. GUREVIC, *Il mercante*, in *L'uomo medievale*, a cura di J. Le Goff, Bari-Roma, 1987, p. 276.

⁵⁷ V. ancora J. LE GOFF, *Tempo della chiesa e tempo del mercante - Saggi sul lavoro e la cultura nel Medioevo*, trad. it., Torino, 1972, e in particolare al saggio: *Mestieri leciti e mestieri illeciti*, p. 67 ss.

⁵⁸ La Chiesa e l'Impero riconobbero ai re normanni piena giurisdizione su tutta l'Italia meridionale nel 1139, mettendo così definitivamente la parola "fine" all'autonomia amalfitana.

⁵⁹ La perdita della libertà politica non significò, tuttavia, la fine delle colonie amalfitane oltremarine e del commercio marittimo, che resistette anche nei secoli successivi, fino al 1343, quando un maremoto inferse il definitivo colpo di grazia alla città, distruggendo anche gli arsenali.

⁶⁰ Sui primi cenni di ripresa delle attività commerciali nelle città marinare (e sul prevalere, rispetto ad altri porti adriatici, di Venezia nei rapporti con Bisanzio) v. G. DUBY, *Le origini dell'economia europea - Guerrieri e contadini nel Medioevo*, trad. it., Roma-Bari, 1983, p. 184 ss.

⁶¹ V. al proposito, H. PIRENNE, *Maometto e Carlomagno*, cit., *passim*, che sostiene la tesi che i traffici fra i territori sud europei, ed anche italiani, e Bisanzio, Antiochia e Alessandria si mantennero, benché attenuati, fino al trionfo dell'Islam. Tuttavia giova osservare che anche quest'evento non impedì il mantenimento dei legami politici e commerciali fra Venezia e l'impero bizantino, e di carattere commerciale con l'Egitto; sul punto specifico vedi H. PIRENNE, *Maometto e Carlomagno*, cit., p. 165 ss. H. VAN WERVEKE in *Appendice bibliografica e critica* a H. PIRENNE, *Storia economica e sociale del medioevo*, trad. it., Milano, 1967, p. 245 ss., espone le molte critiche che la dottrina ha rivolto a alcune tesi sostenute nel detto libro da Pirenne.

si svilupparono non solo verso oriente (bizantino o islamico) ma anche in direzione delle fiere ultramontane e delle Fiandre, oltre che dell'Inghilterra, e dell'Africa mediterranea occidentale.

Queste attività favorirono anche lo sviluppo di molte innovazioni tecniche che permisero ai mercanti di diventare dei veri capitalisti, e a una parte importante della popolazione di migliorare il proprio tenore di vita⁶²; quanto all'agricoltura delle zone ove queste attività commerciali si svilupparono, essa poté avviarsi ad una trasformazione importante.

I mercanti toscani, infatti, decisero di acquistare anche terreni agricoli, e per condurli scelsero un modello contrattuale da tempo conosciuto, ma formalizzandolo in modo conforme alla loro mentalità: fu recuperato così un antico contratto parziario che divenne la mezzadria, detta poi, e a lungo, toscana a causa del luogo della sua nascita e modulazione⁶³. La mezzadria sostituiva – grazie alla sua struttura associativa, anche se lungi dall'essere utilizzata per dare uguali poteri alle parti, dato che assoggettava il mezzadro al controllo e agli ordini del proprietario del fondo o del *facitor*, cioè del suo uomo di fiducia⁶⁴ – almeno in parte i contratti di lavoro subordinato di tipo bracciantile.

La nascita della mezzadria in Toscana era, comunque, una delle manifestazioni del trionfo del modo di fare affari dei mercanti⁶⁵ sulla concezione

⁶² Sul punto v. C.M. CIPOLLA *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 195 ss.

⁶³ Alcuni elementi essenziali del contratto mezzadrile vennero progressivamente emergendo e "tipizzandosi" come usanze, ed in particolare la composizione della parte mezzadrile (famiglia), la sua residenza sul terreno e la forma di appoderamento conseguente.

Il contratto veniva stipulato dal capoccia, o reggitore (in Emilia *rezdor*), in pratica come rappresentante della famiglia, che era tenuta, generalmente, a lavorare esclusivamente sul fondo ottenuto a mezzadria. G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, Einaudi, Torino, 1974, p. 104, nt. 8, segnala, però, un contratto del 1474 nel quale è consentito al mezzadro di «lavorare ogni anno fuore del detto podere dove lo para co li buoi di detto per st. 4 di terra».

⁶⁴ P. JONES, *L'Italia*, in *Storia economica Cambridge* Vol. I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo* (1965), trad. it., Einaudi Torino, 1976, p. 413 ss.

Facitor era chiamato anche il fiduciario del mercante nelle attività commerciali, e di lì il termine fu trasferito in agricoltura, dove ancor oggi esiste, quanto meno nel linguaggio del 1942, e cioè del codice civile, all'art. 2138. Sul *facitor* v. per tutti B. ROSSI, *Il fattore di campagna*, Foro Italiano, Roma, 1934, *passim*. Sulla mezzadria v. A. ARCANGELI, *Natura giuridica e problemi sindacali della mezzadria*, in *Arch. Giurid.*, 1930, p. 129 ss.; E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1946, *passim*; Id., *Struttura e funzioni del contratto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 526 ss.; per la normativa più recente v. E. CASADEI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 478 ss.

⁶⁵ Costoro adottarono i numeri cc.dd. arabi, e lo zero, che facilitava di molto la tenuta della contabilità, la partita doppia e molte altre innovazioni contrattuali, mostrando lo spirito che più qualifica la fase di successo del sistema capitalistico.

feudale che aveva come suo fondamento la rendita fondiaria⁶⁶. La mezzadria e il piccolo affitto si diffusero ampiamente nei territori controllati dalle città “commerciali”, creando così le premesse umane dell'industrializzazione italiana della seconda metà del XX secolo, operata da una miriade di piccole imprese artigiane e industriali create da chi in precedenza era mezzadro o piccolo agricoltore e, dunque, già pronto a guidare una piccola impresa⁶⁷.

Lo sviluppo della mezzadria si può considerare quasi coincidente con la divisione economico sociale fra Italia del centro-nord e Italia meridionale e insulare; ciò non è vero *in toto*, perché non mancarono zone del nord Italia nelle quali la mezzadria e il piccolo affitto non ebbero diffusione, soprattutto ove i latifondi, sia pure in limitati territori, resistettero⁶⁸, o per la preferenza data al piccolo affitto (in quei territori, comunque, la mezzadria non fu assente) in particolari e ristrette zone del sud nelle quali, in alcuni casi, prese piede.

A proposito delle differenze fra il nord e il sud d'Italia si può ricordare che «è da lungo tempo che si discute in che misura queste differenziazioni regionali siano il prodotto dell'ambiente fisico (...). Un paese che può essere considerato collinoso o montano per più dei due terzi non ammette le ampie suddivisioni in 'zona di terre alte' e 'zona di terre basse', in 'campagne' e 'boschi' (...). La valle del Po è la sola dove sia rinvenibile una vasta e fertile pianura, non senza che vi manchino porzioni di suolo lisciviato o torboso; nell'Italia peninsulare, e specialmente nella sua parte meridionale, le basse terre sono rare e occupano superfici limitate seppure non oppongano serie difficoltà alla coltivazione intensiva, come nel caso della Campagna romana o del Tavoliere di Puglia». E, ancora: «Ad approfondire le disparità naturali tra il Nord e il Sud che sono inerenti alla costituzione e alla genesi

⁶⁶ P. JONES, *L'Italia*, in *Storia economica Cambridge*, cit., p. 504 ss., mette in rilievo come alcune primitive e rare forme di “mezzadria” fossero presenti, in Italia, anche nei secoli IX e X.

Di mezzadria si è parlato in ogni parte del mondo, dal Sud-Est asiatico alle Americhe, dal Sudafrica al Giappone, dall'Etiopia al Maghreb. Ma un collegamento di queste svariate forme “associative” con la mezzadria europea, specie italiana, resta inappropriato, poiché utilizzando genericamente questo *nomen*, si mescolano elementi dell'affitto, della colonia parziaria, ecc.. In Europa, e specie in Italia e Francia, invece, con il termine mezzadria si intende il contratto, basato su alcuni elementi specifici, fra i quali la divisione paritaria degli utili, che subì faticose evoluzioni fino alla sua estinzione, nel secolo XX.

⁶⁷ Questa origine molto individualistica e amante del “piccolo” potrebbe essere la causa della difficoltà odierna di crescita dimensionale di tante piccole imprese industriali italiane.

⁶⁸ Anche per ragioni di natura idraulica. La frequenza di esondazioni del Po, infatti, impediva il sopravvivere di aziende di piccole dimensioni facendo restare in vita, e ciò accadde fino al XX secolo, grandi latifondi nelle zone orientali delle provincie di Rovigo e Ferrara.

del suolo, stanno le differenze di clima», in sostanza delle temperature e, soprattutto, della piovosità⁶⁹.

Naturalmente, anche in relazione alla fertilità del terreno o alle coltivazioni in esso presenti, si potevano avere, nella Pianura padana in particolare, contratti modulati diversamente quanto a ripartizione dei prodotti, ma l'appoderamento era molto intenso, sicché a fronte di qualche variante anche significativa, la presenza del colono sul fondo restava la scelta normale, e il fondo stesso aveva casa colonica e stalla, sicché si diffuse l'abitudine di chiamarlo podere, termine poi accolto anche dal legislatore unitario.

Piuttosto che considerare le varianti possibili al contratto associativo mezzadrile, sempre legate alla diversità delle colture presenti nel podere, alla fertilità del terreno e, soprattutto, alla forza contrattuale delle parti (per il mezzadro crescenti quando scarsa era l'offerta di lavoro, come dopo le varie terribili pestilenze, calanti con l'aumentare della popolazione, e quindi soprattutto nel XIX secolo) occorre tornare a evidenziare che nella parte sud della penisola, e nelle isole, questo modello contrattuale non ebbe, salvo casi rarissimi, significativa applicazione, per il persistere di un regime feudale e, conseguentemente, del latifondo.

La presenza del latifondo si mantenne, nel territorio del regno delle due Sicilie in particolare, sino al XX secolo. Non mancavano, in zone vicine alle città, anche piccole proprietà e forme di conduzione più intensiva del fondo; in generale, tuttavia, restò largamente predominante un sistema di gestione delle campagne "antico", dove ai vecchi latifondisti romani e postromani si sostituirono feudatari laici, divenuti principi e baroni, e ordini religiosi⁷⁰ e, più tardi, nuovi proprietari un tempo persone di fiducia dei nobili. I vecchi proprietari, infatti, specie i laici, preferirono cedere in conduzione ai "gabellotti" le loro estese lande, consentendo a questi ultimi di svolgere una funzione di intermediazione assai incisiva, essendo costoro presenti intensamente sul territorio – mentre i signori stavano in una delle due capitali del regno del sud – in modo da sfruttare al massimo il lavoro bracciantile o quello dei coloni a compenso parziario⁷¹.

⁶⁹ Così P. JONES, *L'Italia*, cit., p. 412.

⁷⁰ Sull'arg. v. G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, cit., p. 200 ss.

⁷¹ Non occorre citare la letteratura socio economica e giuridica sul punto, potendosi, invece, ricordare un capolavoro letterario che ben fa comprendere la condizione contadina nel XIX secolo in Sicilia. GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Feltrinelli, Milano, 1958. La colonia, ma detta anche colonia parziaria, era un contratto che prevedeva una partecipazione del colono ai frutti prodotti dalla terra. Si potrebbe ritenere, ad un esame superficiale, che esso non fosse molto diverso dalla mezzadria, ma questa sarebbe una affermazione profondamente errata. Infatti, dalla mezzadria la colonia si differenziava, oltre che per quota

La ricchezza delle città mercantili del centro e del nord d'Italia sollecitò, però, le avides brame d'imperatori e di re d'oltralpe sicché, anche grazie alle profonde divisioni che contrapponevano non solo le differenti ricche città italiane, ma anche i maggiori di ciascuna di esse, sovente artefici di chiamate in soccorso dei re o imperatori francesi e spagnoli, progressivamente i territori in questione s'impovertirono sia per le scorrerie dei predoni invasori, sia per il decadere del commercio che, come è noto, non fiorisce in situazioni belliche⁷², sia per la scoperta di nuove rotte marittime verso le Americhe e verso l'oriente.

L'agricoltura aveva beneficiato, nel centro nord del paese, di investimenti dei nuovi ricchi e dello sviluppo di nuove tecniche culturali grazie all'affermarsi delle rotazioni triennali e della diffusione dell'allevamento, e di conseguenza dell'incrementato uso del concime naturale⁷³, cui corrisposero migliori condizioni dei mezzadri ed anche dei braccianti.

È evidente, infatti, che a seguito della grande pestilenza del XIV secolo, specie nel centro nord d'Italia, il numero dei contadini, già in precedenza calante per la *vis* attrattiva delle rinascenti città, si era diradato; per questo, chi aveva la forza lavoro poteva strappare, per la sempre efficace legge economica della domanda e dell'offerta, migliori condizioni alle controparti, mentre il successivo, anche se discontinuo, incremento della popolazione agricola portò a un progressivo indebolimento della parte concessionaria in questo contratto e, in generale, della forza contrattuale dei lavoratori⁷⁴. Ciò comportò

di riparto, nel sud Italia particolarmente variabile a sfavore del colono, soprattutto per la mancanza del podere e dell'insediamento in esso del coltivatore.

⁷² La fine del XV secolo fu, poi, segnata da scoperte geografiche essenziali quali quella dell'America e quella della circumnavigazione dell'Africa, entrambe foriere di sviluppi negativi per le città mercantili italiane.

⁷³ G. LUZZATTO, *Breve storia economica dell'Italia medievale*, cit., pp. 134 e 135: «L'agricoltura italiana, nonostante il formarsi di un ceto di ricchi proprietari borghesi, vive ancora, tranne rare eccezioni, dell'eredità che le ha trasmesso l'esperienza del mondo antico: bisognerà arrivare alla metà del Cinquecento per imbattersi in qualche tentativo isolato di uscire dalla tradizione per seguire altri metodi più razionali e scientifici». È però innegabile che il contratto di mezzadria abbia costituito un progresso nei rapporti agrari almeno per quanto attiene alla posizione del mezzadro, non più bracciante ma in parte conduttore del fondo, anche se molto limitato formalmente dai poteri del concedente.

⁷⁴ Al proposito v. C.M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, cit., p. 205 ss. La Peste Nera provocò carenza di manodopera nelle campagne e costrinse molti proprietari a offrire condizioni migliori ai propri mezzadri per non rischiare di trovarsi il podere abbandonato. Il fenomeno fu di portata generale perché comune a gran parte delle campagne europee. C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, in *Annali n. 37*, p. 447, analizzando la situazione del mezzadro dopo il Rinascimento, in pieno settecento, afferma: «Un contratto agrario non così vessatorio se lo si paragona ai tempi (siamo ancora in epoca moderna) e ad altre Regioni italiane in cui la situazione dei contadini era

non solo un aumento degli obblighi della famiglia colonica nei confronti del concedente, ma anche una tendenza di quest'ultimo a frazionare progressivamente sempre più i poderi, al fine di ottenere esiti più remunerativi grazie allo sfruttamento molto intenso della forza lavoratrice mezzadrile.

In Toscana, la situazione divenne così critica da indurre il granduca Pietro Leopoldo ad adottare interventi legislativi, nel periodo 1765-66, per migliorare le condizioni contrattuali della parte colonica⁷⁵.

5. L'agricoltura non ha subito profonde innovazioni, sotto i profili tecnici e sociali, per molti secoli, al punto che si è detto che il Medioevo è terminato con la rivoluzione industriale⁷⁶.

L'affermazione contiene un nocciolo di verità, ma va anche integrata da qualche precisazione: la servitù della gleba o, comunque, il vincolo indissolubile del contadino al fondo è, in questo periodo, venuto meno nell'Europa occidentale⁷⁷, alcune tecniche di coltivazione hanno consentito di realizzare produzioni maggiori per unità di superficie coltivata e di alimentare una popolazione in aumento⁷⁸.

La diffusione del contratto mezzadrile si ampliò, sempre nel centro-nord d'Italia, ma i poderi divennero progressivamente più piccoli, procedendo, quindi, in direzione contraria allo sviluppo della meccanizzazione. La ragione di questa riduzione delle dimensioni del podere si rinviene nel forte incremento demografico non bilanciato da uno sviluppo industriale significativo, fatto che rese ancora più debole contrattualmente la parte mezzadrile, a cui si aggiunse la tendenza di molti concedenti ad abbandonare la mercatura per investire in terreni, dai quale trarre più reddito possibile.

Nel XVIII secolo, dopo alcune avvisaglie mostrate nel secolo precedente, l'Impero britannico iniziò una vera rivoluzione grazie all'applicazione pratica di alcune scoperte quali il telaio meccanico, la macchina a vapore

spesso molto più incerta e difficile. La mezzadria offriva, almeno come sue potenzialità (che comunque troviamo spesso concretizzate) una vita più sicura su di un podere che dava alloggio e sopravvivenza e permetteva, nei casi migliori, di coltivare, oltre alla terra, anche i sogni di un futuro migliore».

⁷⁵ Sulle vicende del popolamento e dello spopolamento delle campagne in Italia v. P. JONES, *L'Italia*, cit., p. 429 ss.

⁷⁶ Questa la posizione, già citata, di J. LE GOFF, *Un lungo medioevo*, cit., p. 23.

⁷⁷ In Russia, per la verità, si è dovuto attendere il XX secolo, e in altre zone in ritardo di sviluppo la libertà dei più poveri resta ancora da realizzare integralmente.

⁷⁸ C.M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, cit., *passim*, mostra una serie di tabelle che aiutano a comprendere le vicende evolutive dell'Europa nel periodo preindustriale da diversi punti di vista. L'indice delle tabelle è al termine del volume.

e lo sviluppo dell'industria siderurgica. Questo sommovimento accadde in Inghilterra perché lo stato era stato, progressivamente, trasformato da un regime monarchico assoluto qual era prima delle *Magna Charta* in un regime democratico, ma nelle mani di una aristocrazia, la sola che votava per il Parlamento⁷⁹, eminentemente agricola ma composta anche da qualche audace innovatore capace di darsi all'industria⁸⁰.

La crescita della popolazione e la presenza di un vasto impero coloniale assicuravano un buon mercato interno (inteso nel senso di interno all'impero) dei prodotti, cui si aggiungeva anche una domanda estera. L'industrializzazione fu contagiosa, nel senso che prima la Germania, poi altri stati avviarono lo stesso processo, e questa nuova forma di produzione e questi nuovi prodotti chiedevano anche una forza lavoro che non poteva non avere incidenza sull'economia agricola.

D'altra parte, durante il XVIII secolo si è verificato, in Europa, un cambiamento dell'agricoltura come conseguenza di una progressiva mercantizzazione dei prodotti agricoli ma anche dello sviluppo di importanti innovazioni tecnologiche produttive, dovute vuoi ad un inizio di meccanizzazione, vuoi di utilizzo di concimi chimici. Questo mutamento caratterizzò l'agricoltura di parte della pianura padana, ma ebbe maggiori difficoltà di successo proprio nelle zone a mezzadria sia del nord Italia che nel centro poiché la forte riduzione delle dimensioni poderali già ricordata orientava gli indirizzi produttivi nel senso delle soddisfazione delle necessità alimentari della famiglia mezzadrile e anche di quella dei piccoli proprietari, più numerosi dei grandi. In questi casi, infatti, non serviva aprirsi al mercato ma piuttosto puntare sull'autoconsumo; non si trattava, pertanto, di un "peccato" borghese ma di scelte determinate dalla scarsità di soluzioni alternative per l'arretratezza del sistema produttivo secondario e terziario persino nell'Italia centro settentrionale⁸¹.

⁷⁹ Sull'arg. v. E.J. HOBBSAWM, *La rivoluzione industriale e l'impero* (1968), trad. it. di A. Marignetti, Einaudi, Torino, 1972, *passim* e V. Zamagni, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo*, Il Mulino, Bologna, 2ª ediz., 2015, p. 51 ss.

⁸⁰ Già a metà del XVIII secolo l'agricoltura «non dominava più l'economia della Gran Bretagna, come succedeva, invece, nella maggior parte degli altri Paesi». Così E.J. HOBBSAWM, *La rivoluzione industriale e l'impero*, cit., p. 102. Tuttavia, i salari in Inghilterra, cioè dove avveniva la rivoluzione industriale, tendevano piuttosto a diminuire che a crescere. Il fenomeno era dovuto al fatto che il mercato dei prodotti industriali inglesi era l'intero impero, oltre, in certa misura, il resto del mondo, sicché la domanda interna non era rilevante. Ai capitalisti britannici dell'epoca andava benissimo comprimere i costi, cosa che non danneggiava la richiesta dei loro prodotti.

⁸¹ Su argomenti piuttosto deboli Marx giudicò la mezzadria un sistema di transizione dalla forma della rendita originaria alla rendita capitalistica mentre dottrine più coerenti con

I contratti agrari, in Italia, nel periodo successivo alla rivoluzione industriale inglese e per un lungo periodo di tempo, restarono sostanzialmente inalterati, consistendo essenzialmente in affitto, mezzadria e colonia parziaria, quest'ultima confinata nel sud del Paese, e di compartecipazione. L'enfiteusi e il livello, sempre che si vogliano ritenere contratti agrari, caddero largamente in disuso anche se di molte enfiteusi, normate ancora nel codice civile del 1942, si conoscono esemplari vigenti anche dopo la seconda guerra mondiale; i livelli, a loro volta, reggevano se i canoni avevano un qualche interesse o il concedente voleva gelosamente riscuoterli anche se esigui, ma nella maggioranza dei casi erano oggetto di abbandono per incuria del concedente che, a seguito delle successive svalutazioni della moneta, non aveva interesse a provvedere alla riscossione. Ma, trascurando le concrete equiparazioni di alcuni livelli alle enfiteusi, e la conseguente applicabilità delle norme proprie a quest'ultima anche ad essi, si deve considerare che esistono ancora alcuni fondi gravati di livelli, per i quali, se si effettua una compravendita o altro atto dispositivo del terreno, è opportuno richiedere sempre l'affrancazione, da tempo prevista per legge.

Resta il fatto, comunque, che, dopo peste nera e carestie conclamate⁸², la popolazione cresceva e non vi erano lavori alternativi a quello agricolo, sicché le condizioni degli addetti all'agricoltura peggioravano in larga parte dell'Italia.

Tuttavia «nel resoconto del suo viaggio in Italia pubblicato nel 1789, l'agronomo inglese Arthur Young tessé l'elogio dell'agricoltura della padana irrigua, che a suo avviso costituiva la base della prosperità generale di cui godeva l'intera area interessata. Le zone più ricche e floride, in rapporto alla rispettiva popolazione, erano probabilmente, scriveva Young, il Piemonte e il Milanese. Esse presentavano tutti i segni della prosperità: una popolazione bene impiegata e nutrita, esportazioni e consumi interni elevati, una solida rete stradale, centri urbani ricchi e numerosi, un'intensa

i fatti e meno deterministiche assegnarono alla mezzadria, da un certo periodo in poi, la natura di conduzione meno efficiente, essendo essa orientata soprattutto all'autoconsumo, di altre prevedendone la morte e la sostituzione con una conduzione da parte del proprietario o dell'affittuario grazie ad un lavoro salariato. Sull'arg., per il punto di vista marxiano, v. G. GIORGETTI, *La rendita fondiaria capitalistica in Marx e i problemi dell'evoluzione agraria italiana*, in *Critica Marxista*, X, 1972, nn. 2-3. A Giorgetti si deve la più importante ricostruzione storica dei contratti agrari in Italia, specie dal XVI secolo al tramonto della mezzadria e al prevalere dell'intervento pubblico nei contratti d'affitto, conclusosi pochi anni dopo la pubblicazione del suo lavoro con la legge n. 203 del 1982.

⁸² Sul punto si rinvia a C.Ò. GRÀDA, *Storia delle carestie* (2009), trad. it., Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*, e a C.M. CIPOLLA, *Contro un nemico invisibile. Epidemie e strutture sanitarie nell'Italia del Rinascimento*, Il Mulino, Bologna, 2007, *passim*.

circolazione, un basso interesse del denaro, un'alta remunerazione del lavoro. In questa area dell'Italia settentrionale non mancava, secondo l'agronomo inglese, nessuno degli elementi che costituivano la prosperità di grandi centri europei come Manchester e Birmingham, Rouen e Lione. A quali fattori doveva essere attribuita questa prosperità piemontese e lombarda? Certamente non agli stabilimenti industriali, scarsi e poco importanti, ma piuttosto» alla feracità del terreno, al clima, all'acqua abbondante e all'efficacia dell'azione dei governi del territorio⁸³.

L'opinione di Young sembra troppo positiva; comunque va ricordato, a proposito dell'epoca attorno agli anni '50 del XIX secolo, che «le condizioni di lavoro dei coltivatori, piccoli proprietari, piccoli affittuari, mezzadri, salariati stabili o avventizi nel periodo precedente e in quello successivo all'unificazione nazionale conobbero un peggioramento, che contribuì ad alimentare l'endemico ribellismo e più in generale l'estraneità della gran parte della popolazione allo stato unitario»⁸⁴.

6. La politica si è occupata, per i primi secoli dell'evo moderno, per quel che concerne i prezzi dei prodotti agricoli, o più esattamente di alcune grandi *commodities*, sostanzialmente solo con un regime più o meno protettivo instaurato con dazi doganali. Vanno ricordate, inoltre, alcune magistrature tardo medievali deputate ad assicurare gli approvvigionamenti nelle città; anche prescindendo dai non sensazionali risultati dalle stesse realizzati, si deve osservare che la montante ideologia liberista ha portato in molti casi alla loro soppressione⁸⁵.

La famosa Inchiesta agraria Jacini⁸⁶ evidenziò le condizioni miserevoli

⁸³ In B. FAROLFI e M. FORNASARI, *Agricoltura e sviluppo economico: il caso italiano, Quaderni - Working Paper DSE N° 756*, in <http://amsacta.unibo.it/4525/1/WP756.pdf>, pp. 5 e 6

⁸⁴ Così, rifacendosi ad una abbondante documentazione, B. FAROLFI e M. FORNASARI, *op. cit.*, pp. 12 e 13.

⁸⁵ Per gli interventi, pur sporadici, relativi alle magistrature costituite nel Medioevo per assicurare gli approvvigionamenti alle città si rinvia a S.G. MAGNI, *Politica degli approvvigionamenti e controllo del commercio dei cereali nell'Italia dei comuni nel XIII e XIV secolo: alcune questioni preliminari*, in *Mélanges de l'École française de Rome - Moyen Âge* in MEFRM, 127-3, 2015, ove ampia bibliografia. Una relazione relativa alla soppressione della magistratura annonaria a Firenze nel XVIII secolo fu realizzata da P. Neri tra 1745 e 1746. Del medesimo autore v. *Memoria sopra la materia frumentaria* [1767]. *Discorso di Pompeo Neri stampato per la prima volta in fine dell'opera di Giovanni Fabbroni 'De' provvedimenti annonari'*, Firenze 1804, in *Scrittori classici italiani di economia politica*, a cura di P. Custodi, parte moderna, vol. 49° supplemento, Milano, 1816. Per un analogo problema veneziano v. F. Faugeton, *Au cœur de l'annone vénitienne: le fondaco della farina de Rialto à la fin du Moyen Âge*, in MEFRM, 121-2, 2009.

⁸⁶ L'Inchiesta Jacini (*Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola - presidente Jacini*) consta di 15 volumi e di numerose appendici, tavole, reso-

della classe contadina in Italia, che erano addirittura peggiorate con l'incremento della popolazione nei secoli XVIII e XIX⁸⁷ a causa del medio-crescente sviluppo industriale, incapace di assorbire un sensibile aumento della popolazione. Da ciò, anche, l'imponente fenomeno dell'emigrazione in direzione, specialmente, delle Americhe⁸⁸, non sufficientemente contrastato da qualche intervento statale per favorire la esecuzione di bonifiche quale quelli previsti dalla legge Baccharini del 1882 e importanti interventi daziati a protezione delle produzioni nazionali di zucchero e grano che, se avevano effetti positivi sui bilanci delle grandi aziende agricole, comportavano aumenti nel costo della vita, evidentemente più gravosi sulle classi operaie. Nel periodo fra la fine dell'Ottocento e il primo decennio del Novecento si ebbero sviluppi positivi nel campo produttivo e nell'utilizzo di macchinari nella Pianura padana, e specie in Lombardia.

Ma dei problemi annonari l'Italia e gli stati europei si sono, sostanzialmente, disinteressati sino alla prima guerra mondiale⁸⁹; la sola preoccupazione dell'evento, che poi deflagrò, spinse gli stati europei a adottare tesseramenti, ammassi obbligatori, divieti di esportazione e monopoli all'importazione, applicati in particolare ai cereali, ma estesi spesso ad altri prodotti base delle produzioni alimentari essenziali⁹⁰.

Il rarefarsi degli addetti all'agricoltura a causa della chiamata alle armi di milioni di persone ebbe anche la conseguenza che i conduttori dei ter-

conti e verbali, ed è stata pubblicata da Forzani e C. tipografi del Senato, Roma, 1881-1886. Sull'arg. v. A. CARACCIOLLO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Einaudi, Torino, 1982.

⁸⁷ Nel Settecento si ebbe un rilevante aumento della popolazione italiana che passò di circa 13 milioni di unità nel 1700 ai 18 circa nel 1800; questo incremento, si manifestò soprattutto nelle campagne e rimarrà fino al c.d. miracolo economico del secondo dopoguerra, la caratteristica dell'evoluzione demografica ed economico-sociale dell'Italia. Sul punto v. A. BELLETTINI, *La popolazione italiana dall'inizio dell'era volgare ai giorni nostri. Valutazioni e tendenze*, in *Storia d'Italia*, Vol. V, Einaudi, Torino, 1978, p. 489 ss.

⁸⁸ La richiesta di forza lavoro non qualificata negli Stati Uniti, nell'America latina e persino in alcuni stati Europei, consentì una emigrazione di dimensioni imponenti – di centinaia di migliaia all'anno – di lavoratori provenienti, ovviamente, quasi esclusivamente dal settore agricolo.

⁸⁹ La Gran Bretagna continuò nella sua politica di non intervento diretto, semmai operando solo sui dazi, dato l'abbondante afflusso di *commodities* alimentari dai vari territori imperiali. Il governo di Sua Maestà aveva mantenuto a lungo dazi sui cereali, grazie alle *Corn Laws*, introdotte dall'*Importation Act 1815* e abrogate dall'*Importation Act 1846*; scopo delle *Corn Laws* era di mettere i proprietari terrieri al riparo dai prezzi dei cereali provenienti dalle colonie britanniche.

⁹⁰ Sull'interesse manifestato da molti stati europei, nel secolo XX, nei confronti dell'intervento nel settore dei cereali mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri Paesi del MEC)*, Giuffrè, Milano, 1968, *passim*. Sulla politica annonaria dell'Italia v. B. FAROLFI e M. FORNASARI, *op. cit.*, p. 26 ss. ove anche bibliografia.

reni beneficiarono del blocco degli affitti fermi dal 1914, che i coloni parziari potessero, certe volte, accedere alla proprietà dei fondi coltivati e che il salario degli operai agricoli aumentasse più del doppio rispetto a quello anteguerra.

Finito il conflitto, non per questo ogni intervento sul mercato cessò, così come non vennero meno misure per il blocco dei canoni d'affitto e degli sfratti per cessata locazione in più di uno stato europeo. Avvenne così che un certo numero di mezzadri e piccoli affittuari riuscissero ad acquistare piccole porzioni di terreno; ma i più, sotto la guida dei movimenti sindacali socialisti e cattolici, reclamarono radicali modificazioni dei rapporti all'interno delle aziende e l'ottenimento di assunzioni obbligatorie di un numero di operai proporzionale alla terra condotta.

I disordini, anche gravi, che si ebbero nel periodo, non furono affrontati con risposte soddisfacenti dalla classe politica, anche se non si può dimenticare che, ad esempio, una legge del 1919 autorizzava la requisizione, e la successiva assegnazione a società cooperative fra contadini, delle terre incolte anche al fine di aumentare la produzione granaria.

Nel ventennio fascista si diede impulso alle bonifiche, utilizzando il concetto di bonifica integrale, e si cercò di valorizzare la mezzadria, contratto di per se già in crisi perché le quote di riparto non rispondevano più al valore del lavoro rispetto a quello del capitale messo a disposizione dal proprietario o conduttore. Aumentarono sensibilmente i piccoli proprietari e, tra il 1921 e il 1936, il numero dei salariati agricoli si ridusse da 3,3 a 1,9 milioni, mentre crebbero di numero gli affittuari e i coloni parziari; per converso si impose una svolta produttiva retrograda con la famosa battaglia del grano del 1934, causa di abbattimento di vigneti e frutteti.

Nello stesso periodo, con la legge 16 giugno 1927, n. 1766 e con il regolamento di attuazione 26 febbraio 1928, n. 332, nella convinzione che la conduzione individuale fosse più razionale di forme collettive, di vario genere, di sfruttamento di terreni spesso marginali, si scelse di liquidare i cc.dd. usi civici, e cioè i diritti esercitati su terreni da collettività rurali per trarne qualche utilità facendo, tuttavia, anche un errore gravissimo, poiché si confuse questo istituto, di origine medievale e, spesso addirittura romana, con una forma di "proprietà collettiva" diffusa nei territori montani e anche in pianura, e comunque in zone dove, storicamente, era più vantaggioso l'utilizzo del bene senza dividerlo fra gli aventi diritto, come avveniva in montagna, ove i terreni sono spesso di diversissima qualità e non si prestano a recinzioni, o in pianura, dove la bonifica, prima dell'introduzione delle macchine a vapore, richiedeva un lavoro collettivo. Il regolamento del

1928 pose rimedio alla dissoluzione delle Partecipante agrarie emiliane, ma le altre “proprietà collettive” sopravvissero a lungo senza essere quasi mai liquidate⁹¹, e solo dopo alcune leggi regionali lo stato ha deciso di tentare di mettere ordine alla materia, confusamente normata nel 1928/29, con la legge n. 168 del 20 novembre 2017.

Un'altra trascuratezza del regime fu quella di non intervenire normativamente per porre in salvo il “maso chiuso”, istituto di origine germanica che prevedeva l'indivisibilità dei fondi, in territori ex austriaci di lingua tedesca, stabilendo che il maso, nella sua integrità, passasse ad un solo soggetto che, nel caso di successione *mortis causa*, era il figlio maschio maggiore di età. Malgrado la legislazione vigente prevedesse la successione legittima dei diversi coeredi, nei territori sopra indicati il maso restò sempre assoggettato, di fatto, alla successione come normata dall'imperatrice Maria Teresa d'Austria, da una legge provinciale tirolese del 1900 e secondo le consuetudini, tanto che ben pochi masi vennero sciolti. Nel dopo guerra la Repubblica italiana adottò legge 29 marzo 1954, n. 1, in vigore dal 1° aprile 1954, alla fine sostituita dalla legge provinciale di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, più volte modificata ed integrata, con il riconoscimento del maso chiuso ma anche dei diritti degli eredi anche femmine e di certi aspetti della prelazione⁹².

L'interventismo nel settore agrario continuò, comunque, fino alla seconda guerra mondiale in molti Stati europei sia nel settore del mercato dei prodotti agricoli, sia in quello dei contratti agrari e proseguì anche nel dopoguerra.

La Costituzione del 1948 si occupò anche del settore primario, in particolare con l'art. 44 che introdusse l'idea della necessità di assicurare “il razionale sfruttamento del suolo”, usando un termine (sfruttamento) lontano dalla sensibilità odierna ma coerente con la “fame di terra” del momento, e con l'art. 47, 2° comma, favorevole allo sviluppo della proprietà della terra di chi la coltiva, scopo ampiamente realizzato oggi, ma da subito promosso⁹³.

Infatti, grazie ad una legislazione che imponeva il mantenimento dei vecchi contratti d'affitto di fondi rustici e i canoni prebellici, ormai sva-

⁹¹ Mi permetto di rinviare, per un caso esemplare, a L. COSTATO, *I domini collettivi nel medio Polesine*, Giuffrè, Milano, 1968, *passim*.

⁹² Sull'arg. v., per tutti, E. MORI e W. HINTNER, *Il maso chiuso: La sua storia e la normativa vigente*, 2009, <https://www.personaedanno.it/dA/e8fcabc67/allegato/IL%20MASO%20CHIUSO.pdf>.

⁹³ Sulla parte agraria della Costituzione v. L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 23 ss.

lutati, e la modifica delle quote di riparto nella mezzadria e la legge sulla creazione della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina del 1948, si realizzò un grande sviluppo della proprietà diretta coltivatrice; l'affittuario, infatti, acquistava – da proprietari che non avevano alcun interesse a mantenere la proprietà del terreno – grazie anche al finanziamento dalla Cassa a basso tasso d'interesse e con pagamento in trent'anni. Questa politica, assai più di quella che ha realizzato le leggi di riforma fondiaria agraria dette Sila e Stralcio, impresso una svolta decisa alla ripartizione della proprietà fondiaria, che divenne, fondamentalmente, piccola con la scomparsa, sostanziale, del latifondo. Solo con la legge n. 203 del 1982 si pose fine alla mezzadria e alla legislazione dirigistica in materia d'affitto, in particolare grazie all'introduzione dell'art. 45 che, prevedendo la possibilità, fra le parti di un contratto agrario, di derogare alle norme imperative vigenti con atto assistito dalle rispettive associazioni di categoria, si realizzò un libero mercato delle concessioni in affitto dei terreni agricoli⁹⁴.

Tuttavia, il grande incremento della piccola proprietà coltivatrice ha lasciato in eredità una struttura proprietaria nazionale fortemente basata su piccole aziende familiari, mentre grandi aziende capaci di efficienza e razionalità nelle coltivazioni scarseggiano. La sopravvivenza delle piccole aziende è, in molte zone del paese, specie nel centro sud, assicurata dall'agriturismo e dall'agricoltura detta biologica; in molti casi il proprietario/conduttore rinuncia, nei fatti, alla conduzione affidandola a contoterzisti che, grazie a norme che consentono loro di essere qualificati agricoltori senza grandi difficoltà, di fatto divengono conduttori agricoltori, lasciando spesso al titolare formale la riscossione del sostegno dell'Unione europea.

La peculiarità del settore primario costituì un argomento di discussione approfondita all'atto della firma del trattato istitutivo della Comunità economica europea; nel Trattato CEE si considerarono le peculiarità dell'agricoltura riconoscendole una regolamentazione eccezionale, che è fondata sull'art. 39 del Trattato⁹⁵, nel quale si prende atto della scarsa adattabilità dei prodotti agricoli ad un libero mercato e si rendono possibili le conseguenti misure che dovrebbero, e lo furono per tutto il XX secolo, essere applicate⁹⁶.

⁹⁴ Un commentario alla legge n. 203 del 1982 si trova in *Le leggi civili commentate*, 1982, *passim*. Sull'art. 45 della stessa legge, oltre alle *Leggi civili commentate*, cit., v. L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Cedam, Padova, 2002, *passim*.

⁹⁵ Sulle norme agrarie del Trattato v. *Trattato breve*, cit., p. 49 ss. e con aggiornamenti al Trattato di Lisbona, L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso*, cit., p. 67 ss.

⁹⁶ Sul punto si vedano le ampie trattazioni, di molti autori, contenute in *Trattato breve*, cit., *passim*.

Se il settore del mercato dei prodotti agricoli è stato, così, regolamentato in modo interventistico dalla Comunità europea, gli aspetti proprietari della terra agricola ed i contratti di concessione della stessa, restarono controllati dal potere statale.

Con la firma dell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech del 1994⁹⁷ e con la riforma della Politica agricola comune del 2003 si sono abbandonate le forme di protezione, già diminuite dal 1992, indirizzando nel contempo l'agricoltura verso la produzione di servizi piuttosto che di prodotti⁹⁸.

7. Oggi la politica, in generale, non combatte l'aumento delle differenze fra ricchi e poveri, tornando a orientamenti tipici degli stati assolutisti⁹⁹. Il nostro Paese dovrebbe essere classificato, per il suo ordinamento costituzionale, fra quelli a mobilità sociale, mentre per molti aspetti si sta dirigendo nella direzione opposta, tipica degli "stati naturali", che pretendono di tenere sotto osservazione e a freno – pur, a volte, eccitandola – la potenziale violenza dei cittadini, senza intervenire per ridurre realmente le differenze di reddito fra i "ricchi" e i "poveri"¹⁰⁰ e fomentando paure e egoismi.

⁹⁷ Sull'Accordo agricolo mi permetto di rinviare a L. COSTATO, in *Trattato breve*, cit., 3^a ediz., p. 773 ss.

⁹⁸ La riforma della PAC del 2003, frutto di una applicazione assai spinta dell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech del 1994, ha avviato gli agricoltori verso il mercato globale senza una vera protezione e concluso un progressivo ritiro dell'UE dal sistema degli aiuti alimentari ai Paesi bisognosi di sostegno alimentare. Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Luci e ombre del capitalismo odierno*, in *Acta Concordium*, n. 37, 3/2015, p. 69 ss.

È stato sostenuto da D. BIANCHI, *I principi della politica agricola comune: dei principi in via di estinzione?*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare (Liber amicorum A. Germanò)*, Utet, Torino, 2016, p. 1010 ss., che nella riformulazione dei trattati comunitari, avvenuta a Lisbona nel 2010, sarebbe stata "dimenticata" l'eliminazione del trattamento speciale riservato all'agricoltura sin dal 1958. Un quadri generale della PAC dopo la riforma del 2003 e i trattati adottata a Lisbona si può trovare negli scritti contenuti nel volume collettaneo *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale* (editors L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi), Jovene, Napoli, 2011.

La riforma della PAC del 2013 ha, invece, espressamente riscoperto la *food security*, sicché il reg. n. 1308/2013 ha reintrodotta meccanismi di garanzia del prezzo (sia pur di basso livello, ma valorizzando gli accordi di OI e OP); da ultimo, il regolamento "omnibus" del dicembre 2017, ha dato, ma solo formalmente, ulteriore spazio a tali meccanismi di regolazione di prezzi e quantità.

⁹⁹ V.D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono* (2012), trad. it., Il Saggiatore, Milano, 2013, *passim*; e D.C. NORTH, J.J. WALLIS, B.R. WEINGAST, *Violenza e ordini sociali*, cit., *passim*.

¹⁰⁰ Sul punto v. J.E. STIGLITZ, *Disuguaglianza e crescita economica*, in *Ripensare il capitalismo*, cit., p. 216 ss., ove si analizza la disuguaglianza sia negli USA sia in altri territori del pianeta.

Non si può dubitare che il settore primario sia, oggi, molto meno al centro dell'attenzione politica di quanto siano il settore industriale e quello terziario, nel quale sta prendendo piede, prepotentemente, quello avanzato. Elettronica ed automazione stanno modificando la civiltà che era, da qualche secolo, diventata più industriale che agricola, ma che non aveva dimenticato il settore primario. La globalizzazione e le conseguenti regole della *WTO*, drasticamente messe in atto in sede di Unione europea, come già rilevato, sono la conferma del nuovo indirizzo politico economico.

Le crisi che, ciclicamente, colpiscono il capitalismo per l'incapacità di mantenere un ragionevole equilibrio fra domanda ed offerta, nel XXI secolo sono combattute con interventi delle banche centrali che, generalmente, iniettano masse di denaro nel sistema. Il metodo sembra essere efficace, per molti aspetti, ma produce una liquidità abbondante che finisce in grande misura in mano di finanziari che così acquistano facilmente moltissime imprese del settore secondario e terziario, provocando l'emergere di un modo molto "rapace" di concepire l'impresa. Questa impostazione produce fusioni, smembramenti, chiusure di siti produttivi e delocalizzazioni che spesso hanno effetti sociali molto duri, addirittura talvolta devastanti.

Inoltre, l'automazione che continua ad avanzare produce, per parte sua, due conseguenze: da un lato rende meno importante economicamente la delocalizzazione delle imprese, perché il costo della manodopera finisce progressivamente per diventare meno rilevante, diminuendo il suo peso complessivo sul prodotto, dall'altro riduce in modo sensibile la richiesta di manodopera, specie non qualificata, sicché sembra inevitabile una riduzione dell'orario di lavoro del personale addetto alle macchine, e la turnazione settimanale in sette giorni, di ventiquattro ore perché il progresso tecnologico comporta una rapida obsolescenza degli impianti, ben prima dell'invecchiamento meccanico degli stessi.

Per converso, se si ridurrà l'orario di lavoro settimanale, aumenteranno le giornate libere e ciò indurrà a moltiplicare le proposte di occupazione del tempo libero, fatto questo che provocherà un aumento di occupazione nel settore terziario.

Anche in agricoltura si dovrà arrivare alla riduzione dell'orario settimanale di lavoro, il che richiederà un aumento totale degli addetti, ma anche una nuova capacità tecnologica all'agricoltore.

I cambiamenti climatici, gli inquinamenti da eccesso di concimi, diserbanti e insetticidi sta progressivamente imponendo nuove tecniche di coltivazione quali l'irrigazione, la concimazione e la disinfestazione mirate, la modificazione delle stesse arature, la necessaria valorizzazione di conci-

mi più naturali. Sarà necessario, per combattere i cambiamenti climatici, ridurre sensibilmente gli allevamenti di bestiame, specie di quello grosso, perché grande produttore di CO₂, e favorire l'utilizzo di piante voraci dello stesso CO₂. Si introdurranno sistemi di controllo delle piantagioni basati su sensori che consentiranno all'agricoltore, da una sua stanza, di venire informato di ogni evento che interessa il terreno coltivato e, nei limiti consentiti dalla necessità di ridurne la produzione, gli allevamenti posseduti.

Qualsiasi soluzione, tuttavia, dovrà sapere contemperare le esigenze ambientali ed idriche con quelle alimentari, per soddisfare le quali l'agricoltura resta essenziale. Si vuole rilevare, cioè, che l'avvenire dell'agricoltura sarà sempre più tecnologico non per diminuire la produzione ma per renderla sufficiente ai crescenti bisogni alimentari pur rendendola rispondente ai drammatici problemi che i cambiamenti climatici rendono necessari.

Sarà, certo, possibile produrre alimenti sostitutivi della carne in fabbriche che non abbisognino di prodotti agricoli, se non in misura molto limitata; ma resta certo, allo stato attuale delle conoscenze, che l'agricoltura, pur adattata ai nuovi tempi, resterà essenziale per produrre cibo ma anche per contrastare il cambiamento climatico.

Il terreno agricolo rimarrà, dunque, indispensabile alla nostra civiltà, e l'uso dello stesso resterà oggetto di regole destinate a mutare; ma contratti che consentiranno a soggetti diversi dal proprietario di utilizzare la terra per coltivarla saranno, comunque, necessari, quanto meno se resterà in vita un sistema giuridico che preveda l'esistenza della proprietà privata e la libertà di disporre delle cose, pur all'interno di regole, come d'altronde da sempre accade. Ed è molto probabile che contratti riconducibili all'affitto (o, forse, al modello della locazione) resteranno preminenti, anche se non si può prevedere l'esclusione dell'uso di forme associative (probabilmente di modello societario), quali già si realizzano in stati nei quali la terra agricola è abbondante in rapporto al numero degli abitanti.

Probabilmente, dunque, la specialità del diritto agrario non troverà più le sue basi in forme contrattuali proprie di concessione del terreno e in regole esentative (già ora in forte calo) per chi intraprende nel settore primario, ma negli specifici vincoli ambientali, igienico sanitari e nell'uso del terreno o di altri supporti per la produzione, mentre per quanto riguarda il mercato dei prodotti agricoli si assisterà, probabilmente, ad una oscillazione fra interventi pubblici e libero mercato. Per quest'ultimo aspetto *nihil novi*, dunque.

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI

PREZZI DEI PRODOTTI AGRICOLI NEI RAPPORTI DI FILIERA E RISPETTO DEI COSTI MEDI DI PRODUZIONE TRA ILLUSIONI OTTICHE ED EFFETTIVA REGOLAZIONE DEL MERCATO: CRONACHE AMARE DAL BEL PAESE

ABSTRACT

Il saggio analizza criticamente alcuni recenti provvedimenti legislativi aventi ad oggetto situazioni in cui i prezzi di mercato di alcuni prodotti agricoli sono inferiori al costo medio. Esso evidenzia che le regole dettate per combattere lo scorretto uso del potere di mercato nelle relazioni *business to business* che riguardano i *farmers* non possono servire in presenza di crisi di mercato. Per fronteggiare queste ultime sono necessari altri strumenti.

The essays critically analyzes some recent legislative measures concerning situations in which the market prices of some agricultural products are lower than the average cost. It points out that the rules dictated to combat the unfair use of market power in relations business to business that concern farmers cannot serve in case of market crisis.

To deal with these, other tools are needed.

PAROLE CHIAVE: Prezzi agricoli – Pratiche scorrette – Relazioni *business to business*.

KEYWORDS: *Agricultural Prices – Unfair Practice – Business to business Relations.*

SOMMARIO: 1. Il recente richiamo ai costi di produzione per la tutela economica degli agricoltori: considerazioni critiche introduttive. – 2. Il rilievo dei costi di produzione nel modello economico della concorrenza. – 3. Condotte abusive e prezzi dei prodotti agricoli e alimentari al di sotto dei costi medi di produzione nella esperienza francese: i limiti operativi di una tutela episodica. – 4. Le giuste considerazioni dell’Autorità *antitrust* nazionale in occasione della crisi lattiera: le false attese sulla tutela prevista dall’art. 62 della legge n. 27 del 2012. – 5. Il richiamo ai costi medi di produzione nell’art. 10-*quater* della legge n. 44 del 2019: le illusorie risposte alle deficienze strutturali dei mercati agricoli. – 6. L’art. 3, comma 2-*bis*, della legge n. 44 del 2019: isterismi legislativi nella vana e discutibile tutela del mercato nazionale.

1. Nella recente legge 21 maggio 2019, n. 44 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27), l’art. 10-*quater* è intervenuto sulla “Disciplina dei rapporti commerciali nell’ambito delle filiere agroalimentari”.

In particolare, il comma 1° di tale norma si è occupato dei contratti – stipulati o eseguiti nel territorio nazionale – aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli di cui all’art. 168, par. 1, del reg. n. 1308 del 2013. A tale riguardo, la disposizione ha previsto che: «Con modalità stabilite con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, siffatti contratti, da stipularsi in forma scritta ai sensi dell’art. 62, d.l. del 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, devono avere una durata non inferiore a dodici mesi, ad eccezione dei contratti di carattere stagionale».

I commi successivi, nel riferirsi pur sempre ai contratti richiamati nel comma 1°, si sono occupati della problematica, di indubbia attualità, relativa alla fissazione negoziale dei prezzi dei prodotti agricoli in cui la parte agricola sconta sempre di più la sua debolezza contrattuale nei confronti della controparte commerciale, innanzitutto della grande distribuzione.

A tale fine, il comma 2° del medesimo articolo, in funzione preparatoria del meccanismo di intervento da applicare, più precisamente, «al fine di consentire l’accertamento di situazioni di significativo squilibrio nei contratti di cessione di cui al comma 1°», ha affidato all’ISMEA il compito di elaborare «mensilmente i costi medi di produzione dei prodotti agricoli sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo».

Il riferimento ai costi di produzione deriva a ben vedere dalla considerazione, sottesa all’intera disposizione, secondo la quale siffatto squilibrio di potere negoziale a svantaggio dei produttori agricoli sussisterebbe in concreto nel caso in cui venisse «fissato dall’acquirente un prezzo significativamente inferiore ai costi medi di produzione risultanti dall’elaborazione dell’ISMEA».

Il successivo comma 3° del medesimo articolo, a sua volta, con una formula molto contorta ha disposto: «La mancanza di almeno una delle condizioni richieste dall'art. 168, par. 4, del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013¹, nel caso in cui sia fissato dall'acquirente un prezzo *significativamente inferiore* ai costi medi di produzione risultanti dall'elaborazione dell'ISMEA in conformità al comma 2°, costituisce in ogni caso una pratica commerciale sleale» [il corsivo è nostro].

Come dire, dunque, che secondo la norma qui in esame la presenza di un prezzo significativamente al di sotto del costo di produzione non integra di per sé una pratica commerciale sleale, se non è accompagnata dalla mancanza nel testo del contratto di almeno una delle clausole contenute nell'art. 168, comma 4°, del reg. n. 1308 del 2013.

In ogni caso, in presenza di siffatta pratica commerciale sleale, la norma prevede, nei successivi commi, tanto l'irrogazione di una sanzione amministrativa, a carico dell'acquirente, fino al 10 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento, con la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni in caso di reiterata violazione, quanto l'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. A quest'ultima, infatti, viene affidato il compito di accertare, d'ufficio o su segnalazione di chiunque vi abbia interesse, le violazioni, con la chiusura del procedimento inderogabilmente entro il termine di novanta giorni: procedimento cui può intervenire l'associazione di categoria a cui sia iscritto l'imprenditore cessionario.

Senza entrare, per ora, nel merito della disposizione adottata nel no-

¹ Per comodità se ne riporta il testo:

«Ogni contratto o offerta di contratto di cui ai paragrafi 1 e 1-bis:

a) è stipulato/a prima della consegna;

b) è stipulato/a per iscritto; e

c) comprende, fra l'altro, i seguenti elementi:

i) il prezzo da pagare alla consegna, che:

– è fisso ed è stabilito nel contratto, o

– è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori di mercato che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati;

ii) la quantità e la qualità dei prodotti interessati che può e/o deve essere consegnata e il calendario di tali consegne;

iii) la durata del contratto, che può essere determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione;

iv) le precisazioni riguardanti le scadenze e le procedure di pagamento;

v) le modalità per la raccolta o la consegna dei prodotti agricoli e

vi) le norme applicabili in caso di forza maggiore».

stro Paese e che riprende, sia pure in limitata parte, un'analogia disciplina adottata di recente in Francia, appare opportuno soffermarsi preliminarmente, in termini generali, sul problema relativo al rapporto tra i prezzi ed i costi di produzione evocato dalla norma in esame e che si riferisce al mercato dei prodotti agricoli di base.

Nell'anticipare al riguardo la chiave di lettura della nostra riflessione, va sottolineato che la formalizzazione, a livello legislativo, in particolare nella disposizione sopra richiamata, del tema relativo al rapporto tra prezzo di scambio di un prodotto e costo di produzione a proposito dei prodotti agricoli, riflette in maniera esemplare un più ampio fenomeno, ossia una singolare indirizzo socio-culturale che contraddistingue l'esperienza legislativa in questo momento storico.

Infatti, a dispetto della sempre più evidente constatazione circa gli effetti sistemici negativi che l'ondata neoliberistica ha prodotto a livello globale e locale, è sorprendente la diffusa persistente fedeltà all'egemonia culturale di siffatta ideologia. Essa continua ad indurre, anche i legislatori, ad una "precomprensione" del mondo reale, sulla base di un vincolante ossequio a talune indicazioni astratte dalla scienza economica, tali da impedire del tutto la percezione della concreta realtà effettiva nonché, conseguentemente, a condizionare sensibilmente le soluzioni da adottare.

Questa impostazione teorica fa a pugni con la concreta realtà economica, in particolare con quella agricola, oggi sempre di più inserita nelle dinamiche proprie del sistema agroalimentare. Infatti, la parte agricola delle filiere agrolimentari sconta costantemente e con sempre maggiore evidenza la sua debolezza strutturale nei confronti dei suoi partner contrattuali, siano essi le industrie alimentari della trasformazione ovvero i colossi della distribuzione. Tale debolezza, a ben vedere, si rinviene fondamentalmente proprio in ordine alla fissazione dei prezzi relativi alle derrate agricole che vede gli operatori agricoli quasi sempre nella veste di *price takers* e che ben si può riscontrare nella prassi: basta al riguardo, come è emerso in molte indagini, confrontare i prezzi delle *commodities* pagate ai coltivatori e quelli pagati dai consumatori finali e constatare che le variazioni al ribasso dei prezzi dei prodotti agricoli di base pagati agli agricoltori non sempre si riflettono sui prezzi fissati per il consumo finale. Tanto più evidente siffatto squilibrio di potere contrattuale si manifesta nel sistema agro-alimentare in presenza di situazioni di oligopsonio o addirittura di monopsonio in cui le imprese industriali che acquistano prodotti agricoli di base adottano strategie operative volte a ridurre i prezzi di acquisto, fino al punto da mortificare l'offerta stessa della materia prima ovvero a scaricare a monte gli effetti

per loro negativi delle vendite al ribasso effettuate sui mercati finali anche con finalità promozionali².

Ebbene, attualmente, l'approccio di analisi economica ai problemi del mercato risulta essere totalmente prigioniero di un pre-giudizio che induce a confondere la realtà con il modello euristico utilizzato per cui, sul piano delle risposte normative coerenti con siffatta indagine economica, l'applicazione in sede giuridica della medesima non può che condurre a soluzioni carenti di efficacia concreta, se non addirittura contraddittorie. In altri termini, l'economicismo posto a base della impostazione stessa dei problemi giuridico-economici da affrontare, lungi dal rispecchiare l'esigenza di analizzare la concreta realtà, al fine di elaborare risposte normative adeguate ed efficaci, risulta espressione di un approccio ideologico che, già di per sé, altera la percezione dei dati reali. A titolo meramente esemplificativo dell'inversione metodica che qui si denuncia, è sufficiente pensare che, nell'affrontare la tematica delle operazioni negoziali, si assume come punto di riferimento un soggetto astratto, avulso dalla concreta realtà, chiama-

² Il riferimento nel testo riguarda le rivendite sottocosto poste in essere prevalentemente dalla grande distribuzione ed i cui effetti si rifrangono negativamente sui fornitori in diverse guise. Il punto, mette conto qui soltanto segnalarlo, è al centro di un copioso ampio dibattito nell'esperienza d'oltralpe, alimentato da recenti provvedimenti legislativi, a partire dalla riforma di cui alla Loi *Egalim* 2018-938 del 30 ottobre 2018. Essi meriterebbero un'autonoma specifica riflessione che, però, va oltre i limiti della presente indagine. Per una prima analisi critica del tema, si v. le stesse considerazioni perplesse avanzate dall'Autorità *antitrust*, nel suo *Avis* 18-A-14 del 23 novembre 2018 «*relatif au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires*». L'Autorità francese, a tacer d'altro, ha ritenuto che l'intervento legislativo adottato ben potrebbe realisticamente portare soltanto ad una elevazione dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari senza che si determini, a monte, una modificazione nella relazione economica tra produttori (agricoli in particolare) e distributori. Non meno scettica appare la valutazione che si legge nel *Rapport d'Information*, depositato dall'assemblea nazionale il 29 maggio 2019, «*sur l'application de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*». Per una prima analisi critica si v. BENZONI, *Relèvement du seuil de revente à perte et encadrement des promotions: comment faire remonter l'eau à sa source?*, in *Revue Lamy de la concurrence*, n. 80, febbraio 2019, p. 16 ss.

Nella nostra esperienza, il tema delle vendite sottocosto e degli acquisti sotto costo di prodotti agricoli e agroalimentari è tuttora al centro della sola proposta di legge n. 1549 della camera dei deputati, licenziata da quest'ultima e attualmente all'attenzione del Senato. Essa interviene da un lato eliminando dall'art. 2 del d.P.R. 6 aprile 2001, n. 218 la lett. *a*) che ammetteva senza limiti le vendite sottocosto dei prodotti alimentari freschi e deperibili e, dall'altro, inserendo nell'art. 2598 cod. civ. tra gli atti di concorrenza sleale anche una nuova ipotesi (di cui al n. 3-*bis*) avente riguardo all'operatore che «allestisce un'asta elettronica per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari attraverso la presentazione, da parte degli offerenti, di prezzi modificati al ribasso, con un divario di costi non giustificato dagli obiettivi della produzione e fuorviando la scelta del consumatore».

to ad agire sempre e solo come *homo oeconomicus*. Inoltre, si continua a sostenere che la tematica del prezzo “giusto” non ha ragione di porsi in un sistema di libera concorrenza, posto che ciascuno soggetto è libero nelle proprie scelte negoziali, pur riconoscendosi, al tempo stesso, che nella realtà sussistono squilibri nel potere contrattuale dei singoli protagonisti degli scambi.

Nella prospettiva che oggi risulta prevalere, è inevitabile che non si affrontino direttamente le cause strutturali del fallimento del mercato³, con specifico riferimento proprio a quanto accade nel sistema agro-alimentare, in modo da adottare soluzioni che, a partire della stessa normativa *antitrust*, permettano alla parte agricola di conseguire un maggior potere negoziale sí da equilibrare fisiologicamente le relazioni di scambio presenti in tale sistema economico. Viceversa, si preferisce concentrare l'attenzione su situazioni marginali e, per di più, senza la concreta percezione delle dinamiche operative presenti nel sistema agro-alimentare, sicché si adottano soluzioni ad effetto che, ad un attento esame, si rivelano inadeguate a fronte ai reali problemi di fondo del settore.

In questa specifica prospettiva, come si è detto in sede di avvio della presenta riflessione, si collocano i provvedimenti diretti a contrastare l'acquisto di prodotti agricoli a prezzi al di sotto dei costi medi di produzione.

2. Nel modello teorico della libera concorrenza, la competizione tra gli operatori economici è la premessa perché si determini un assetto del mercato in cui il prezzo di equilibrio tra domanda e offerta, per quanto pur sempre instabile e soggetto a mutamenti, sarebbe sempre e solo frutto della combinazione di isolate ed autonome scelte individuali. In tale modello, il rapporto tra prezzo e costo di produzione è di sicuro rilievo in quanto è alla base delle determinazioni operative del singolo imprenditore e, al tempo stesso, costituisce lo strumento attuativo della libera competizione e della c.d. distruzione creatrice che è alla base del processo economico.

In termini sintetici, può dirsi infatti che, quale che sia il processo formativo del prezzo finale, ogni imprenditore che intenda intervenire sul mercato deve poter sostenere costi di produzione inferiori al prezzo di vendita del bene prodotto. Il rapporto tra costo di produzione e prezzo di

³ È sufficiente, al riguardo, limitarsi a ricordare che la volatilità dei mercati agricoli è dovuta non solo a fattori esogeni (ad es. il clima), ma soprattutto a fattori endogeni che ne minano la funzionalità e che non possono essere trascurate, come se non ci fossero, ma richiedono inevitabilmente quelle correzioni giuridiche ed economiche che, non a caso, da sempre hanno alimentato la presenza nelle società moderne di una politica agricola.

vendita del bene prodotto è il motore stesso della concorrenza non solo per accedere al mercato, ma anche per il suo funzionamento fisiologico e, più in generale, per lo sviluppo economico. Infatti, il processo innovativo che permette al mercato di operare dinamicamente in chiave di sviluppo consiste appunto nella concreta possibilità che un produttore, differenziandosi dagli altri, riesca, con innovazioni di vario genere, a parità di prodotto, a ridurre i costi di produzione e, dunque, a presentarsi sul mercato offrendo un prezzo inferiore a quello praticato dagli altri operatori. L'alterazione, per quanto momentanea, dell'equilibrio sino ad allora esistente che discende da questo avvenimento, se da un lato favorisce temporaneamente siffatto operatore, con indubbio vantaggio anche degli acquirenti finali, dall'altro induce i *competitors* ad innovarsi, ossia a ridurre a loro volta i costi e ad offrire prezzi più bassi ovvero prodotti nuovi, pena la loro definitiva espulsione dal mondo produttivo.

La traduzione in termini di paradigmi giuridici del modello qui sinteticamente riassunto è che: *a)* il singolo imprenditore deve presentarsi sul mercato senza che gli altri sappiano prima quale sia il suo prezzo di offerta e, ovviamente, che non vi sia accordo collusivo tra gli stessi operatori; *b)* che ciascun produttore possa proteggere "le informazioni" che gli hanno permesso di trovare una soluzione innovativa idonea a ridurre i costi di produzione (si pensi alla c.d. proprietà industriale) e tenere riservate le sue strategie operative. È di tutta evidenza, infatti, che, se gli operatori si accordano sul prezzo da praticare ovvero si scambiano informazioni circa le loro rispettive condotte sul mercato, il funzionamento virtuoso di questo ultimo viene meno. Invero, sul piano statico, la fissazione in comune da parte degli operatori di un prezzo che soddisfi tutti gli operatori che hanno partecipato all'accordo implica, ovviamente, che tale prezzo sia remunerativo per tutti, ossia risulti superiore ai costi di produzione di ciascuno degli imprenditori collusi. Con il venir meno della libera competizione, da un lato restano operative imprese marginali con costi di produzione obsoleti, dall'altro le imprese più efficienti fruiscono di una ingiusta rendita di posizione. In altre parole, il mercato cesserebbe di funzionare, verrebbe meno la spinta all'innovazione e, dunque, allo sviluppo, con ristagno dell'economia, a svantaggio della intera società, oltre che degli acquirenti dei prodotti tenuti a corrispondere prezzi più alti di quelli che avrebbero potuto determinarsi ove la concorrenza avesse effettivamente potuto operare.

Resta comunque da considerare che, a parità di prodotto, i costi di produzione dipendono in realtà sempre da un complesso di circostanze esterne al dominio del singolo imprenditore e che variano da territorio a

territorio⁴. Ciò, a ben vedere, è particolarmente evidente nel mondo della produzione agricola in cui le complessive situazioni ambientali giocano un ruolo oltremodo determinante, a prescindere dalle dimensioni stesse delle strutture produttive. Il che, a tacer d'altro, permette di comprendere la problematicità e le difficoltà che si incontrano in sede di fissazione convenzionale degli stessi costi medi di produzione per singolo prodotto o per categorie di prodotti, sia per la diversità dei fattori della produzione impiegati, sia per la varietà delle situazioni ambientali e territoriali da prendere in considerazione.

Ad ogni modo, a fronte di questo modello, la fissazione in sede amministrativa di un costo medio di produzione come parametro al di sotto del quale non si dovrebbe definire contrattualmente il prezzo altera il funzionamento del mercato e la libera formazione dei prezzi, come sopra sinteticamente delineata, in termini non diversi da quanto si verificherebbe se l'Autorità fissasse direttamente il prezzo "politico" del bene: in entrambi i casi si è in presenza di interventi regolatori del mercato.

Nel caso tradizionale della fissazione imperativa del prezzo finale, gli imprenditori che affrontano costi di produzione sensibilmente più bassi fruiscono di una rendita di posizione rispetto agli altri le cui imprese hanno costi medi più vicini al prezzo politico imposto. Anche nel secondo caso, ossia nell'ipotesi in cui sia stato il costo di produzione medio ad essere utilizzato dalla mano pubblica come parametro minimo in ordine alla fissazione pattizia del prezzo, le imprese aventi costi medi inferiori rispetto a quello individuato dal legislatore fruirebbero pur sempre di una rendita di posizione rispetto agli altri operatori agricoli che lavorano con costi medi più alti, sia pure ricompresi in quello adottato dal legislatore. Per altro verso, è indubbio che in ogni caso siffatte misure di intervento dirette ad incidere sul libero funzionamento del mercato in tanto possono operare efficacemente in quanto abbiano come bacino operativo l'intero mercato,

⁴ A questo riguardo si rivela preziosa la considerazione che si legge nell'indagine dell'Autorità *antitrust* nazionale IC51 svolta a proposito del settore lattiero caseario [la si legge in allegato al *Bollettino* settimanale dell'Autorità n. 7 del 2016 del 13 marzo 2016] in cui si sottolinea, molto opportunamente: «I costi produttivi non variano soltanto in funzione della dimensione delle imprese, diminuendo fortemente al crescere dei parametri dimensionali, ma anche in funzione di diversi altri parametri quali: livello di meccanizzazione, incidenza della manodopera familiare, investimenti effettuati per incrementare la propria produzione, collocazione geografica delle imprese, disponibilità di superfici per l'autoproduzione del foraggio. Ciò rende il costo medio nazionale, quand'anche se ne riesca a produrre una stima attendibile, un valore dal contenuto informativo assai limitato, potendosi teoricamente registrare costi distinti per ciascuna delle categorie di imprese esistenti».

ossia ricomprendano tutti i soggetti potenzialmente coinvolti negli scambi. Sia nel caso della fissazione del prezzo finale, sia in quello avente ad oggetto il costo medio di produzione, il meccanismo protezionistico adottato incide pur sempre in funzione selettiva degli operatori che hanno costi superiori al prezzo “politico” o al prezzo “minimo” (rispondente al costo medio) fissati dall’Autorità.

La considerazione da ultimo svolta, in particolare con specifico riferimento alla fissazione politica del prezzo e all’intero mercato, merita, a nostro avviso, un approfondimento in quanto permette di richiamare all’attenzione il meccanismo principale sul quale si è fondata la politica agricola comunitaria relativa al primo pilastro della PAC.

Questa, infatti, per molti decenni si è basata appunto sull’articolata fissazione politica dei prezzi dei prodotti agricoli, da quelli di orientamento a quelli di intervento in senso stretto. Ebbene, se si riconsiderano le modalità con cui per molti decenni si è venuta costruendo la politica agricola basata sulla fissazione di prezzi “politici” per i prodotti agricoli, in alternativa, fondamentalmente, a quelli più bassi emergenti sui mercati reali, è agevole constatare, come ha più volte rimarcato un’ampia letteratura giuridica ed economica⁵, che il meccanismo “perequativo” alla base di tale sistema inevitabilmente ha alterato il funzionamento della libera concorrenza a vantaggio sia dei produttori più marginali di singoli prodotti agricoli alle prese con costi di produzione alti, sia soprattutto dei produttori in grado di sostenere costi medi di produzione sensibilmente più bassi dei prezzi fissati dal sistema giuridico comunitario.

In particolare, posto che l’intervento sui prezzi a livello comunitario doveva interessare l’intero mercato comprensivo di tutte le realtà territoriali dei singoli Paesi membri e prendere consapevolmente atto della diversificazione produttiva dei singoli Paesi dovuta ad oggettive ragioni geopedologiche, climatiche e socio-economiche, il sistema comunitario, nella fissazione “politica” dei prezzi agricoli per singolo prodotto o categoria di prodotti, ha adottato di volta in volta soluzioni di compromesso, comparando per ciascun prodotto agricolo i prezzi – tendenzialmente più bassi – presenti nei Paesi in cui risultava concentrata la offerta, con i prezzi più alti presenti negli altri Paesi⁶ (in corrispondenza, peraltro, di rispettivi diversi

⁵ Resta tuttora preziosa la lucida disamina prospettata da SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990, p. 93 ss.

⁶ È il caso di rammentare che in passato il margine di discrezionalità politica alla base della determinazione dei prezzi agricoli a livello europeo era in parte dovuto anche al fatto che, in presenza di valute monetarie diverse tra i singoli Paesi, sino al 1999 ossia prima

costi di produzione). La fissazione di siffatti prezzi politici per ciascun prodotto indubbiamente ha avvantaggiato i produttori con costi medi più bassi e, al tempo stesso, ha assicurato un relativo equilibrio nella distribuzione dei vantaggi tra i diversi Paesi membri della Comunità in ragione delle loro rispettive specializzazioni produttive: i vantaggi assicurati ai Paesi nordici, principali produttori di latte e carne, sono stati così bilanciati da quelli assicurati ai Paesi mediterranei quali principali produttori di prodotti ortofrutticoli.

Alla luce di quanto sin qui osservato, è facile comprendere che l'instaurazione di un mercato unico interno ai Paesi aderenti alla Comunità europea, attualmente all'Unione, e, al contempo, la rinuncia della politica agricola europea a puntare sulla fissazione di prezzi "politici", inevitabilmente hanno prodotto effetti significativi nell'assetto dei mercati agricoli delle singole derrate. Per via del pieno ripristino del meccanismo formativo dei prezzi affidato al libero mercato, ciascun produttore agricolo europeo è chiamato a subire e a fronteggiare la concorrenza di operatori presenti in tutto il mercato interno europeo in grado di produrre a costi più bassi e dunque di offrire sul mercato i propri prodotti a prezzi più competitivi.

Orbene, se in termini generali è questa, in definitiva, la ragione di fondo delle difficoltà che molti produttori agricoli francesi, italiani etc. incontrano attualmente a fronte della concorrenza al ribasso dovuta ai prodotti provenienti dai Paesi dell'Europa dell'est, in grado di produrre, per una molteplicità di ragioni su cui si dovrà tornare, a costi di produzione più bassi, appare del tutto evidente che una misura "nazionale" finalizzata a stabilire e sanzionare il divieto di acquisto di prodotti agricoli da parte di operatori commerciali a prezzi inferiori ai costi di produzione o è del tutto priva di incidenza, nella misura in cui non può impedire la libera circolazione e vendita dei prodotti provenienti da altri territori europei compresi nell'Unione, o è in netto contrasto con i pilastri giuridici del Trattato, in quanto formalizza una frantumazione del mercato unico a scapito della libera leale competizione.

È chiaro, del resto, che la fissazione dei costi medi di produzione da parte di un'Autorità amministrativa periferica, nel nostro caso l'ISMEA, non può che riguardare il territorio nazionale e, dunque, una limitata parte del-

dell'avvento della moneta unica europea, le determinazioni dei prezzi agricoli erano attuate mediante il ricorso in un primo tempo ad una apposita unità di conto agricola e, successivamente, all'ECU, unità di conto europea, che rifletteva a sua volta una media ponderata delle monete nazionali.

l'intero territorio coinvolto nel mercato unico europeo. In altre parole, una misura siffatta potrebbe essere priva di efficacia concreta, posto che non può certo incidere sul funzionamento del mercato unico interno europeo, ossia sulla libera circolazione nel nostro Paese di prodotti agricoli provenienti da altri Paesi dell'Unione ed ottenuti con costi di produzione molto più bassi. In altre parole, perché possa efficacemente incidere sull'intero mercato, la fissazione di costi medi dovrebbe essere adottata in sede di PAC e non certo grazie a determinazioni legislative unilaterali assunte da singoli Paesi.

3. Le considerazioni critiche qui sinteticamente segnalate sono state, a ben vedere, già scrutinate quando è emersa nell'esperienza giuridica la suggestione di dare rilevanza ai costi medi di produzione quale strumento per incidere sulla regolazione dei mercati agricoli.

Ciò, come si cercherà di evidenziare, se da una parte ha indotto i legislatori di alcuni Paesi dell'Unione ad adottare alcuni correttivi al fine di superare le giuste riserve avanzate circa la conformità di siffatta determinazione legislativa con i paradigmi della disciplina *antitrust*, dall'altra ha, di fatto, compromesso seriamente l'operatività dello strumento introdotto a tutela dei produttori agricoli, a conferma dell'inadeguatezza di siffatta misura per proteggere efficacemente i produttori agricoli di base.

In particolare, con specifico riferimento all'esperienza francese, a cui si è ispirata la soluzione accolta di recente nel nostro Paese, mette conto innanzitutto rammentare che nel 2010 era stato introdotto nel *code de commerce* l'articolo L.442-9 con il quale si è prevista la possibilità di attivare una tutela risarcitoria nel caso in cui si fosse stato in presenza di una cessione, a prezzi abusivamente bassi, di taluni prodotti agricoli – in particolare per quelli deperibili ovvero a basso ciclo di produzione – sempre che ciò fosse accaduto in occasione di una situazione di crisi congiunturale come definita nel *code rural* (art. L. 611-4 del *code rural et de la pêche maritime*).

Assai di recente, anche alla luce della mancata utilizzazione nella prassi di tale disposizione nonché dell'ormai fisiologica ricorrenza di squilibri nei rapporti tra gli operatori delle filiere agro-alimentari a svantaggio soprattutto dei produttori agricoli, la recentissima *Ordonnance* n° 2019-358 del 24 aprile 2019, sulla base dell'art. 17, comma 7°, di cui alla *loi* 2018-938 del 30 ottobre 2018 (diretta, tra l'altro, esplicitamente a favorire «*l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire*») ha modificato l'art. L.442-9 del *code de commerce*.

Nella nuova stesura tale articolo così dispone: «*Engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait pour un acheteur*

de produits agricoles ou de denrées alimentaires de faire pratiquer par son fournisseur un prix de cession abusivement bas. // Pour caractériser un prix de cession abusivement bas, il est tenu compte notamment des indicateurs de coûts de production mentionnés aux articles L. 631-24, L. 631-24-1, L. 631-24-3 et L. 632-2-1 du code rural et de la pêche maritime ou, le cas échéant, de tous autres indicateurs disponibles dont ceux établis par l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires mentionné à l'article L. 682-1 du même code. Dans le cas d'une première cession, il est également tenu compte des indicateurs figurant dans la proposition de contrat du producteur agricole».

Nel testo adottato di recente, come è agevole, osservare, il divieto di fissare prezzi eccessivamente bassi nelle relazioni tra acquirenti e fornitori si riferisce a tutti i prodotti agricoli e derrate alimentari. In secondo luogo, in merito alla valutazione circa la presenza di un prezzo abusivamente basso, il comma 2° della disposizione fa esplicito riferimento ai costi di produzione rispettivamente di prodotti agricoli e di prodotti alimentari, come specificati da alcune norme contenute nel *code rural*, nonché, nel caso della prima cessione, agli indicatori che figurano nella proposta di contratto formulata dal produttore agricolo⁷.

⁷ Il riferimento agli indicatori che figurano nella proposta negoziale relativi alla prima cessione dei prodotti agricoli ed il fatto che siffatta proposta debba provenire dai produttori agricoli costituiscono importante ulteriore novità legislative introdotta nella legge 2018-938 del 30 ottobre 2018. Previa modifica dell'art. L. 631-24 del *code rural*, si è apportata una significativa parziale inversione circa l'individuazione del proponente nei contratti di cessione dei prodotti agricoli in precedenza adottata e tuttora presente, anche a livello disciplinare europeo, negli artt. 148 e 168 del reg. n. 1308 del 2013. Infatti, la proposta di cessione avanzata dal produttore non solo deve rispecchiare una precisa griglia di clausole, ma deve motivare il prezzo proposto con specifico riferimento ad indici che segnalano i costi di produzione nonché le loro variazioni che ha dovuto affrontare. La disposizione proceduralizza lo svolgimento delle trattative in quanto precisa che: «*Tout refus de la proposition de contrat (...) écrit par le premier acheteur ainsi que toute réserve sur un ou plusieurs éléments de cette proposition doivent être motivés et transmis à l'auteur de la proposition dans un délai raisonnable au regard de la production concernée*».

A proposito, poi, degli indicatori lo stesso dell'art. L. 631-24 del *code rural* precisa che «*Les critères et modalités de détermination du prix mentionnés au 1° du présent III prennent en compte un ou plusieurs indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production en agriculture et à l'évolution de ces coûts, un ou plusieurs indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur le ou les marchés sur lesquels opère l'acheteur et à l'évolution de ces prix ainsi qu'un ou plusieurs indicateurs relatifs aux quantités, à la composition, à la qualité, à l'origine et à la traçabilité des produits ou au respect d'un cahier des charges. Dans le cadre de leurs missions et conformément au règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité, les organisations interprofessionnelles élaborent et diffusent des indicateurs, qui servent d'indicateurs de référence*». In definitiva, la norma non interviene certo direttamente sul prezzo, ma mira a rendere trasparente il contesto nel quale

Su questa norma si è espressa l'Autorità della concorrenza d'oltralpe con l'*Avis* 19-A-05 del 6 marzo 2019. In termini generali, l'Autorità francese della concorrenza ha rimarcato che il riferimento agli indicatori dei costi di produzione conduce in pratica: *a)* alla fissazione di un prezzo al di sotto del quale gli acquirenti non potrebbero comprare prodotti agricoli, pena l'incorrere in responsabilità civile e risarcire i danni. Ciò, a suo dire, implica conseguenze economiche negative tanto per i produttori più efficienti che operano con costi più bassi, quanto per la gestione delle scorte di filiere, come quelle dei prodotti deperibili, in cui è più frequente la presenza di sovrapproduzioni. Inoltre, la fissazione in definitiva di un prezzo minimo potrebbe incentivare la concorrenza di prodotti provenienti da altri Paesi oltre che incitare gli acquirenti ad approvvigionarsi con prodotti importati a minor prezzo.

Nonostante queste fondamentali riserve di ordine generale circa l'efficacia della disposizione e la sua conformità alle regole del libero mercato, l'Autorità della concorrenza ha ritenuto non censurabile la soluzione legislativa adottata in quanto, a ben vedere, alla luce del testo della norma, ai fini della sussistenza di un prezzo di cessione abusivamente basso non basterebbe il solo mancato rispetto dei costi di produzione e dei suoi relativi indicatori. Secondo l'*avis* dell'Autorità, la presenza nella norma dell'avverbio "*notamment*" rivelerebbe che il mancato rispetto dei costi di produzione non rappresenta l'esclusivo termine di riferimento ai fini della valutazione circa la ricorrenza di un prezzo abusivamente basso.

La misura introdotta presenterebbe in concreto un margine di operatività ben più ristretto rispetto a quello che si potrebbe a prima vista prospettare. In altri termini, l'ambito di incidenza della disposizione si riduce a situazioni del tutto singolari e anomale legate a specifici scorretti ed abusivi comportamenti di imprese acquirenti di prodotti agricoli e alimentari, per cui resta in sostanza ineso il tema di fondo relativo alla debolezza strutturale di cui soffrono gli operatori agricoli nel sistema agro-alimentare. Infatti, l'eccezionalità delle situazioni cui è chiamata ad applicarsi la disposizione evidenzia che essa è ben lungi dal contribuire efficacemente al riequilibrio strutturale delle relazioni economiche che intercorrono nelle filiera agro-alimentari a favore dei soggetti più deboli, a partire dagli agricoltori.

si inserisce l'applicazione della disposizione richiamata nel testo di cui al novellato art. 442-9 del *code de commerce*.

4. Considerazioni non diverse possono avanzarsi a proposito della nostra esperienza nazionale.

Al riguardo, prima di analizzare la disposizione richiamata in sede di avvio della presente riflessione, appare utile, al fine di chiarire il contesto in cui essa si colloca, che, in occasione della crisi intervenuta nel settore lattiero-caseario, il 6 maggio 2015 l'Autorità nazionale *antitrust* aveva avviato una indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario poi conclusasi il 2 marzo del 2016⁸ a seguito di una segnalazione della Coldiretti. Si tratta, a ben vedere, di un comparto produttivo che può ritenersi paradigmatico delle condizioni di instabilità che caratterizzano le produzioni agricole ed i prezzi agricoli soprattutto se si pensa che, a prescindere dalle oscillazioni stagionali, la produzione di latte è giornaliera per cui più sensibili sono le ripercussioni nei rapporti di filiera tra gli operatori agricoli e gli acquirenti del latte dovuti sia alle variazioni della domanda finale del prodotto, tanto come materia prima allo stato fresco, quanto come trasformato, sia agli stessi mutamenti nell'andamento dei mercati sovranazionali delle medesime derrate.

Ebbene, non è possibile qui richiamare analiticamente i contenuti dell'indagine svolta in tale occasione dall'Autorità *antitrust* nazionale che resta particolarmente illuminante per comprendere le concrete dinamiche dei rapporti contrattuali presenti nelle filiere agro-alimentari e, nel caso di specie, intercorrenti tra gli allevatori di base, produttori di latte, e gli acquirenti della materia prima, a partire innanzitutto dalle imprese industriali della trasformazione e della distribuzione e dalle cooperative di trasformazione.

È, però, interessante rammentare due dati offerti dall'indagine conoscitiva elaborata dalla nostra Autorità della concorrenza in quella occasione.

Innanzitutto, tale indagine ha offerto la piena conferma circa l'attuale impossibilità di isolare il mercato nazionale dal più ampio circuito del mercato europeo con riferimento soprattutto ai prodotti agricoli di base che sono presenti nell'economie di molti Paesi dell'Unione. Nel caso di specie, relativo appunto al latte vaccino, l'impossibilità di sganciare la fissazione dei prezzi del latte dall'andamento delle quotazioni internazionali del latte crudo, con particolare riguardo ai Paesi egemoni nella produzione lattiera, a partire dalla Germania, ha inciso con indubbia evidenza nelle determinazioni adottate in sede di contrattazione collettiva del latte analizzata in tale indagine e che vedeva come protagonista principale la impresa multinazio-

⁸ L'indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario si rinviene in allegato nel *Bollettino* settimanale dell'Autorità n. 7 del 2016 del 13 marzo 2016.

nale Lactalis. Infatti, in tale negoziazione, diventata punto di orientamento per l'intero mercato nazionale la fissazione del prezzo del latte nel nostro Paese è stata basata fondamentalmente, con l'aggiunta di alcune varianti minori, sull'indicizzazione del prezzo del latte presente nel mercato tedesco. Ciò, a ben vedere, chiarisce in modo esemplare che la concorrenza a livello europeo tra le imprese industriali operanti nel mercato unico europeo inevitabilmente induce le stesse a non favorire la frantumazione del mercato, territorio per territorio, ma a tener conto realisticamente del complessivo andamento dell'intero mercato di riferimento.

Quanto basta, a nostro avviso, per comprendere che, data la specificità singolare dei mercati agricoli, per di più se aperti come oggi si registra nella esperienza europea, la regolamentazione pubblica resta pur sempre inevitabile in quanto anche lo stesso rafforzamento del potere contrattuale degli operatori agricoli, da affidarsi all'attività delle organizzazioni dei produttori, non è in grado sempre di assicurare una risposta pienamente adeguata in ordine ad una più equa distribuzione del valore tra i diversi operatori delle filiere agro-alimentari.

In secondo luogo, in tale contesto, a fronte della crisi di mercato intervenuta in quegli anni, tra la parte agricola costituita dagli allevatori produttori di latte e le imprese di trasformazione era emerso un nuovo conflitto avente come oggetto l'interpretazione dell'art. 2, comma 2°, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51 convertito con modificazioni nella legge 2 luglio 2015, n. 91.

Tale norma, in particolare, dopo aver imposto la forma scritta per i contratti di fornitura di latte crudo di cui all'art. 148 del reg. n. 1308 e fissata in un anno la loro durata minima, aveva introdotto una singolare disposizione a tenore della quale: «Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al citato art. 62, comma 2°, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012 e delle relative disposizioni attuative per i contratti di cui al presente comma, i costi medi di produzione del latte crudo sono elaborati mensilmente, tenuto anche conto della collocazione geografica dell'allevamento e della destinazione finale del latte crudo, dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), anche avvalendosi dei dati resi disponibili dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali».

Per comprendere la precisazione applicativa dell'art. 62 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, introdotta a proposito del latte dalla disposizione ora richiamata, va ram-

mentato che, con riferimento alle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agrolimentari, l'art. 62 aveva tra l'altro vietato, pena l'irrogazione di specifiche sanzioni da parte dell'Autorità *antitrust*, l'imposizione diretta o indiretta «di condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive». A sua volta, in sede di specificazione attuativa di tale articolo, l'art. 4, comma 2°, del d.m. 19 ottobre 2012 n. 199 tra «le condizione ingiustificatamente gravose» aveva richiamato espressamente quelle che «determinino, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte degli imprenditori agricoli».

La precisazione intervenuta nell'art. 2, comma 2°, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51 a proposito della individuazione, affidata all'ISMEA, circa i costi medi di produzione del latte, in funzione dell'applicazione pur sempre dell'art. 62, comma 2°, è stata oggetto di un contrasto interpretativo tra le parti coinvolte nella contrattazione collettiva del latte.

In particolare, come emerge dal testo dell'indagine attuata dall'Autorità *antitrust* nel 2015, le organizzazioni sindacali agricole avevano sostenuto che «la predisposizione da parte dell'ISMEA di una stima mensile dei costi medi di produzione del latte» avrebbe dovuto «necessariamente indurre i trasformatori a fissare un prezzo (...) non inferiore a tale parametro di riferimento» per cui la fissazione di un prezzo inferiore a tale parametro di riferimento avrebbe integrato «una condotta illegittima ai sensi del'art. 62, comma 2°, come interpretato dal successivo decreto attuativo». A loro volta, i trasformatori avevano contestato siffatta interpretazione: a tacer d'altro, essa avrebbe impedito «alle imprese di competere sui mercati dei prodotti trasformati, ove sono presenti sia imprese estere sia imprese nazionali che acquistano il latte crudo all'estero». Inoltre, a fronte di «costi di produzione del latte alla stalla fortemente diversificati da una azienda agricola all'altra, qualsiasi riferimento ad un valore medio, [avrebbe rappresentato] un disincentivo alla ristrutturazione settoriale e all'incremento dell'efficienza».

Orbene, sullo specifico contrasto interpretativo si è espressa, con indubbia lucidità e precisione, l'Autorità *antitrust* italiana nelle pagine conclusive di tale indagine, sí da mettere a fuoco correttamente l'effettivo ambito operativo della tutela prevista nell'art. 62 della legge n. 27 del 2012.

Infatti, secondo l'Autorità della concorrenza, «(...) l'art. 4, comma 2°, lett. c), del decreto applicativo dell'art. 62 non può essere interpretato

dall’Autorità come un divieto assoluto e generalizzato per gli acquirenti di latte ad applicare un prezzo di acquisto inferiore ai costi medi di produzione del latte calcolati dall’ISMEA: infatti, assumere un qualsiasi valore del costo medio di produzione come un *benchmark* per la fissazione di tutti i prezzi corrisposti ai produttori di latte crudo equivarrebbe ad effettuare un intervento di tipo ‘regolatorio’ a tutela dell’intero settore, piuttosto che a tutela di singoli contraenti deboli, fornendo indicazioni al mercato sul prezzo ‘equo’ da applicare. Pertanto, (...) i costi medi calcolati dall’ISMEA possono essere letti come uno degli elementi che l’Autorità ha a disposizione per valutare se, nell’ambito di specifiche relazioni contrattuali caratterizzate da significativo squilibrio di forza commerciale, l’impresa industriale abbia effettivamente imposto, in contrasto con i principi di buona fede e di correttezza, un prezzo di acquisto ingiustificatamente gravoso, valutando l’eventuale gravosità anche sulla base del livello e dell’andamento dei costi produttivi delle imprese attive sul mercato (...). Le stime sui costi medi di produzione, ivi comprese quelle specificamente predisposte dall’ISMEA per l’applicazione dell’art. 62, possono essere utilizzate dall’Autorità soltanto come un elemento informativo utile alla valutazione di ciascuna specifica fattispecie, e non come un parametro di confronto automatico, al di sotto del quale il prezzo di acquisto del latte applicato dall’industria debba necessariamente essere considerato un’imposizione illecita ai sensi della normativa a tutela delle parti contrattuali deboli»⁹.

In definitiva, già nel 2015, nella sua indagine l’Autorità della concorrenza ha, opportunamente, messo in guardia dalla suggestione, semplicistica e demagogica, diretta a confondere gli strumenti di intervento generale sul mercato, volti a regolarlo ed a rimuovere effetti distorsivi dovuti a ragioni strutturali, con quelli destinati più semplicemente a colpire singolari e specifici comportamenti devianti, mediante rimedi di *public enforcement* da affiancare a quelli privatistici.

⁹ Su queste premesse, l’Autorità ha conclusivamente sostenuto: «In particolare, affinché un prezzo di acquisto applicato da un’impresa di trasformazione del latte possa essere ritenuto un’imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose, in contrasto con i principi di buona fede e correttezza nella trattativa, l’Autorità dovrà verificare che tale prezzo: *i*) sia stato imposto dall’acquirente industriale in presenza di un significativo squilibrio di potere negoziale; *ii*) risulti palesemente inidoneo, anche sulla base delle informazioni a disposizione dell’acquirente stesso, a generare redditività per i propri fornitori. In tale circostanza, esso dovrà pertanto necessariamente collocarsi anche al di sotto dei prezzi negoziati, sullo stesso mercato, nell’ambito di trattative caratterizzate da un sostanziale equilibrio negoziale, quali sono quelle condotte dalla sola Lactalis con l’insieme delle organizzazioni sindacali agricole o con altre organizzazioni di produttori rappresentative».

La dimostrazione ulteriore del fatto che l'art. 62 non costituisca strumento adeguato alla soluzione di problemi generali, siano essi legati a congiunturali crisi di mercato ovvero alle deficienze strutturali che caratterizzano i mercati nel sistema agro-alimentare in ragione della divaricazione fisiologica del potere contrattuale che penalizza la parte agricola rispetto alla componente industriale nelle relazioni *business to business*, può del resto rinvenirsi ove si analizzi più da vicino un'altra più recente vertenza.

Essa ha riguardato il latte ovino destinato alla trasformazione nel pecorino sardo, ossia un prodotto presente nel comparto lattiero, ma beneficiario di una DOP e, dunque, relativo alla sola produzione proveniente da specifiche realtà territoriali. Al riguardo, tale vertenza non solo ha portato a due nuove determinazioni dell'Autorità *antitrust* ma, in definitiva, ha fatto anche da detonatore quanto all'adozione sia della disposizione al centro della presente riflessione, ossia l'art. 10-*quater* della legge 21 maggio 2019, n. 44, sia di altre norme contenute nel medesimo provvedimento legislativo.

La specifica controversia sul pecorino sardo è emersa nei primi giorni di febbraio del 2019 allorché le principali associazioni degli allevatori produttori di latte ovino in Sardegna, dando vita a proteste culminate anche in atti di violenza, avevano sottoposto all'attenzione della stampa e dei media la questione relativa al prezzo di cessione del latte alla stalla che si era attestato al di sotto dei costi medi di produzione. In effetti, come riconosciuto da un comunicato dell'ISMEA dell'11 febbraio 2019, nei tre mesi precedenti il prezzo del latte ovino aveva registrato in Sardegna un crollo, attestandosi ad un livello inferiore rispetto ai costi medi di produzione sopportati dagli allevatori, pari a 70 cent/litro¹⁰.

Sulla base di tali dati, il 14 febbraio 2019 l'Autorità garante della concorrenza ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'art. 62 della legge n. 27 del 2012 conclusosi il 12 giugno 2019¹¹. Nella sue conclusioni su tale vertenza, l'Autorità ha preso in considerazione la sopravvenuta intesa

¹⁰ È interessante ricordare, a prova delle tensioni emerse subito a causa di tale vertenza, che nello stesso giorno 11 febbraio l'intervento dell'ISMEA circa l'andamento dei mercati del latte nei tre mesi precedenti l'inizio della controversia ha coinciso con un'intervista dell'allora ministro dell'agricoltura Centinaio il quale addebitava la situazione ad una presunta utilizzazione da parte dei produttori afferenti al Consorzio di tutela del pecorino sardo di latte ovino di provenienza rumena: intervista, cui è seguita una formale presa di posizione del Consorzio con una lettera pubblica inviata al Presidente del consiglio dei ministri chiedendo che si facesse chiarezza sui presunti reati denunciati dal Ministro.

¹¹ Il provvedimento AL21 *Prezzi del latte in Sardegna* in materia di "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari" è pubblicato nel *Bollettino* settimanale dell'Autorità n. 26 del 1° luglio 2019, p. 22 ss.

sul prezzo de latte raggiunta in sede di tavolo tecnico presso la prefettura di Sassari tra le organizzazioni degli allevatori e le diverse imprese acquirenti: tavolo tecnico istituito grazie all'intervento congiunto del Ministero degli Interni e del MIPAAFT a seguito delle violente proteste degli allevatori culminate in episodi al limite della legalità. Con tale intesa, conclusasi ai tavoli tecnici nelle riunioni del 26 febbraio e del 9 marzo del 2019, le imprese acquirenti del latte ovino, *sulla base di un'imposizione della pubblica Autorità*¹², hanno innanzitutto riconosciuto alle controparti, a partire dal febbraio 2019, un prezzo di acquisto del latte ovino al di sopra della soglia del costo medio di produzione indicato dall'ISMEA.

Orbene, l'Autorità *antitrust*, preso atto di tale accordo, in particolare della natura eccezionale e transitoria degli impegni assunti dai trasformatori nel contesto della crisi del settore lattiero caseario sardo e delle peculiari caratteristiche del mercato del pecorino romano DOP, ha ritenuto che fossero venuti meno i motivi di intervento ai sensi dell'art. 62 della legge n. 27 del 2012 nei confronti delle imprese di trasformazione coinvolte.

In effetti, il crollo dei prezzi era dovuto fondamentalmente ad una grave crisi dell'intera filiera ovina da latte provocata da un lato dalla riduzione dei consumi interni e dal crollo delle esportazioni soprattutto verso gli Stati Uniti, dall'altro dall'emersione di significative eccedenze produttive ben oltre la soglia di assorbimento da parte del mercato. Di qui, la presenza massiccia di scorte di formaggio pecorino invendute, la caduta del prezzo all'ingrosso del prodotto trasformato, nonché le ripercussioni immediate di tali circostanze sul prezzo della materia prima.

Come dire, dunque, che, a fronte di una crisi strutturale del mercato, con la conseguente contrazione dei prezzi al di sotto della stessa soglia dei costi medi di produzione, la disposizione di cui all'art. 62 non è in grado di operare. Essa, infatti, ha ragione di intervenire in presenza soltanto di singolari patologiche devianze dall'andamento fisiologico del mercato perpetrate abusivamente da parte di singole imprese nei confronti dei loro partner nelle relazioni di filiera in violazione dei principi di buona fede e correttezza.

¹² La frase riportata nel testo è presente due volte nella decisione dell'Autorità: la prima in quanto contenuta in una dichiarazione di due trasformatori avanzata nel corso della audizioni, la seconda in quanto fatta propria dalla stessa Autorità nella sua valutazione conclusiva della vertenza. Sul punto, non va però tralasciato: *a*) che nel corpo della decisione dell'Autorità, a proposito delle riunioni del tavolo tecnico, si legge che «le parti private avrebbero raccolto l'invito del Governo ad una definizione delle vertenze che segnasse un ritorno alla normalità dal punto di vista dell'ordine pubblico, anche tramite l'adozione di misure eccezionali e transitorie (...); *b*) che nel verbale della riunione del tavolo tecnico contenente l'intesa manca del tutto ogni riferimento ad una imposizione». Sul punto si v. *infra*.

Al tempo stesso, sulla base di una comunicazione di tale esito della vertenza all'Autorità garante della concorrenza – comunicazione posta in essere da parte dei due ministeri coinvolti nella vicenda sopra illustrata in adesione, del resto, a quanto specificatamente richiesto dalle stesse parti private firmatarie dell'intesa – la medesima Autorità nella sua stessa riunione del 12 giugno 2019 ha formulato, in un altro suo documento, alcune osservazioni sull'accordo intervenuto tra allevatori e acquirenti del latte, ossia tra le parti interessate a proposito della vertenza relativa al pecorino sardo¹³.

Tale accordo conteneva appunto misure eccezionali e transitorie che riguardavano da un lato la fissazione di un prezzo minimo del latte al di sopra del costo medio di produzione, dall'altro la previsione di un conguaglio contrattuale a fine campagna individuato sulla base di un rapporto tra il prezzo del pecorino e quello del latte sul presupposto che in ogni caso «il costo base di vendita del pecorino romano» non avrebbe dovuto essere inferiore ai 6 euro al chilogrammo. L'accordo, sia pure transitoriamente, oltre a fissare il prezzo della materia prima, ossia del latte ovino, prevedeva altresì anche la fissazione di un prezzo minimo di vendita del formaggio pecorino con conseguenti possibili incrementi del prezzo del latte da corrispondere a conguaglio agli allevatori in presenza di eventuali aumenti del prezzo di vendita del pecorino romano sino a 8,50 euro.

Orbene, nel suo parere, l'Autorità *antitrust* non ha avuto difficoltà alcuna nell'accertare che siffatta intesa rientrasse tra quelle restrittive della concorrenza ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990 in quanto, in definitiva, essa prevedeva la fissazione da parte di produttori agricoli di latte ovino ed acquirenti-trasformatori del medesimo prodotto un prezzo di acquisto omogeneo della materia prima, latte, in relazione peraltro alla fissazione di un prezzo all'ingrosso del pecorino romano ottenuto dalla trasformazione. Tuttavia, al tempo stesso, l'Autorità ha ritenuto tali accordi non censurabili in quanto essi non sarebbero stati «frutto di autonome scelte imprenditoriali dei soggetti coinvolti».

A nostro avviso, la soluzione adottata dall'Autorità *antitrust* nazionale, pur comprensibile in ragione della sola eccezionalità della situazione emersa nel caso di specie, non appare pienamente in linea con un consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte di giustizia, a partire dalla famosa

¹³ Si tratta del provvedimento AS1598 *Prezzi del latte ovino in Sardegna* trasmesso il 18 giugno 2019 e pubblicato sul *Bollettino* settimanale dell'Autorità n. 29 del 22 luglio 2019, p. 54 ss.

decisione nel caso che ha riguardato il cognac¹⁴, secondo la quale la ricezione “pubblica” di un accordo privato interprofessionale intervenuto da operatori presenti sul mercato non sottrarrebbe tale accordo all’applicazione della disciplina *antitrust*. Per di più, nel caso di specie, non solo manca del tutto un atto pubblico di ricezione dell’intesa raggiunta dalle parti private al tavolo tecnico, ma, a sua volta, il testo dell’intesa appare smentire l’effettiva presenza di un’imposizione da parte della pubblica Autorità, tale da supportare la conclusione cui è giunta l’Autorità *antitrust*.

Ma, al di là di questa riserva in ordine alla “forzatura” ermeneutica di cui si è avvalsa l’Autorità nazionale *antitrust* per non invalidare l’intesa relativa al pecorino sardo, è importante rimarcare che l’Autorità non si è limitata, nella sua prima determinazione, ad escludere che alla base della vertenza vi fosse stato un comportamento scorretto e sleale da parte delle imprese di trasformazione ai sensi dell’art. 62 della legge n. 27 e, nel secondo suo intervento, a ritenere l’intesa raggiunta tra allevatori e industrie di trasformazione nel marzo del 2019 non censurabile alla luce della disciplina *antitrust*.

Infatti, nel suo secondo intervento, l’Autorità ha inteso circoscrivere la portata della sua valutazione “positiva” dell’intesa, in quanto intervenuta in una situazione critica dal punto di vista dell’ordine pubblico. Infatti, proprio al fine di scongiurare che situazioni come quelle sottoposte al suo esame si possano ripresentare in futuro, l’Autorità ha ritenuto di dover svolgere alcune considerazioni ulteriori in merito alle possibili misure da adottare, in una logica strutturale di lungo periodo, al fine di far fronte alle fluttuazioni del mercato, nel caso di specie del pecorino romano DOP, nonché di garantire una maggiore stabilità complessiva del sistema.

Ebbene, le sintetiche considerazioni prospettate dall’Autorità nazionale in questa circostanza sono a nostro avviso di non poco rilievo se si considera l’insensibilità culturale che per lungo tempo ha contraddistinto l’analisi della nostra Autorità *antitrust* in ordine al rapporto tra concorrenza e agricoltura.

Infatti, facendo proprio leva sullo strumentario presente nella legislazione nazionale ed europea, l’Autorità nazionale non solo ha spezzato una lancia a favore dell’associazionismo dei produttori agricoli quale rimedio alla frantumazione dell’offerta, in vista di una ristrutturazione e razionalizzazione del comparto primario, ma ha prospettato anche un ripensamento della pianificazione dell’offerta che è alla base, a ben vedere, degli inter-

¹⁴ Il riferimento è alla sentenza storica 30 gennaio 1985 nel caso 123/83 avente ad oggetto un accordo interprofessionale in materia di cognac recepito da un decreto ministeriale francese.

venti previsti nell'art. 150 del reg. n. 1308 del 2013: il tutto nella corretta prospettiva della primaria tutela dei produttori agricoli.

Più precisamente, l'Autorità non si è limitata a guardare finalmente con favore a che l'autonomia privata collettiva possa operare per regolare il mercato con la previsione di tetti produttivi in ragione della specificità dei mercati agricoli, a partire da quelli maggiormente caratterizzati da volatilità e instabilità dei redditi degli operatori di base. Nel ribadire un'osservazione già formulata due anni fa nel parere AS1381 a proposito proprio dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP¹⁵, anche il parere adottato a proposito della intesa sul pecorino sardo si chiude con l'opportuno richiamo all'osservazione secondo la quale siffatti accordi pianificatori costituiscono pur sempre deroghe previste dalla normativa settoriale all'applicazione della disciplina della concorrenza «specificamente destinate a tutelare il settore primario della produzione agricole» «anche laddove apparentemente rivolte ai settori della prima trasformazione industriale».

Ne discende, secondo l'Autorità, che nell'ambito delle determinazioni pianificatorie adottate dai Consorzi di tutela, nella specie quello del pecorino sardo, risulta di particolare rilievo «l'esigenza di monitorare costantemente il rispetto della rappresentatività della componente agricola (...) con riferimento sia agli obiettivi produttivi individuati, sia alle concrete modalità con cui i Piani di regolazione vengono attuati ed applicati». Come dire, dunque, che l'eccezionalismo agricolo, finalmente scoperto anche dalla nostra Autorità *antitrust* a proposito della disciplina della concorrenza, va declinato fondamentalmente a tutela del solo settore primario che continua strutturalmente a costituire l'anello più debole nella catena agro-alimentare e non già, genericamente, a favore del complessivo sistema agro-alimentare¹⁶.

5. Sulla base delle considerazioni avanzate nei precedenti paragrafi è possibile meglio comprendere il senso ed i limiti della disposizione introdotta nell'art. 10-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 convertito nella legge n. 44 del 2019.

La disposizione, come si è già visto, ha inteso estendere agli atti di cessione da parte degli operatori agricoli di tutti i prodotti agricoli di cui

¹⁵ Tale parere relativo alle modalità di definizione dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP si rinviene nel *Bollettino* settimanale dell'Autorità n. 22 del 24 maggio 2017.

¹⁶ Su questo tema si rinvia alla nostra riflessione *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali* business to business, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 1 ss.

all'art. 168, par. 1, del reg. (UE) n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013, la rilevanza da assegnare ai costi medi di produzione elaborati mensilmente dalla ISMEA, già introdotto per le cessioni del latte dall'art. 2, comma 2°, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51 convertito con modificazioni nella legge 2 luglio 2015, n. 91, al preciso fine di «consentire l'accertamento di situazioni di significativo squilibrio nei contratti di cessione».

In realtà, la disposizione in esame si differenzia da quella introdotta a proposito del latte nell'art. 2, comma 2°, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51 convertito con modificazioni nella legge 2 luglio 2015, n. 91. Infatti, la norma del 2015 richiamava espressamente l'art. 62 della legge n. 27 del 2012 senza innovarne la disciplina.

Viceversa, la norma qui in esame da un lato non fa diretto riferimento all'art. 62 della legge n. 27 del 2012, se non attraverso la finalità perseguita relativa pur sempre «all'accertamento di situazioni di significativo squilibrio nei contratti di cessione», dall'altro introduce una nuova autonoma ipotesi in quanto interviene espressamente nel determinare *ex novo*: *a*) la fattispecie precisa circa la sussistenza di una pratica commerciale sleale in presenza di «un prezzo significativamente inferiore ai costi medi di produzione» nei contratti di cessione di prodotti agricoli; *b*) le specifiche sanzioni da applicare in presenza di una violazione singola o reiterata circa la determinazione del prezzo; *c*) l'assegnazione all'Autorità della concorrenza del compito di provvedere d'ufficio o su segnalazioni «all'accertamento delle violazioni» nonché «a concludere il procedimento inderogabilmente entro il termine di novanta giorni, prevedendo l'intervento dell'associazione di categoria a cui è iscritto l'imprenditore cessionario».

Come dire, dunque, che la norma si affianca, ove mai, alla disciplina di cui all'art. 62 pur ispirandosi al contenuto di questa ultima¹⁷.

Per ciò che riguarda, in particolare, la nuova fattispecie introdotta, mette conto ribadire quanto già osservato sinteticamente in apertura della presente riflessione. La disposizione di cui all'art. 10-*quater* della legge n. 44 del 2019, se da un lato vorrebbe ridurre l'autonomo potere valutativo dell'Autorità *antitrust* circa la sussistenza di una pratica commerciale sleale in presenza della fissazione di un prezzo «significativamente inferiore ai costi medi di produzione», dall'altro subordina siffatto risultato alla sola ipotesi in cui alla presenza di siffatto prezzo si accompagni comunque «la

¹⁷ Sicché, a nostro avviso, nel caso in cui non ricorrano tutte le condizioni prescritte dall'art. 10-*quater* della legge n. 44 del 2019, resta pur sempre possibile applicare la disposizione di cui all'art. 62 della legge n. 27 del 2012.

mancanza almeno di una delle condizioni richieste dall'art. 168, par. 4, del reg. n. 1308 del 2013». Come è facile osservare, a prescindere dal margine valutativo che pur sempre persiste nell'Autorità in ordine alla “significativa” devianza che il prezzo deve avere rispetto ai costi di produzione, il nuovo strumento di tutela introdotto dalla disposizione ha, in definitiva, uno spazio operativo molto ristretto. Più precisamente presenta, a nostro avviso, un rilievo solo propagandistico in quanto da un lato risulta destinato per forza di cose ad una assai scarsa applicazione e, comunque, dall'altro si rivela inidoneo, per le ragioni sopra illustrate, a fornire una risposta efficace a fronte delle deficienze strutturali che contraddistinguono i mercati agricoli e che sono alla radice della volatilità dei redditi dei produttori agricoli.

6. La considerazione oltremodo critica e sconsolata sul provvedimento legislativo ora illustrato in quanto del tutto inidoneo a fronteggiare gli squilibri strutturali del mercato dei prodotti agricoli, acuiti, peraltro, posto che nel sistema europeo si è in presenza di un mercato aperto, può a ben vedere estendersi anche ad un'altra disposizione contenuta nella stessa legge n. 44 del 2019: disposizione che se da una parte si riferisce al solo comparto del latte vaccino, ovino e caprino, ossia a quello che più ha risentito di recente della crisi dei prezzi e che è stato al centro di molti provvedimenti normativi tra cui quelli già sopra analizzati, dall'altra condivide con l'art. 10-*quater* della medesima legge n. 44 del 2019 un approccio altrettanto demagogico e fuorviante rispetto alla effettiva concreta realtà economica.

In particolare, ci si riferisce all'art. 3 della medesima legge n. 44 avente ad oggetto, come si legge nella sua rubrica, il “Monitoraggio della produzione di latte vaccino, ovino e caprino e dell'acquisto di latte e prodotti lattiero caseari a base di latte importati da Paesi dell'Unione europea e da Paesi terzi”.

Con questa disposizione si è, in buona sostanza, mirato a rendere trasparenti le operazioni negoziali aventi ad oggetto la cessione del latte vaccino, caprino ed ovino, nonché quello dei prodotti semilavorati e trasformati in modo da monitorare mensilmente il rapporto tra gli approvvigionamenti del latte da parte delle imprese italiane di trasformazione e quelli aventi ad oggetto latte, vaccino, ovino e caprino importati.

Questa misura, a ben vedere, oltre ad essere impegnativa per i soggetti che sono chiamati a rispettarla, di per sé, salvo che non si sia di fronte a traffici illeciti, non può in alcun modo incidere sull'andamento del mercato unico del latte: mercato in cui ciascun soggetto economico può liberamente decidere le quantità di materia prima da acquistare, il prezzo da pagare e

l'interlocutore cui rivolgersi. Quanto basta, sullo specifico punto, per constatare che si tratta di una misura del tutto singolare e che implica per i soggetti vincolati al suo rispetto adempimenti burocratici e informativi che non esistono in altri Paesi europei e che ben possono integrare un costo aggiuntivo per tali imprese del tutto singolare.

Ma, aldilà di questa prima considerazione di ordine generale, va aggiunto altresì che la norma non si limita a disporre che la registrazione mensile dei dati ora richiamati sia da parte dei primi acquirenti del latte, con riferimento ai quantitativi acquistati, sia da parte delle aziende che producono prodotti lattiero-caseari contenenti latte vaccino, ovino o caprino venga effettuata nella banca dati del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) con la previsione di sanzioni amministrative, sino alla inibitoria della stessa attività economica¹⁸ in caso di omissione.

Infatti, se il monitoraggio di siffatte operazioni restasse riservato alle sole Autorità pubbliche chiamate a vigilare sui mercati agricoli, esso potrebbe comunque presentare una valida giustificazione in quanto sarebbe comunque prezioso al fine di comprendere i flussi di mercato e l'andamento dell'economia nel settore agro-alimentare del latte e dei suoi derivati.

In realtà, con una disposizione introdotta in sede di conversione in legge del decreto, nell'art. 3 è stato inserito il comma *2-bis* a tenore del quale: «I produttori di latte e le loro associazioni e organizzazioni, registrati nel SIAN, accedono alla banca dati del medesimo SIAN al fine di consultare i dati relativi ai primi acquirenti, in ordine al quantitativo di latte registrato».

Sebbene il decreto destinato a fissare le modalità di applicazione di questa ultima norma non risulti tuttora adottato dal Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», pur essendo peraltro già trascorsi i trenta giorni di cui parla la disposizione, non può negarsi che in via generale il comma *2-bis* suscita molte perplessità sia dal punto di vista della disciplina della concorrenza, sia da quello della Costituzione e del Trattato dell'Unione.

Innanzitutto, la norma mira in definitiva a rendere pubbliche alcune informazioni che normalmente sono riservate in quanto relative all'attività economica della singola impresa con riferimento all'entità dei suoi approv-

¹⁸ Così il comma 4° della disposizione. Il comma successivo affida il compito di irrogare le sanzioni al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

vigionamenti mensili, all'andamento dell'esercizio dell'iniziativa e delle scorte di magazzino. Tutto ciò è in chiara violazione con i principi basilari della libera concorrenza in cui le informazioni strategiche di ogni impresa non possono essere messe a conoscenza dei *competitors*, come del resto ha opportunamente ribadito la stessa Autorità *antitrust* in perfetta linea con una recente pronuncia del Consiglio di Stato del 6 marzo 2019, n. 1546, relativa proprio ad una vicenda in cui la Confederazione Nazionale Coldiretti aveva chiesto al ministero della Salute proprio l'accesso ai dati attinenti le importazioni in Italia di latte e di prodotti lattiero-caseari provenienti da Paesi UE ed extra UE realizzate dagli operatori nazionali del settore alimentare, comprensivi dei nomi delle imprese italiane importatrici¹⁹.

Per altro verso, sorge il legittimo sospetto – di qui l'aspetto più demagogico della norma di recente introdotta – che l'eventuale constatazione circa

¹⁹ Nel caso di specie, è bene rimarcarlo, a seguito del diniego parziale di comunicazione dei dati richiesti, la Coldiretti aveva adito la giustizia amministrativa. Il Consiglio di Stato con la sua pronuncia del marzo 2019, andando di contrario avviso alla decisione del TAR Lazio 16 marzo 2018, n. 2994, se da una parte ha accolto l'istanza della Coldiretti e fissato l'obbligo per l'Amministrazione intimata di dare corso senza alcun indugio alla domanda di accesso a tali dati, dall'altra ha pur sempre ribadito che in via preliminare e preventiva l'amministrazione avrebbe dovuto interpellare i potenziali controinteressati, con la conseguente possibilità per l'Amministrazione di «tener conto (mediante il parziale oscuramento dei dati) solo di eventuali specifiche ragioni di riservatezza dei controinteressati». La vicenda ha avuto un significativo sviluppo in quanto il 16 aprile 2019, il Ministero della salute ha chiesto un parere all'Autorità della concorrenza a proposito degli adempimenti da adottare a seguito dell'esito di tale controversia in ordine alla possibile violazione della concorrenza tenuto conto da un lato che i dati da comunicare alla Coldiretti hanno pur sempre un ruolo fondamentale nella strategia aziendale e dall'altro che la loro diffusione avrebbe potuto essere gravemente lesiva degli interessi economici e commerciali delle imprese coinvolte, soprattutto perché la Coldiretti, sebbene sia formalmente un sindacato agricolo degli operatori del settore primario, risulta essere azionista, con propri rappresentanti nei consigli di amministrazione, di numerose aziende di trasformazione private e di cooperative, sí da trovarsi, in definitiva, in un evidente conflitto di interessi con altre imprese alimentari. Con il parere AS1590 del 12 giugno 2019, pubblicato sul *Bollettino* dell'Autorità n. 25 del 24 giugno, l'Autorità, preso atto dell'effettiva situazione denunciata dal Ministero, ha ribadito, in piena adesione alle indicazioni del Consiglio di Stato, l'obbligo per l'amministrazione di avviare, al ricevimento della domanda di accesso, il procedimento in contraddittorio con gli eventuali controinteressati al fine di tutelare i diritti di questi ultimi, e, di conseguenza, di tener conto delle obiezioni sollevate da questi soggetti a seguito del loro interpello, sí da assicurare la riservatezza dei dati sensibili «al fine di evitare ogni pregiudizio alle condizioni concorrenziali del settore di riferimento».

Ebbene, è difficile non immaginare che la norma adottata nell'art. 3, comma 2-*bis*, della legge n. 44 del 2019 sia anche una risposta immediata delle lobby interessate a fronte delle legittime riserve e cautele rimarcate dallo stesso Consiglio di Stato e ribadite dalla stessa Autorità della concorrenza in linea con gli indiscussi paradigmi giuridici attraverso i quali si esprime la libertà di concorrenza. Sicché, è altrettanto difficile negare che il libero accesso assicurato dall'art. 3 delle legge n. 44 del 2019 agli stessi concorrenti costituisca un *vulnus* inaccettabile alla libera concorrenza, chiaramente in contrasto con lo stesso art. 41 della nostra Costituzione.

la libera scelta della singola impresa acquirente del latte di procurarsi materia prima sui mercati esteri possa costituire ragione di censura sociale, di critica e di discriminazione, a dispetto della libertà fondamentale di iniziativa che è al cuore della normativa del Trattato dell'Unione e della nostra Costituzione. In altre parole, se il mercato interno europeo è libero, piaccia o no, ciascuna impresa deve restare libera di scegliersi i suoi interlocutori, per cui non è possibile in alcun modo introdurre surrettiziamente norme col fine di additare al pubblico ludibrio le imprese che abbiano scelto di comprare materia prima da fornitori siti in Paesi dell'Unione o in Paesi terzi.

Le deficienze strutturali dei mercati agricoli abbisognano, in definitiva, di risposte giuridiche adeguate, ossia in grado di incidere efficacemente sulle stesse. Pensare di continuare ad esportare liberamente i nostri prodotti agricoli e alimentari, invocando la libertà economica e, al tempo stesso, di creare l'illusione stessa di isolare i nostri mercati interni dalla concorrenza straniera con strumenti demagogici privi di efficacia se non del tutto illegittimi, rispecchia purtroppo un approccio di politica del diritto e di politica economica desolante che il nostro Paese non merita.

MANUEL DAVID MASSENO

**LOS DATOS NO PERSONALES
EN LAS NUEVAS REGLAS EUROPEAS Y SU RELEVANCIA
PARA LOS AGRICULTORES - UNA GUÍA PARA EL ESTUDIO***

ABSTRACT

Secondo gli stessi documenti ufficiali e di lavoro dell'Unione europea, l'agricoltura intelligente, un risultato della datificazione prodotta dall'Internet delle cose e dal Big data, è uno dei costituenti principali dell'economia dei dati, e portò all'adozione del Regolamento relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea. A sua volta, il Codice di condotta congiunto dell'UE sulla condivisione dei dati agricoli fu il primo ad essere elaborato per implementare il regolamento, addirittura anticipandolo di qualche mese. Argomenti come i diritti su tali dati o le discipline dei corrispondenti mercati sono del comune interesse dei ricercatori del Diritto dell'informatica, del Diritto industriale e del Diritto agrario. Perciò, questa "Guida" mira a promuovere la ricerca, anche riguardo al Diritto internazionale ed al Diritto comparato.

According to the official and working documents of the European Union, smart farming, an outcome of datification as resulted from technologies like the Internet of Things and Big Data Analytics, is one of the main consti-

* Il testo corrisponde alla Relazione presentata nella *Jornada Internacional sobre el marco jurídico de la ciencia de datos*, nell'Università Politecnica di Valencia, Spagna, il 12 settembre scorso, dove è stata l'unica a "sfuggire" ai temi collegati alla *Privacy*. Infatti, quello dei "dati non personali", soprattutto nel contesto della c.d. *Big Data*, è uno degli argomenti più difficili di affrontare, lo stesso per quelli che si occupano della Proprietà intellettuale, essendo pochi ad addentrarsi nel tema. Per questo motivo, ho allestito una "Guida", destinata a fomentare ricerche future. Così, sono individuati i problemi, segnalati le fonti e messe a disposizione riferimenti bibliografici aggiornati. Gli Atti della *Jornada* sono in pubblicazione dall'editrice *Tirant Lo Blanch (N.d.a.)*.

tudents of the data economy, leading to the adoption of the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data. On its turn, the EU Code of Conduct on Agricultural Data Sharing by Contractual Arrangement was the first of those codes to implement the Regulation, even anticipating it by a few months. Issues like the rights regarding such data or the related markets are of the common interest of researchers from ICT Law, IP Law, Competition Law and also of Agricultural Law. Therefore, this “Guide” aims to enhance those researches, including International Law and Comparative Law.

PAROLE CHIAVE: Dati non personali – Agricoltura intelligente – Autoregolazione – Dati non personali.

KEYWORDS: *Non Personal Data – Smart Farming – Self-Regulation.*

RESUMEN: 1. El Reglamento de la Unión Europea relativo a la libre circulación de datos no personales. – 2. Y su interacción con el tratamiento de datos personales. – 3. La datificación de la agricultura, los ATP... y el Derecho. – 4. El contenido del *Reglamento* más relevante para la Agricultura. – 5. El *Código de conducta de la UE sobre el intercambio de datos agrarios por acuerdo contractual*. – 6. Y la concreción de los intereses de los agricultores en cuanto “originadores de datos”.

1. En mayo último, entró en vigor el *Reglamento (UE) 2018/1807*, de 14 de noviembre de 2018, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea, el marco normativo fundamental para nuestro objeto de estudio.

Fue este el resultado final de la *Propuesta* de la Comisión Europea, de 13 de setiembre de 2017 (COM/2017/0495 final), destinada a concretar lo dispuesto en el Apartado 4.1 de “Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa” (COM/2015/192 final, de 6 de mayo).

«La Comisión propondrá en 2016 una iniciativa europea de ‘libre circulación de datos’ que aborde las restricciones a la libre circulación de los datos por motivos distintos de la protección de datos personales en la UE y las restricciones injustificadas a la ubicación de los datos para su almacenamiento o tratamiento. También se tratarán las cuestiones emergentes de propiedad, interoperabilidad, utilizabilidad y acceso a los datos en situaciones como datos de empresa a empresa, de empresa a consumidor, generados por una máquina y de máquina a máquina. Se fomentará el acceso a los datos públicos para ayudar a impulsar la innovación. La Comisión pondrá en marcha una iniciativa europea de computación en nube, incluida la certificación de servicios en nube, los contratos, cambio de proveedores de servicios en nube e investigación científica abierta en nube».

Unos meses antes de la *Propuesta*, la Comunicación de la Comisión sobre “La construcción de una economía de los datos europea” (COM/2017/9 final, de 10 de enero) empezó a responder a los planteamientos más bien genéricos enunciados en su Comunicación preliminar intitulada “Hacia una economía de los datos próspera” (COM/2014/0442 final, de 2 de julio).

[Enfocándonos solamente en lo que atañe a nuestro tema, constatamos que la Comisión tuvo en cuenta] «La enorme diversidad de fuentes y tipos de datos, y las abundantes oportunidades para aplicar el conocimiento derivado de estos datos en variados ámbitos, incluida la elaboración de políticas públicas, están solo en sus comienzos. Para sacar partido de estas oportunidades, los actores públicos y privados en el mercado de los datos necesitan tener acceso a conjuntos de datos amplios y diversos. Las cuestiones del acceso y la transmisión en relación con los datos generados por estas

máquinas o procesos desempeñan, por consiguiente, un papel básico en la creación de una economía de los datos y exigen una evaluación».

Esta Comunicación vino acompañada de un “Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión” (SWD(2017) 2 final), de gran interés para la comprensión de estas cuestiones, incluyendo un abordaje explícito de los problemas planteados por la “economía de los datos” en Agricultura, como veremos más adelante.

Además, mientras avanzaba el triálogo negocial, Comisión enmarcó el tema en su Comunicación “Hacia un espacio común europeo de datos” (COM/2018/232 final, de 25 de abril), dejando claro que los resultados no corresponderían a lo ambicionado:

«El diálogo entre las partes interesadas y las respuestas a la encuesta en línea [que transcurrió entre 10 de enero y 26 de abril de 2017] 37 pusieron de manifiesto que las partes interesadas están plenamente de acuerdo en que un mayor intercambio de datos de empresa a empresa sería beneficioso. Al mismo tiempo, estiman que, en la fase actual de desarrollo de la economía de los datos, el actual marco normativo se adecua a su finalidad y que es prematuro elaborar legislación horizontal sobre el intercambio de datos en las relaciones entre empresas».

Asimismo, en el inicio de su vigencia, la Comisión emitió una nueva Comunicación conteniendo “Orientaciones sobre el Reglamento relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea” (COM/2019/250 final, de 29 de mayo), las cuales tienen bastante interés interpretativo como *Soft Law*.

«El presente documento de orientación cumple lo establecido en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento de libre circulación de datos no personales, que exige que la Comisión publique orientaciones sobre la interacción entre este Reglamento y el Reglamento general de protección de datos, ‘en particular en lo que se refiere a los conjuntos de datos compuestos tanto por datos personales como no personales’».

Referencias: Dias, F. Ferreira. O Mercado Único Digital Europeu. *Análise Europeia*, 2016, 2, *passim*. Zech, H. Building a European Data Economy. *IIC International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2017, 48 (5), pp. 501-503. Drexler, J. Designing Competitive Markets for Industrial Data – Between Propertisation and Access. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2017, 8, pp. 258-263. González Otero, B. Evaluating the EC Private Data Sharing Principles: Setting a Mantra for Artificial Intelligence Nirvana? *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 10, pp. 66-67 y 70-72. De Miguel Asensio, P.A. Servicios de almacenamiento y tratamiento de datos: el Reglamen-

to (UE) 2018/1807 sobre libre circulación de datos no personales. *La Ley Unión Europea*. 2019, 66, pp. 1-6. Además de Leone, L. Addressing Big Data in EU and US Agriculture: a Legal Focus. *European Food and Feed Law Review*, 2017, 12(6), pp. 510-511. Lattanzi, P. L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione. *Rivista di diritto agrario*, 2017, 4, pp. 565-567.

2. El *Reglamento (UE) 2018/1807* empieza por diferenciar “datos personales” de “datos no personales”, «los datos que no sean datos personales tal como se definen en el artículo 4, punto 1, del Reglamento (UE) 2016/679» (Artículo 3 punto 1) y de restringir su aplicación a estos, incluyendo las situaciones en las cuales ambos «estén inextricablemente ligados»:

«En el caso de un conjunto de datos compuesto por datos personales y no personales, el presente Reglamento se aplicará a los datos no personales del conjunto de datos. Cuando los datos personales y los no personales de un conjunto de datos estén inextricablemente ligados, el presente Reglamento se aplicará sin perjuicio del Reglamento (UE) 2016/679» (Artículo 2 apartado 2).

De hecho, el concepto de “datos no personales” y la explicitación de su relevancia para la concreción del Mercado Único Digital remonta a la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la “Estrategia para el Mercado Único Digital - Un mercado único digital conectado para todos” (COM(2017) 228 final, de 10 de mayo):

«Para que la libre circulación de datos no personales se lleve a cabo de manera efectiva y fiable a nivel transfronterizo, los Estados miembros y la industria deben orientarse por un principio de libre circulación de datos dentro de la UE. (...) Para promover planteamientos comunes, la Comisión ha puesto en marcha una consulta pública [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-building-european-data-economy>] y un intercambio detallado con los Estados miembros sobre un marco de cooperación para la libre circulación de datos en la UE dentro del mercado único digital».

Además, en la misma Comunicación, la Comisión tenía ya claro que:

«(...) los datos no personales quedan fuera del ámbito de aplicación de las normas actuales [sobre protección de datos personales]» y, además, que «Como ejemplos de datos no personales cabe citar los registros fiscales, como facturas, documentos contables o documentos justificantes del registro de una empresa, los datos sobre agricultura de precisión (que ayudan a supervisar y optimizar el uso de plaguicidas, nutrientes y agua) o los

proporcionados por sensores que comunican los datos que registran, como la temperatura o las condiciones del viento, por ejemplo en las turbinas eólicas, o los datos sobre las necesidades de mantenimiento de los robots industriales, por ejemplo cuando se quedan sin pintura».

Pero, principalmente, este *Reglamento* clarifica la naturaleza móvil de la distinción entre ambas clases de datos, así:

«La expansión del ‘internet de las cosas’, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático representan las principales fuentes de datos no personales (...) Entre los ejemplos específicos de datos no personales se encuentran los conjuntos de datos agregados y anonimizados utilizados para análisis de datos a gran escala, los datos sobre agricultura de precisión que pueden ayudar a controlar y optimizar la utilización de plaguicidas y de agua [y, además] Si los avances tecnológicos hicieran posible transformar datos anónimos en datos personales, dichos datos se deben tratar como datos personales y, en consecuencia, se debe aplicar el Reglamento (UE) 2016/679» (*Considerando 9*).

En efecto, el *Reglamento general de protección de datos* (Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE) se basa en una *factio iuris*, no asumida en su articulado, según la cual:

«(...) los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación» (*Considerando 26, in fine*).

Mientras que, en la reciente Comunicación interpretativa de la Comisión, de un modo transparente, consta que:

«La evaluación de si los datos están correctamente anonimizados depende de las circunstancias específicas y únicas de cada caso individual. Varios ejemplos de reidentificación de conjuntos de datos que supuestamente fueron anonimizados han demostrado que tal evaluación puede ser complicada. Para establecer si un individuo es identificable, uno debe buscar todos los medios razonablemente susceptibles de ser utilizados por el responsable del tratamiento o por otra persona para identificar un individuo directa o indirectamente.

Sin embargo, si los datos no personales pueden relacionarse con una persona de alguna manera, haciendo que sean identificables directa o indirectamente, los datos deben considerarse datos personales.

Por ejemplo, si un informe de control de calidad en una línea de producción permite relacionar los datos con ciertos operarios en particular (por ejemplo, aquellos que establecen los parámetros de producción), dichos datos se considerarían en consecuencia datos personales y ha de aplicarse el Reglamento general de protección de datos. Se aplicarán las mismas reglas cuando la evolución de la tecnología y los análisis de datos haga posible convertir datos anónimos en datos personales».

Por lo cual, la identificación y la re-identificación desde masas de datos no personales se están volviendo viables, a la par de las técnicas de anonimización, quedando claro que estamos de frente de una “frontera mueble”, que se desplaza según el avance de las correspondientes tecnologías.

De hecho, ya el Grupo de trabajo del artículo 29, en su Dictamen 5/2014, *sobre técnicas de anonimización*, de 10 de abril, lo tenía claro:

«(...) los responsables del tratamiento deben ser conscientes de que un conjunto de datos anonimizado puede entrañar todavía riesgos residuales para los interesados.

Efectivamente, por una parte, la anonimización y la reidentificación son campos de investigación activos en los que se publican con regularidad nuevos descubrimientos y, por otra, incluso los datos anonimizados, como las estadísticas, pueden usarse para enriquecer los perfiles existentes de personas, con la consiguiente creación de nuevos problemas de protección de datos».

Lo mismo para la Agencia Española de Protección de Datos, en sus *Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales*, de 11 de octubre de 2016:

«Las técnicas utilizables hay que valorarlas tanto para los procesos de anonimización como para los posibles intentos de reidentificación de los afectados, de forma que el esfuerzo de reidentificación de los sujetos conlleve un coste suficientemente elevado para que no pueda ser abordado en términos de relación esfuerzo-beneficio, es decir, dado que la anonimización no sería nunca absoluta, la reidentificación de los sujetos debe implicar un esfuerzo considerable haciendo que el posible beneficio a obtener pueda llegar a ser despreciable o bien que dicho esfuerzo no sea asumible por la persona o entidad con acceso a la información anonimizada.

Por ello, en un proceso de anonimización es fundamental poder valorar los riesgos de reidentificación a posteriori y cómo se va a garantizar la confidencialidad de la información personal anonimizada. Los riesgos de

reidentificación de los sujetos se deben abordar como un riesgo residual que hay que gestionar y no como el incumplimiento de las medidas de seguridad de protección de datos personales».

Referencias: Ohm, P. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*, 2010, 57, *passim*. Gil, E. *Big data, privacidad y protección de datos*. Madrid: Agencia Española de Protección de Datos, 2016, pp. 86-110. Stalla-Bourdillon, S.; Knight, A. Anonymous Data v. Personal Data - A False Debate: An EU Perspective on Anonymization, Pseudonymization and Personal Data. *Wisconsin International Law Journal*, 2017, 34(2), *passim*. D'Acquisto, G.; Naldi, M. *Big Data e Privacy by Design. Anonimizzazione, pseudonimizzazione, sicurezza*. Turín: Giappichelli, 2017, pp. 41-115 y 187-191. Oostveen, M. Identifiability and the applicability of data protection to big data. *International Data Privacy Law*, 2016, 6(4), *passim*. Además de Rocher, L.; Hendrickx; J.M.; Montjoye, Y.-A. de. Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models. *Nature Communications*, 2019, 10.

En lo que juegan un rol preponderante analíticas inherentes al *Big Data* / Macrodatos, como ya señalaba la Comisión en la Comunicación “Hacia una economía de los datos próspera” (COM/2014/0442 final):

«El término ‘macrodatos’ se refiere a una gran cantidad de diferentes tipos de datos producidos a alta velocidad a partir de un gran número de diversos tipos de fuentes. Para manejar los conjuntos de datos muy variables y en tiempo real de hoy en día, se necesitan nuevas herramientas y métodos, como software, algoritmos y procesadores de gran potencia. [7] Es necesario ir más allá de las herramientas tradicionales de «minería de datos», diseñadas para manejar principalmente conjuntos de datos con poca variedad, a pequeña escala y estáticos, a menudo de forma manual».

Referencias: Masseno, M.D. On the relevance of *Big Data* for the formation of contracts regarding *package tours* or *linked travel arrangements*, according to the New Package Travel Directive. *Comparazione e diritto civile*, 2016, 4, pp. 7-9. Gil, E., *cit.*, pp. 17-44. Drexler, J., *cit.*, pp. 263-265. Nunziante, E. Big Data. Come proteggerli e come proteggerci. Profili di tutela tra proprietà intellettuale e protezione dei dati personali. *Law and Media Working Paper Series*. 2017, 6, pp. 7-12. Zeno-Zencovich, V.; Giannone Codiglione, G. Ten legal perspectives on the ‘Big Data revolution’. *Concorrenza e mercato*, 2016, 23, *passim*. Zeno-Zencovich, V. Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista. *mediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2018(2), *passim*. Herrero Suárez, C. Big Data y Derecho de la Competencia. *RED - Revista Electrónica de Direito*, 2019, 1, pp. 2-7.

3. La llegada de la Tecnologías de la Información y la Comunicación al sector agrario no es nueva e incluso despertó la atención de los Juris-

tas para la inminencia de un cambio que conduciría a una cada vez menor consideración de la tierra y los demás recursos naturales en las estructuras productivas, replanteando las mismas bases del Derecho Agrario.

Referencias: Capizzano, E. ‘Agrónica’ e diritto agrario (L’occasione per un contributo ai problemi dell’impresa agricola ‘industrializzata’). *Giurisprudenza agraria italiana*, 1984, 1, pp. 391-406. ISSN 0434-040X.

Pero, fue a comienzos de los años 90 que la “agricultura de precisión” permitió gestionar la variabilidad, temporal y espacial, de las explotaciones con el objetivo de aumentar la productividad de los factores y/o de reducir los impactos ambientales.

Basada en la llamada “farm data”, obtenida principalmente a través de sensores y de activadores, incluyendo tecnologías de geolocalización, con un procesamiento limitado de datos, a la cual se añadió el acceso a datos abiertos, *v.g.* sobre la meteorología o la evolución de los varios mercados, del sector público, incluyendo su reutilización, o de las organizaciones profesionales agrarias.

Referencias: Mantovani, E.; Pinto, F.E. de Carvalho; Marçal de Queiroz, D. Introducción a la Agricultura de Precisión. In Bongiovanni, R.; Montovani, E.C.; Best, S.; Roel, A., eds. *Agricultura de precisión: integrando conocimientos para una agricultura moderna y sustentable*. Montevideo: PROCISUR/IICA, 2006, pp. 14-22. Braga, R.; Pinto, P. Aguiar. Agricultura de precisão: adoção & principais obstáculos. *AGROTEC – revista técnico-científica*. 2011, 1, pp. 85-89. ISSN 2182-4401. Walter, J.R. A Brand New Harvest: Issues Regarding Precision Agriculture Ownership and Control. *Drake Journal of Agricultural Law*, 1997, 1, pp. 433-440. Strobel, J. Agriculture Precision Farming: Who Owns the Property of Information? Is it the farmer, the company who helps consults the farmer on how to use the information best, or the mechanical company who built the technology itself? *Drake Journal of Agriculture Law*, 2014, 19(2), pp. 240-247. Ferrell, S.L. Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers. *Drake Journal of Agriculture Law*, 2016, 21(1), pp. 14-24. Rasmussen, N. From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*. 2016, 17(1), pp. 490-493. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 556-559. Trail, Z.R. Rights in a Cloud of Dust: The Value and Qualities of Farm Data and How Its Property Rights Should Be Viewed Moving Forward. *Arkansas Law Review*, 2018, 71(1), pp. 323-327.

Pero, mientras tanto, la difusión de las tecnologías en las que se basa el *Big Data* cambió las reglas del juego, también en lo que se refiere a la agricultura, incluyendo sus interacciones con el medio ambiente, por efecto de la minimización obtenida en lo que se refiere a la optimización del uso de la energía y de los agroquímicos, reduciendo la contaminación. De hecho, la

multiplicación de las fuentes y de los tipos de datos hizo su procesamiento inabordable para las explotaciones familiares, las más comunes en Europa y también las principales destinatarias de la Política Agrícola Común.

Referencias: Bennett, J.M. (2015), Agricultural Big Data: utilisation to discover the unknown and instigate practice change. *Farm Policy Journal*. 2015, 12(1), *passim*. Archer, J.K.; Delgadillo, C.A. Key Data Ownership, Privacy and Protection Issues and Strategies for the International Precision Agriculture Industry. In *Proceedings of the 13th International Conference on Precision Agriculture*. Kansas City: Husch Blackwell. 2016, *passim*. Sonka, S. Big Data: Fueling the Next Evolution of Agricultural Innovation. *Journal of Innovation Management*, 2016, 1, *passim*. Poppe, K.-J.; Wolfert, S.; Verdouw, C.; Renwick, A. A European Perspective on the Economics of Big Data. *Farm Policy Journal*, 2015, 12(1), pp. 12-16. Wolfert, S.; Ferrell, S.L., *cit.*, pp. 24-25. Rasmussen, N., *cit.*, pp. 493-496. Soares, J. The New Frontier: How Sharing of Big Data in Agriculture Interferes With the Protection of Farmers' Ownership Rights Over Their Data. *San Joaquin Agricultural Law*, 2016-2017, 26(1), pp. 232-234. Ge, L.; Verdouw, C.; Bogaardt, M.-J. *Big Data in Smart Farming – A review. Agricultural Systems*. 2017, 153, *passim*. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 560-565. Trail, Z.R., *cit.*, pp. 327-328. Robin, A., Agriculture numérique, données et droit: topographie juridique de l'«écosystème informationnel vert». *Sciences, eaux et territoires*. 2019, 29, pp. 38-39. Leone, L. *cit.*, pp. 507-510. Masseno, M.D.; Santos, C. Between Footprints: Balancing Environmental Sustainability and Privacy in Smart Tourism Destinations. *Unitedworld Law Journal*, 2017, 1(II), pp. 98-107.

Desde los Estados Unidos, los proveedores de factores productivos (*v.g.*, John Deere con *Ag-Analytics* o Dow AgroSciences) ampliaron sus actividades empresariales al mercado de los datos o adquirieron empresas de *agrodatos* (como DuPont con Pioneer o Monsanto / Bayer con *Climate Corporation*), con negocios también en Europa, convirtiéndose en ATP – Proveedores de Tecnologías Agrícolas (“Agriculture Technology Providers”).

Las consecuencias, económicas y sociales de, han sido muy relevantes. Ante todo, con una creciente asimetría informativa y de poder de negociación entre los agricultores y los ATP. De cual resultó la apropiación, por parte de los ATP, de las ganancias en eficiencia en las explotaciones que resultaron de la *datificación*, asimismo en sectores como los seguros agrarios, los mercados financieros de futuros o incluso en los de tierras. Resultando en un desequilibrio cada vez más evidente en la contratación.

Referencias: Strobel, J. *cit.*, pp. 247-249. Lim, D. Living with Monsanto. *Michigan State Law Review*, 2015(2), *maxime* pp. 586-562. Sykuta, M.E. Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services. *International Food and Agribusiness Management Review*. 2016, 19(A), pp. 58-65. Rasmussen, N., *cit.*, pp. 493-498. Soares, J., *cit.*, pp. 234-240. Ferris, J.L. Data Priva-

cy and Protection in the Agriculture Industry: Is Federal Regulation Necessary? *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 2017, 18(1), pp. 313-317. Trail, Z.R., *cit.*, pp. 320-322 y. 328-330. Verdonk, T. Planting the Seeds of Market Power: Digital Agriculture, Farmer's Autonomy, and the Role of the Competition Policy. In Reins, L., ed. *Regulating New Technologies in Uncertain Times*. La Haya: T.M.C Asser Press, 2019, pp. 115-116. Lo que fuera previsto por Walter, J.R., *cit.*, 442-443.

En consecuencia, cundieron las reservas de los agricultores en compartir los datos que procesan en sus explotaciones, quedando muchos al margen de las posibilidades de estas tecnologías.

Referencias: Adrian, A.M.; Norwood, S.H.; Mask, P.L. Producers' perceptions and attitudes towards precision agriculture technologies. *Computer and Electronics in Agriculture*, 2005, 48, pp. 256-271. Sykuta, M.E., *cit.*, pp. 58-64. Carbonell, I. M. The ethics of big data in big agriculture. *Internet Policy Review – Journal of internet regulation*. 2016, 5(1), pp. 1-9. Rasmussen, N., *cit.*, pp. 499. Schönfeld, M.; Heil, R.; Bittner, L. Big Data on a Farm - Smart Farming. In Hoeren, T; B. Kolany-Raiser, B., eds. *Big Data in Context. Legal, Social and Technological Insights*. Cham: Springer, 2017, pp. 109-120. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 568-571. Wiseman, L.; Sanderson, J.; Zhang, A.; Jakku, E. Farmers and their data: An examination of farmers' reluctance to share their data through the lens of the laws impacting smart farming. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*. 2019, pp. 2-3.

Por ello, se empezaron a proponer, desde la Doctrina, soluciones jurídicas destinadas a equilibrar los mercados, denotadamente en lo que se refiere a la aplicabilidad de las instituciones de la regulación de la competencia.

Referencias: Mantelero, A. Big Data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012(1), *passim*. Newman, N. Search, Antitrust and the Economics of the Control of User Data. *Yale Journal on Regulation*, 2014, 31(2), *maxime* pp. 450-454. Nils-Peter Schepp, N.-P.; Wambach, A. On Big Data and Its Relevance for Market Power Assessment. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2016, 7(2), *passim*. Sokol, D.D.; Comerford, R.E. Antitrust and Regulating Big Data. *George Mason Law Review*, 2016, 23(5), pp. 1158-1151. Ruotolo, G.M. I dati non personali: l'emersione dei *big data* nel diritto dell'Unione europea. *Studi sull'integrazione europea*, 2018(1), pp. 101-105. Ottolia, A. *Big Data e innovazione computazionale*. Turín: Giappichelli, 2018, pp. 297-330. Herrero Suárez, C., *cit.*, pp. 9-21, 1. En lo que concierne la agricultura, Lim, D., *cit.*, pp. 615-621. Sykuta, M.E., *cit.*, pp. 69-70. Schönfeld, M.; Heil, R.; Bittner, *cit.*, p. 115. L. Leone, L. *cit.*, p. 510. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 576-578. Verdonk, T., *cit.*, pp. 116-128.

Por su turno, las Instituciones de la Unión Europea y las organizaciones del Sector Agrario se hicieron cargo da la situación, en sus varias facetas y matices. Empezando por las Comunicaciones de la Comisión “Hoja de

ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (COM(2011) 571 final, de 20 de setiembre)” y sobre la «cooperación de innovación europea ‘Productividad y sostenibilidad agrícolas’» (COM(2012) 79 final, de 29 de febrero).

Referencias. Los informes del Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea / Zarco-Tejada, P.J.; Hubbard, N.; Loudjan. *P. Precision Agriculture: An Opportunity for EU Farmers - Potential Support With the CAP 2014-2020*; Bruselas: Parlamento Europeo, 2014; de Schrijver, R. *Precision agriculture and the future of farming in Europe - Scientific Foresight Study*. Bruselas: EPRS | European Parliamentary Research Service, 2016. ISBN 978-9284604753; y de Kritikos, M. *Precision agriculture in Europe. Legal, social and ethical considerations*. Bruselas: EPRS | European Parliamentary Research Service, 2017. ISBN 978-9284616626. Además del de COPA-COGECA, *Main principles underpinning the collection, use and exchange of agricultural data* (QJ(16)2689:6 – DA/FG/mvs), de 28/09/2016.

Por su parte, la Comisión buscó enderezar el problema enderezar la cuestión por medio de la regulación, señaladamente a través del Procedimiento que llevó a la adopción del Reglamento (UE) 2018/1807. Por ejemplo, en la Comunicación sobre “La construcción de una economía de los datos europea” (COM/2017/9 final, de 10 de enero) consta que:

«La diversidad de los datos generados por estas máquinas o procesos ofrece abundantes oportunidades para que los agentes del mercado de los datos innoven y saquen partido de ellos. Por ejemplo, los datos capturados por los sensores utilizados en las explotaciones agrarias modernas podrían utilizarse para crear una aplicación que optimizase las cosechas (...).»

Concretando. En su Comunicación sobre “La construcción de una economía de los datos europea” (COM/2017/9 final, de 10 de enero), la Comisión puso en evidencia algunas “posibilidades para abordar la cuestión del acceso a los datos generados por máquinas”, de entre las cuales, nos importan las siguientes:

«- Normas contractuales por defecto: Unas normas por defecto podrían describir una solución de referencia equilibrada para los contratos relativos a los datos, teniendo también debidamente en cuenta el control de adecuación en curso sobre el funcionamiento general de la Directiva sobre cláusulas contractuales abusivas. Podrían combinarse con la introducción de un control de la equidad en las relaciones contractuales entre empresas que invalidase las cláusulas contractuales que se apartasen en exceso de las normas por defecto. Asimismo, podrían completarse con una serie de cláusulas contractuales normalizadas recomendadas diseñadas por las partes interesadas. Este enfoque podría reducir los obstáculos jurídicos con que tropiezan las

pequeñas empresas, así como el desequilibrio en las posiciones negociadoras, y permitir, no obstante, un elevado nivel de libertad contractual. (...)

- Derechos de los productores de datos: Podría otorgarse al «productor de datos», es decir, el propietario o usuario a largo plazo (arrendatario) del dispositivo, el derecho a utilizar y autorizar la utilización de los datos no personales. (...) [y]

- Acceso remunerado: Podría elaborarse un marco basado potencialmente en determinados principios fundamentales, tales como las condiciones justas, razonables y no discriminatorias (FRAND, por su sigla en inglés), para que los titulares de datos (...)».

Referencias: Carbajo Cascón, F. La problemática de las patentes indispensables en estándares técnicos y la eficacia de los compromisos de licencia en términos FRAND. *RED - Revista Electrónica de Direito*, 2016, 3, pp. 17-24. Heim, M.; Nikolic, I. A FRAND Regime for Dominant Digital Platforms. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 1, pp. 39-41 y 51-55. González Otero, B., *cit.*, pp. 73-76. En especial, Leone, L., *cit.*, p. 514. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 586-589.

4. En el *Reglamento (UE) 2018/1807* lo que más despierta la atención es... lo que no está, si tomamos por baremo la Comunicación “Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa”.

De hecho, como ya hemos adelantado, mientras trascurrían las negociaciones sobre la *Propuesta de Reglamento*, la Comisión enmarcó el estado de la cuestión en su Comunicación “Hacia un espacio común europeo de datos” (COM/2018/232 final, de 25 de abril), dejando en evidencia que:

«El diálogo entre las partes interesadas y las respuestas a la encuesta en línea [que transcurrió entre 10 de enero y 26 de abril de 2017] 37 pusieron de manifiesto que las partes interesadas están plenamente de acuerdo en que un mayor intercambio de datos de empresa a empresa sería beneficioso. Al mismo tiempo, estiman que, en la fase actual de desarrollo de la economía de los datos, el actual marco normativo se adecua a su finalidad y que es prematuro elaborar legislación horizontal sobre el intercambio de datos en las relaciones entre empresas. En primer lugar, es preciso velar por que los mercados se encuentren en las mejores condiciones posibles para desarrollarse por sus propios medios, con la libertad de contrato como elemento fundamental. En general, las empresas deben poder decidir libremente a quién y en qué condiciones puede concederse acceso a sus datos no personales. Además, las partes interesadas no están generalmente a favor de un nuevo tipo de derecho de «propiedad de los datos», pues en una serie de respues-

tas se indica que la cuestión decisiva en el intercambio entre empresas no es tanto la propiedad, sino la forma en que está organizado el acceso».

En conclusión y en lo que más os importa, solamente permanecieron en la versión final reglas, no vinculantes, sobre la “Portabilidad de datos” (Artículo 6):

«1. La Comisión fomentará y facilitará la elaboración de códigos de conducta autorreguladores a escala de la Unión (en lo sucesivo, ‘códigos de conducta’), con el fin de contribuir a una economía de datos competitiva, basada en los principios de transparencia e interoperabilidad, que tenga debidamente en cuenta estándares abiertos y que incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

a) las mejores prácticas para facilitar el cambio de proveedores de servicios y la portabilidad en un formato estructurado, de uso común y de lectura automática, incluidos formatos basados en estándares abiertos cuando lo exija o solicite el proveedor de servicios que reciba los datos;

b) los requisitos de información mínimos para garantizar que los usuarios profesionales, antes de celebrar un contrato de tratamiento de datos, reciban información suficientemente detallada, clara y transparente relativa a los procedimientos los requisitos técnicos, los plazos y los costes aplicables en caso de que un usuario profesional desee cambiar de proveedor de servicios o transferir sus datos a sus propios sistemas informáticos;

c) los enfoques de regímenes de certificación que faciliten la comparación de los productos y servicios de tratamiento de datos para usuarios profesionales, teniendo en cuenta las normas nacionales o internacionales establecidas, que facilitan la comparabilidad de estos productos y servicios. Dichos enfoques podrán incluir, entre otros, la gestión de la calidad, la gestión de la seguridad de la información, la gestión de la continuidad de negocio y la gestión medioambiental;

d) los planes de comunicación que adopten un enfoque multidisciplinar para concienciar a los interesados sobre el código de conducta. [y]

2. A La Comisión garantizará que los códigos de conducta se elaboren en estrecha cooperación con todos los interesados, incluidas las asociaciones de pymes y empresas emergentes, los usuarios y los proveedores de servicios en nube. [asimismo]

3. La Comisión alentará a los proveedores de servicios a completar el desarrollo de los códigos de conducta a más tardar el 29 de noviembre de 2019 y a aplicarlos efectivamente a más tardar el 29 de mayo de 2020».

De un modo coherente, la Comisión plantea objetivos muy modestos en lo que se refiere a estas reglas:

«La autorregulación contribuye a la innovación y la confianza entre los agentes del mercado y tiene el potencial de dar mejor respuesta a los cambios del mercado. [por ello] Uno de los propósitos del Reglamento de libre circulación de datos no personales es evitar las prácticas de dependencia de un solo proveedor. Estas prácticas ocurren cuando los usuarios no pueden cambiar de proveedor de servicios porque sus datos se encuentran «bloqueados» en el sistema del proveedor, por ejemplo, debido a un formato de datos específico o acuerdos contractuales, y no pueden transferirse fuera del sistema de TI del proveedor. Que no existan obstáculos a la hora de portar datos es clave para que los usuarios puedan elegir libremente entre proveedores de servicios de tratamiento de datos y así garantizar una competencia efectiva en el mercado.

La portabilidad de datos entre empresas es cada vez más importante en una amplia gama de sectores digitales, incluidos los servicios en nube.

Con arreglo al artículo 6 del Reglamento de libre circulación de datos no personales, la Comisión fomentará y facilitará la elaboración de códigos de conducta autorreguladores a escala de la Unión («códigos de conducta»), con el fin de contribuir a una economía de datos competitiva. De esta forma se sientan las bases para que la industria elabore códigos de conducta de autorregulación sobre el cambio de proveedores de servicios y la transferencia de datos entre diferentes sistemas de TI.

Se deben tener en cuenta varios aspectos al desarrollar estos códigos de conducta en la transferencia de datos, en particular: · las mejores prácticas para facilitar el cambio de proveedores de servicios y la portabilidad en un formato estructurado, de uso común y de lectura automática; · los requisitos de información mínimos para garantizar que los usuarios profesionales, antes de celebrar un contrato de tratamiento de datos, reciban información suficientemente detallada, clara y transparente relativa a los procedimientos, los requisitos técnicos, los plazos y los costes aplicables en caso de que un usuario profesional desee cambiar de proveedor de servicios o transferir sus datos a sus propios sistemas informáticos; · los enfoques de regímenes de certificación que faciliten la comparación de los servicios en nube; y · los planes de comunicación para concienciar sobre los códigos de consulta».

5. *El Código de conducta de la UE sobre el intercambio de datos agrarios por acuerdo contractual*

El Sector Agrario europeo, desde COPA-COGECA y teniendo en atención lo que estaba por venir, preparó el llamado *Código de conducta* el *Có-*

digo de conducta de la UE sobre el intercambio de datos agrarios por acuerdo contractual.

El *Código* se firmó en Bruselas, en 23 de abril de 2018, con la presencia del Comisario Europeo para la Agricultura, Paul Hogan, que puso su visto bueno a la iniciativa https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/remarks-commissioner-hogan-launch-eu-code-conduct-agricultural-data-brussels_en.

Los firmantes son las organizaciones profesionales y empresariales más importantes del Sector, incluso a monte y a valle:

COPA–COGECA (Agricultores y Cooperativas), CEJA (Jóvenes Agricultores), CEMA y CLIMMAR (Maquinaria Agrícola), CEETAR (Contratistas Agrarios y Forestales), ECPA (Protección de Cultivos), *Fertilizers Europe*, ESA (Productores de Semillas), EFFAB (Ganaderos), FEFAC (Industria de Piensos) y *Animalhealth Europe*.

Además de tener por marco el Ordenamiento de la Unión Europea, el *Código* está inspirado, en términos conceptuales e incluso de contenidos, en los *Privacy and Security Principles for Farm Data*, establecidos en los EE. UU., en noviembre de 2014.

En extrema síntesis, los llamados *Core Principles* fueron planteados por la *American Farm Bureau Federation*, con múltiples organizaciones profesionales, se aplican a los *ATP*, con el acuerdo de estos, además de incluir una certificación de conformidad, privada pero obligatoria, la *Ag Data Transparent*.

Referencias: Sykuta, M.E., *cit.*, p. 59 y 66-69. Leone, L., *cit.*, p. 512. Ferris, J.L., *cit.*, pp. 329-330. Ferrell, S.L., *cit.*, pp. 55-56. Rasmussen, N., *cit.*, pp. 506-508. Soares, J., *cit.*, pp. 249-251. Sanderson, J.; Wiseman, L.; Poncini, S. What's behind the ag-data logo? An examination of voluntary agricultural data codes of practice. *International Journal of Rural Law and Policy*, 2018, 1, pp. 4-7 y 12-14. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 591-592. Trail, Z.R., *cit.*, pp. 330-332. Wiseman, L.; Sanderson, J.; Zhang, A.; Jakku, E., *cit.*, p. 8. González Otero, B., p. 72.

Para empezar, hay que poner en evidencia que el *Código de conducta* tuvo en cuenta, explícitamente, el *Reglamento General sobre Protección de Datos* y la *Propuesta de Reglamento sobre los datos no personales*, a pesar de este aun estar en discusión por parte de las Instituciones de la Unión Europea.

En lo que se refiere a sus contenidos esenciales, en lo que nos atañe y lo sumo, resulta que:

- el cumplimiento es facultativo por parte de los miembros de las organizaciones firmantes, quedando como una referencia de *buenas prácticas*;

- está centrado en el “originador de datos” (o “propietario”), *i.e.*, “la persona o entidad que puede reclamar el derecho de licencia exclusiva para acceder a los datos y controlar - su uso posterior o su reutilización”, directamente o por encargo, *v.g.*, los datos originados en cada explotación pertenecen al agricultor, que tiene el derecho de beneficiarse y/o ser compensado por el uso de esos datos, financieramente o de otro modo;

- lo mismo vale para las demás empresas de los sectores agroalimentario y agroindustrial;

- los contratos deben garantizar la seguridad en el tratamiento de los datos y los derechos de propiedad intelectual que correspondan;

- todo tratamiento de datos solo es lícito con el permiso, explícito, expreso e informado, de los “originadores de datos”, a través de un acuerdo contractual;

- las licencias a terceros no son exclusivas, salvo acuerdo en contrario, y los “originadores de datos” podrán siempre usarlos en sus explotaciones;

- a menos que se estipule en el contrato, los “originadores de datos” podrán cambiar de proveedor de servicios de almacenamiento y tratamiento de datos (portabilidad), sin embargo, esta portabilidad debe proteger las informaciones técnicas y los derechos de propiedad intelectual de terceros, por ejemplo, de los proveedores de factores de producción agrarios, como máquinas, semillas o agroquímicos

- los contratos no podrán ser modificados sin el acuerdo de los “originadores de datos”, a saber, cuándo se compartan o transmitan a terceros; no estando previsto la eventualidad en el contrato, los “originadores de datos” podrán oponerse, incluso rescindiendo el vínculo;

- todo contrato debe ser explícito y detallado en materia de responsabilidades, especialmente en lo que atañe a la seguridad de los datos

Sin embargo, ya que los datos no personales son insusceptibles de apropiación exclusiva, siempre que no sean calificables como obras intelectuales, es necesario identificar los títulos jurídicos que puedan legitimar los derechos de los “originadores de datos”, en el marco del Derecho de la Unión Europea.

Lo que ocurre en dos casos, ambos señalados en el mismo *Código de conducta*, a pesar de conllevar cargas organizacionales y financieras de difícil realización por parte de la mayor parte de los agricultores, más aún para la agricultura familiar:

El primero, concierne el “derecho *sui generis*”, previsto en la Directiva 96/9/CE, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos.

Sin embargo, ese derecho no tiene por objeto la protección de las versiones necesarias para la adquisición originaria del “derecho sui generis”, a ser después enajenable a terceros (Artículo 7):

«1. Los Estados miembros dispondrán que el fabricante de la base de datos pueda prohibir la extracción y/o reutilización de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de ésta, evaluada cualitativa o cuantitativamente, cuando la obtención, la verificación o la presentación de dicho contenido representen una inversión sustancial desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo. (...)

3. El derecho contemplado en el apartado 1 podrá transferirse, cederse o darse en licencia contractual».

Además, en su Comunicación “Hacia un espacio común europeo de datos” (COM/2018/232 final, de 25 de abril de 2018), la Comisión dejó claro que:

«Una de las principales conclusiones de la evaluación [de la Directiva sobre bases de datos, SWD/2018/ 147 final, de 25 de abril de 2018] es que el derecho sui generis no abarca sistemáticamente cuestiones relacionadas con los macrodatos y las bases de datos procedentes de una sola fuente [En una base de datos procedentes de una sola fuente la única fuente de los datos es la propia base], lo cual no permite evitar los casos problemáticos en que los titulares de los derechos podrían reclamar derechos de propiedad indirecta de datos digitales. Con todo, la evaluación indica que esta hipótesis debe tenerse muy en cuenta en el futuro por cuanto, a raíz de algunos asuntos judiciales aislados, en los círculos académicos y entre las partes interesadas han surgido interrogantes sobre la posibilidad de aplicar el derecho sui generis de manera más amplia de lo que se considera en general como, por ejemplo, a los datos generados por máquinas».

Además, esta protección solamente concierne a los datos en cuanto integrantes de la base, dejando a un lado todas las acciones previas de creación y recogida.

Referencias: Hoeren, T. Big Data and the Ownership of Data: Recent Developments in Europe. *European Intellectual Property Review*, 2014, 36, p. 752. Franceschi, A. De; Lehmann, M. Data as Tradeable Commodity and New Measures for their Protection. *The Italian Law Journal*, 2015, 1(1), pp. 63-66. Nunziante, E., *cit.*, pp. 4-7. Horen, T.; Bitter, P. Data Ownership is Dead: Long Live Data Ownership. *European Intellectual Property Review*, 2018, 40, pp. 347-348. Zech, H. Data as a Tradeable Commodity – Implications for Contract Law. In Franceschi, A. De, ed. *European Contract Law and the Digital Single Market – The Implications of the Digital Revolution*. Cambridge: Intersentia, 2016, pp. 70-72. Drexler, J., *cit.*, pp. 267-268. Ottolia, A., *cit.*, pp. 73-92. Robin, A., *cit.*, pp. 39-40. Gervais, D. Exploring the

Interfaces Between Big Data and Intellectual Property Law. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 1, pp. 7-10. En especial, Schönfeld, M; Heil, R.; Bittner, L., *cit.* pp. 116-117. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 578-581.

Por otra parte, el *Código* menciona el régimen jurídico ahora constante de la Directiva (UE) 2016/943, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

A pesar de ello, sus reglas no son de aplicación sencilla a estos datos, sobre todo en lo que se refiere a que los datos sean “secretos”, además de “tener un valor comercial por su carácter secreto”, y que sus “originadores” tomen “medidas razonables” para mantenerlos así (Artículo 2, apartado 1):

«‘secreto comercial’: la información que reúna todos los requisitos siguientes:

a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; [y]

c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control».

Referencias: Malgieri, G. Quasi-Property on Customer Information: Trade Secrets and Consumer Rights in the Age of Big Personal Data. *Journal of Internet Law*, 2016, 20(5), pp. 3-4 y 5-9. Zech, H., *cit.*, pp. 63-64. Drexler, J., *cit.*, pp. 268-269. Ottolia, A., *cit.*, pp. 43-72. Nunziante, E., *cit.*, p. 4. Robin, A., *cit.*, pp. 40-41. Gervais, D., *cit.*, pp. 18-19. Además de Lattanzi, P., *cit.*, pp. 581-584.

6. Teniendo en cuenta el carácter autonormativo y no vinculante de los códigos de conducta, como resulta incluso del *Reglamento* y del mismo *Código de conducta*, creo que cumple identificar sendas destinadas concretar los intereses legítimos de los agricultores, en cuanto “originadores de datos”.

Antes, en el “Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión” (SWD(2017) 2 final, de 10 de enero), tan solo disponible en Inglés, además de múltiples referencias contextuales, se destacó que:

«Certain stakeholders worry that the increasing use of ICT will change the division of the value added in the chain and that it will influence the distribution of market power within the sector. The agricultural sector

is characterized by a large number of farms and food companies that are SMES combined with a limited number of large companies in the up- and downstream value chain. Market power is concentrated in the up and downstream sector. Combined with insufficient digital skills in the farming community and the concentration of data in the larger companies, a large proportion of European farmers do not enjoy a very strong position in the relevant data value chains. As a result, investments in digital technologies remain limited. Some of the main issues impeding fairness appear to be the lack of transparency on data flows and data utilisation, inadequate distribution of access rights, the absence of portability of such data and the perceived risk for unauthorised use of data.

In the agricultural sector, stakeholders therefore acknowledge the need of data sharing while reducing the associated transaction costs. Farmer's associations call for clear and unambiguous EU-wide standards and rules, while striking "the right balance between providing a future-proof regulatory environment that adapts to the changing nature of technological advancements and creating a level playing field, whilst also avoiding excessive burdens and protecting farmers' ownership and control of farm data as much as possible».

Por otra parte y como ya hemos mencionado, la Comisión, en su Comunicación sobre "La construcción de una economía de los datos europea" (COM/2017/9 final, de 10 de enero), planteó la posibilidad admitir la apropiación de datos, a través de:

«Derechos de los productores de datos: Podría otorgarse al 'productor de datos', es decir, el propietario o usuario a largo plazo (arrendatario) del dispositivo, el derecho a utilizar y autorizar la utilización de los datos no personales. Este enfoque tendría como objetivo aclarar la situación jurídica y ofrecer más opciones al productor de datos, al abrir la posibilidad de que los usuarios utilicen sus datos y, por ende, contribuyan a desbloquear los datos generados por máquinas. Sin embargo, las excepciones deberían estar claramente especificadas, en particular el suministro de acceso no exclusivo a los datos por parte del fabricante o de las autoridades públicas, por ejemplo, para la gestión del tráfico o por razones medioambientales».

Referencias: Hoeren, T., *cit.*, pp. 751-752. Franceschi, A. De; Lehmann, M., *cit.*, pp. 53-55 y 66. Hoeren, T.; Bitter, P., *cit.*, *passim*. H. Zech., *cit.*, pp. 62-64 y 74-79. Drexler, J., *cit.*, pp. 265-266 y 271-278. Ottolia, A., pp. 157-163. Gervais, D., *cit.*, pp. 2-7 y 17-18. Sykuta, M.E., *cit.*, pp. 59-66. Lattanzi, P., *cit.*, pp. 585-588 y 596-598. Trail, Z.R., *cit.*, pp. 332-334.

Lo que no sería novedoso en lo que se refiere ni al Derecho Internacional ni al de la Unión Europea, señaladamente en lo que se refiere al Sector Agrario.

En efecto, en lo que concierne la utilización de los datos originados en las mismas explotaciones agrícolas, excluyendo transmisiones exclusivas, tenemos el “privilegio del agricultor” del *Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales*, de 2 diciembre de 1961, desde el *Acta Adicional* de 1991 (Artículo 15, apartado 3):

«No obstante lo dispuesto en el Artículo 14 [Alcance del derecho de obtentor], cada Parte Contratante podrá restringir el derecho de obtentor respecto de toda variedad, dentro de límites razonables y a reserva de la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor, con el fin de permitir a los agricultores utilizar a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, en su propia explotación, de la variedad protegida o de una variedad cubierta».

Lo mismo ocurre en del Reglamento (CE) n° 2100/94 del Consejo de 27 de julio de 1994 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (Artículo 14, apartado primero), este último expresamente mencionado en el *Código de conducta*:

«1. (...) con objeto de salvaguardar la producción agrícola, los agricultores estarán autorizados a emplear, en sus propias explotaciones, con fines de propagación en el campo, el producto de la cosecha que hayan obtenido de haber plantado en sus propias explotaciones material de propagación de una variedad que, no siendo híbrida ni sintética, esté acogida a un derecho de protección comunitaria de las obtenciones vegetales. (...)

3. Las condiciones para hacer efectiva la excepción del apartado 1 y proteger los intereses legítimos del obtentor y del agricultor se establecerán antes de la entrada en vigor del presente Reglamento mediante normas de desarrollo, de conformidad con el artículo 114, sujetas a los criterios siguientes:

- no habrá restricciones cuantitativas en la explotación del agricultor cuando así lo requieran las necesidades de la explotación;
- el producto de la cosecha podrá ser sometido a tratamiento para su plantación, por el propio agricultor o por medio de servicios a los que éste recurra, sin perjuicio de las restricciones que puedan establecer los Estados miembros con respecto a la organización del tratamiento del mencionado producto de la cosecha, en particular para garantizar la identidad del producto que se va a someter a tratamiento y del resultante del procesamiento;

- no se exigirá de los pequeños agricultores que paguen remuneraciones al titular; se considerará que son pequeños agricultores [pero] los demás agricultores estarán obligados a pagar al titular una remuneración justa, que será apreciablemente menor que la cantidad que se cobre por la producción bajo licencia de material de propagación de la misma variedad en la misma zona; el nivel efectivo de dicha remuneración equitativa podrá ser modificado con el tiempo, teniendo en cuenta en qué medida se va a hacer uso de la excepción contemplada en el apartado 1 con respecto a la variedad de que se trate».

Referencias: Hamilton, N.D. Who Owns Dinner: Evolving Legal Mechanisms for Ownership of Plant Genetic Resources. *Tulsa Law Journal*, 1993, 28(4), pp. 632-639. Hamilton, N.D. Why Own the Farm If You Can Own the Farmer (and the Crop)?: Contract Production and Intellectual Protection of Grain Crops. *Nebraska Law Review*, 1994, 73(1), pp. 94-101. Lim, D., *cit.*, pp. 565-581. Sánchez Gil, O. *La protección de las obtenciones vegetales. El privilegio del agricultor*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2008. J. P. Remédio. *Biotecnologia(s) e Propriedade Intelectual*, Vol. II - *Obtenções Vegetais, Conhecimentos Tradicionais, Sinais Distintivos, Bioinformática e Bases de Dados, Direito da Concorrência*. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 175-180.

La otra posibilidad, también identificada por la Comisión, consiste en el: «Acceso remunerado: Podría elaborarse un marco basado potencialmente en determinados principios fundamentales, tales como las condiciones justas, razonables y no discriminatorias (FRAND, por su sigla en inglés), para que los titulares de datos, tales como fabricantes, proveedores de servicios u otras partes, proporcionasen un acceso remunerado a los datos que poseen después de su anonimización. Habría que tener en cuenta los intereses legítimos pertinentes, así como la necesidad de proteger los secretos comerciales. Podrían también contemplarse regímenes de acceso diferentes para sectores o modelos de negocio diferentes, a fin de tener en cuenta las particularidades de cada sector. Por ejemplo, en algunos casos, el acceso abierto a los datos (parcial o total) podría ser la opción preferida, tanto para las empresas como para la sociedad».

Lo que conllevaría la reutilización de los datos y la participación en los beneficios que vengan a ser obtenidos, como ocurre con los “derechos de los agricultores” del *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*, de la FAO, de 3 de noviembre de 2011 (Artículo 9, apartado 2):

«Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los Derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fi-

togenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor, en particular: (...) *b*) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura».

Referencias: Moore, G.; Engels, J.; Fowle, C. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: Access, Benefit Sharing and Conservation. *Acta horticulturae*, 760, 2007, pp. 27-28. Brush, S.B. Farmers' Rights and Protection of Traditional Agricultural Knowledge. *World Development*, 2007, 35(9), *passim*. Lawson, C. *Implementing Farmers' Rights: Finding Meaning and Purpose for the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture Commitments?* 2015. Kritikos, M., *cit.*, p. 43. Marques, J. P. Remédio, *cit.*, pp. 299-306.

Asimismo, estos “derechos” se conectan con lo dispuesto en el *Convenio sobre Diversidad Biológica*, de 5 de junio de 1992 (Artículo 1), a pesar de este *Convenio* se ocupar de los derechos de comunidades:

«Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada» (Artículo 1).

Referencias: Correa, C.M. Biological Resources and Intellectual Property Rights. *European Intellectual Property Review*, 1992, 5, *passim*. Shiva, V. Farmer's Rights and the Convention on Biological Diversity. In Sánchez, V.; Juma, C., eds. *Biodiplomacy. Genetic Resources and International Relations*. Nairobi: ACTS Press, 1994, pp. 107-118. Pérez Salom, J.R. *Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio de Biodiversidad*. Cizur Menor: Aranzadi, 2002, pp. 279-281.

Bibliografía

- Adrian, A.M.; Norwood, S.H.; Mask, P.L. Producers' perceptions and attitudes towards precision agriculture technologies. *Computer and Electronics in Agriculture*, 2005, 48, pp. 256-271. ISSN 0168-1699.
- Archer, J.K.; Delgadillo, C.A. Key Data Ownership, Privacy and Protection Issues and Strategies for the International Precision Agriculture Industry. In *Proce-*

- edings of the 13th International Conference on Precision Agriculture*. Kansas City: Husch Blackwell. 2016. Disponible en <https://hbfiles.blob.core.windows.net/files/2f53e518-a374-460f-a40e-a82ace4b8605.pdf>. Acceso en 16/10/2019.
- Bennett, J.M. (2015), Agricultural Big Data: utilisation to discover the unknown and instigate practice change. *Farm Policy Journal*. 2015, 12(1), pp. 43-50. ISSN 1449-2210.
- Brush, S.B. Farmers' Rights and Protection of Traditional Agricultural Knowledge. *World Development*, 2007, 35(9), pp. 1499-1514. ISSN 0305-750X.
- Carbajo Cascón, F. La problemática de las patentes indispensables en estándares técnicos y la eficacia de los compromisos de licencia en términos FRAND. *RED - Revista Electrónica de Derecho*, 2016, 3. ISSN 2182-9845. Disponible en https://cije.up.pt/client/files/0000000001/2_657.pdf. Acceso en 16/10/2019.
- Carbonell, I. M. The ethics of big data in big agriculture. *Internet Policy Review – Journal of internet regulation*. 2016, 5(1). ISSN 2197-6775.
- Correa, C.M. Biological Resources and Intellectual Property Rights. *European Intellectual Property Review*, 1992, 5, pp. 154-157. ISSN 0142-0461.
- D'Acquisto, G.; Naldi, M. *Big Data e Privacy by Design. Anonimizzazione, pseudonimizzazione, sicurezza*. Turin: Giappichelli, 2017. ISBN 9788892106291.
- De Miguel Asensio, P.A. Servicios de almacenamiento y tratamiento de datos: el Reglamento (UE) 2018/1807 sobre libre circulación de datos no personales. *La Ley Unión Europea*. 2019, 66, pp. 1-6. ISSN 2255-551X.
- Dias, F. Ferreira. O Mercado Único Digital Europeu. *Análise Europeia*, 2016, 2, pp. 17-41. ISSN 2183-9565.
- Drexler, J. Designing Competitive Markets for Industrial Data – Between Propertisation and Access. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2017, 8, pp. 257-292. ISSN 2190-3387.
- Ferrell, S.L. Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers. *Drake Journal of Agriculture Law*, 2016, 21(1), pp. 239-256. ISSN 1086-3869.
- Ferris, J.L. Data Privacy and Protection in the Agriculture Industry: Is Federal Regulation Necessary? *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 2017, 18(1), pp. 309-342. ISSN 1552-9541.
- Franceschi, A. De; Lehmann, M. Data as Tradeable Commodity and New Measures for their Protection. *The Italian Law Journal*, 2015, 1(1), pp. 51-72. ISSN 2421-2156.
- Gervais, D. Exploring the Interfaces Between Big Data and Intellectual Property Law. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 1, pp. 3-13. ISSN 2190-3387.
- Gil González, Elena. *Big data, privacidad y protección de datos*. Madrid: Agencia Española de Protección de Datos / Boletín Oficial del Estado, 2016 ISBN: 978-8434023093.
- González Otero, B. Evaluating the EC Private Data Sharing Principles: Setting a Mantra for Artificial Intelligence Nirvana? *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 10, pp. 66-84. ISSN 2190-3387.
- Hamilton, N.D. Who Owns Dinner: Evolving Legal Mechanisms for Ownership of Plant Genetic Resources. *Tulsa Law Journal*, 1993, 28(4), pp. 587-657. ISSN 0064-4050.
- Hamilton, N.D. Why Own the Farm If You Can Own the Farmer (and the Crop)?:

- Contract Production and Intellectual Protection of Grain Crops. *Nebraska Law Review*, 1994, 73(1), pp. 48-103. ISSN 0047-9209.
- Heim, M.; Nikolic, I. A FRAND Regime for Dominant Digital Platforms. *JIPITEC - Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 2019, 1, pp. 38-55. ISSN 2190-3387.
- Herrero Suárez, C. Big Data y Derecho de la Competencia. *RED - Revista Electrónica de Direito*, 2019, 1. ISSN 2182-9845. Disponibile en https://cije.up.pt/client/files/0000000001/4_561.pdf. Acceso en 16/10/2019.
- Hoeren, T. Big Data and the Ownership of Data: Recent Developments in Europe. *European Intellectual Property Review*, 2014, 36, pp. 751-754. ISSN 0142-0461.
- Hoeren, T.; Bitter, P. Data Ownership is Dead: Long Live Data Ownership. *European Intellectual Property Review*, 2018, 40, pp. 347-348. ISSN 0142-0461.
- Lattanzi, P. L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione. *Rivista di diritto agrario*, 2017, 4, pp. 555-598. ISSN: 0391-8696.
- Lawson, C. *Implementing Farmers' Rights: Finding Meaning and Purpose for the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture Commitments?* 2015. Disponibile en <https://ssrn.com/abstract=2626668>. Acceso en 16/10/2019.
- Leone, L. Addressing Big Data in EU and US Agriculture: a Legal Focus. *European Food and Feed Law Review*, 2017, 12(6), pp. 507-518. ISSN 18622720.
- Lim, D. Living with Monsanto. *Michigan State Law Review*, 2015(2), pp. 559-663. ISSN 1087-5468.
- Malgieri, G. Quasi-Property on Customer Information: Trade Secrets and Consumer Rights in the Age of Big Personal Data. *Journal of Internet Law*, 2016, 20(5), pp. 2-17. ISSN 1094-2904.
- Mantelero, A. Big Data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012(1), pp. 135-144. ISSN 1593-5795.
- Mantovani, E.; Pinto, F.E. de Carvalho; Marçal de Queiroz, D. Introducción a la Agricultura de Precisión. In Bongiovanni, R.; Montovani, E.C.; Best, S.; Roel, A., eds. *Agricultura de precisión: integrando conocimientos para una agricultura moderna y sustentable*. Montevideo: PROCISUR/IICA, 2006, pp. 14-22. ISBN 9290397411.
- Marques, J.P. Remédio. *Biotecnologia(s) e Propriedade Intelectual*, Vol. II - *Obtenções Vegetais, Conhecimentos Tradicionais, Sinais Distintivos, Bioinformática e Bases de Dados, Direito da Concorrência*. Coimbra: Almedina, 2007. ISBN 978-9724030388.
- Masseno, M.D. On the relevance of *Big Data* for the formation of contracts regarding *package tours* or *linked travel arrangements*, according to the New Package Travel Directive. *Comparazione e diritto civile*, 2016, 4, pp. 2-13. ISSN: 2037-5662.
- Masseno, M.D.; Santos, C. Between Footprints: Balancing Environmental Sustainability and Privacy in Smart Tourism Destinations. *Unitedworld Law Journal*, 2017, 1(II), pp. 96-118. ISSN: 2457-0427.
- Moore, G.; Engels, J.; Fowle, C. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: Access, Benefit Sharing and Conservation. *Acta horticulturae*, 760, 2007, pp. 27-32. ISSN 0567-7572.
- Nils-Peter Schepp, N.-P.; Wambach, A. On Big Data and Its Relevance for Market

- Power Assessment. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2016, 7(2), pp. 120-124. ISSN 2041-7764.
- Newman, N. Search, Antitrust and the Economics of the Control of User Data. *Yale Journal on Regulation*, 2014, 31(2), pp. 401-454. ISSN 0741-9457.
- Nunziante, E. Big Data. Come proteggerli e come proteggerci. Profili di tutela tra proprietà intellettuale e protezione dei dati personali. *Law and Media Working Paper Series*. 2017, 6. ISSN: 2531-484X.
- Ohm, P. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*, 2010, 57, pp. 1701-1077. ISSN: 0041-5650.
- Oostveen, M. Identifiability and the applicability of data protection to big data. *International Data Privacy Law*, 2016, 6(4), pp. 299-309. ISSN 2044-4001.
- Ottolia, A. *Big Data e innovazione computazionale*. Turín: Giappichelli, 2018. ISBN 978-8892112346.
- Pérez Salom, J.R. *Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio de Biodiversidad*. Cizur Menor: Aranzadi, 2002. ISBN 8484109291.
- Poppe, K.-J.; Wolfert, S.; Verdouw, C.; Renwick, A. A European Perspective on the Economics of Big Data. *Farm Policy Journal*, 2015, 12(1), pp. 11-19. ISSN 1449-2210.
- Rasmussen, N. From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*. 2016, 17(1), pp. 489-516. ISSN: 1552-9541.
- Robin, A., Agriculture numérique, données et droit: topographie juridique de l'«écosystème informationnel vert». *Sciences, eaux et territoires*. 2019, 29, pp. 38-41. ISSN 2109-3016.
- Rocher, L.; Hendrickx; J.M.; Montjoye, Y.-A. de. Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models. *Nature Communications*, 2019, 10. ISSN 2041-1723. Disponible en <https://www.nature.com/articles/s41467-019-10933-3>. Acceso en 16/10/2019.
- Ruotolo, G.M. I dati non personali: l'emersione dei *big data* nel diritto dell'Unione europea. *Studi sull'integrazione europea*, 2018(1), pp. 97-116. ISSN 1970-0903.
- Sanderson, J.; Wiseman, L.; Poncini, S. What's behind the ag-data logo? An examination of voluntary agricultural data codes of practice. *International Journal of Rural Law and Policy*, 2018, 1. ISSN: 1839-745X.
- Sánchez Gil, O. *La protección de las obtenciones vegetales. El privilegio del agricultor*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. 2008. ISBN: 978-8449108525.
- Schönfeld, M.; Heil, R.; Bittner, L., Big Data on a Farm - Smart Farming. In Hören, T; B. Kolany-Raiser, B., eds. *Big Data in Context. Legal, Social and Technological Insights*. Cham: Springer, 2017, pp. 109-120. ISBN 978-3319624600.
- Soares, J. The New Frontier: How Sharing of Big Data in Agriculture Interferes With the Protection of Farmers' Ownership Rights Over Their Data. *San Joaquin Agricultural Law*, 2016-2017, 26(1), pp. 229-259. ISSN 1055-422X.
- Sokol, D.D.; Comerford, R.E. Antitrust and Regulating Big Data. *George Mason Law Review*, 2016, 23(5), pp. 1129-1161. ISSN 1088-5625.
- Sonka, S. Big Data: Fueling the Next Evolution of Agricultural Innovation. *Journal of Innovation Management*, 2016, 1, pp. 114-136. ISSN 2183-0606.
- Stalla-Bourdillon, S.; Knight, A. Anonymous Data v. Personal Data - A False Debate: An EU Perspective on Anonymization, Pseudonymization and Personal

- Data. *Wisconsin International Law Journal*, 2017, 34(2), pp. 285-322. ISSN 0743-7951
- Strobel, J. Agriculture Precision Farming: Who Owns the Property of Information? Is it the farmer, the company who helps consults the farmer on how to use the information best, or the mechanical company who built the technology itself? *Drake Journal of Agriculture Law*, 2014, 19(2), pp. 239-256. ISSN 1086-3869.
- Sykuta, M.E. Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services. *International Food and Agribusiness Management Review*. 2016, 19(A), pp. 57-73. ISSN 1559-2448.
- Trail, Z.R. Rights in a Cloud of Dust: The Value and Qualities of Farm Data and How Its Property Rights Should Be Viewed Moving Forward. *Arkansas Law Review*, 2018, 71(1), pp. 319-348. ISSN: 0004-1831.
- Verdonk, T. Planting the Seeds of Market Power: Digital Agriculture, Farmer's Autonomy, and the Role of the Competition Policy. In Reins, L., ed. *Regulating New Technologies in Uncertain Times*. La Haya: T.M.C Asser Press, 2019, pp. 105-132. ISBN 978-9462652781.
- Walter, J.R. A Brand New Harvest: Issues Regarding Precision Agriculture Ownership and Control. *Drake Journal of Agricultural Law*, 1997, 1, pp. 1-18. ISSN 1086-3869.
- Wiseman, L.; Sanderson, J.; Zhang, A.; Jakku, E. Farmers and their data: An examination of farmers' reluctance to share their data through the lens of the laws impacting smart farming. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*. 2019, *in press*. ISSN 1573-5214.
- Wolfert, S.; Ge, L.; Verdouw, C.; Bogaardt, M.-J. *Big Data in Smart Farming – A review. Agricultural Systems*. 2017, 153, pp. 69-80. ISSN 0308-521X.
- Zech, H. Data as a Tradeable Commodity – Implications for Contract Law. In Franceschi, A. De, ed. *European Contract Law and the Digital Single Market – The Implications of the Digital Revolution*. Cambridge: Intersentia, 2016, pp. 51-79. ISBN 978-1780684222.
- Zech, H. Building a European Data Economy. *IIC International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2017, 48(5), pp. 501-503. ISSN 0018-9855.
- Zeno-Zencovich, V. Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista. *mediaLaws – Rivista di diritto dei media*, 2018(2), pp. 1-7. ISSN 2532-9146.
- Zeno-Zencovich, V.; Giannone Codiglione, G. Ten legal perspectives on the 'Big Data revolution'. *Concorrenza e mercato*, 2016, 23, pp. 29-57. ISSN 1720-2698.

PARTE SECONDA

G I U R I S P R U D E N Z A

FILOMENA PRETE

LE NUOVE FRONTIERE DELLA PROTEZIONE DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE TRA EVOCAZIONE SUGGESTIVA DEI LUOGHI LEGATI AD UNA DOP E VERA ORIGINE DEL PRODOTTO

ABSTRACT

Il contributo analizza l'evoluzione relativa alla interpretazione di uno degli istituti più controversi in materia di protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, la c.d. "evocazione", alla luce delle più recenti sentenze rese dalla Corte di giustizia UE sul tema. Questa pare aver esteso ulteriormente la tutela accordata alle DOP attraverso un'interpretazione ancora più ampia della nozione di "evocazione": detta tutela, infatti, non è più limitata ai casi di somiglianza fonetica, visiva o concettuale – oggetto delle precedenti pronunce sul tema – ma viene estesa anche all'uso di segni figurativi (simboli e immagini) e anche nei confronti dei produttori stabiliti nella medesima Regione ma i cui prodotti non sono coperti dalla DOP.

La più recente giurisprudenza della Corte di giustizia UE in tema di "evocazione" sembra dunque indirizzarsi verso una prevalenza dell'obiettivo di protezione dei produttori di prodotti di qualità da pratiche sleali di agganciamento parassitario e sfruttamento della reputazione (non soltanto dei prodotti ma, sembrerebbe, anche dei territori), rispetto a quello relativo alla protezione del consumatore. Tuttavia, se da un lato tale tendenza a interpretare estensivamente la nozione di "evocazione" sembra essere in linea con l'ampia tutela riconosciuta alle denominazioni di origine dal legislatore dell'Unione e con il rilievo anche pubblicistico dell'obiettivo di protezione delle produzioni di qualità, dall'altro essa comporta rischi relativi alla possibile creazione di situazioni monopolistiche difficilmente giustificabili e pone alcuni interessanti problemi in tema di libertà di concorrenza.

The article analyses the evolution in the interpretation of one of the most controversial topics in the field of Designations of Origin and Geographical Indications, the so called “evocation”, in light of the most recent judgements delivered by the EU Court of Justice.

The latter seems to have further expanded the protection of PDOs through an even wider interpretation of the notion of “evocation”: said protection is no longer limited to cases of phonetic, visual or conceptual similarity – as per the previous rulings on the subject – but it is also granted in case of use of figurative signs (symbols and images) as well as against producers established in the same region but whose products are not covered by the PDO.

The most recent EU jurisprudence on the subject of evocation seems to be headed towards a primacy of the objective of protection of producers of quality products from unfair practices of exploitation of reputation (not only of products but also, it seems, of territories), compared to the objective of consumer protection. However, if on the one hand such tendency to interpret extensively the notion of “evocation” seems to be in line with the wide protection granted to designations of origin by the EU legislator and with the public law relevance of the objective of quality productions protection, on the other hand it involves risks relating to the possible creation of hardly justifiable monopolistic situations and poses some interesting issues in terms of freedom of competition.

PAROLE CHIAVE: DOP/IGP – Evocazione – Origine – Concorrenza.

KEYWORDS: PDO/PGI – Evocation – Origin – Competition.

SOMMARIO: 1. L'evocazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE e il recente caso del «Queso Manchego». – 2. L'«evocazione» tramite segni figurativi. – 3. I segni figurativi evocativi della (vera) zona di provenienza di un prodotto non DOP. – 4. Il consumatore europeo medio. – 5. Le indicazioni di origine tra prospettiva concorrenziale e interessi pubblici. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Quello della protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche è stato e continua ad essere terreno di conflittualità davanti alle giurisdizioni nazionali, sí da chiamare sempre più frequentemente i giudici della Corte di giustizia UE a chiarire dubbi interpretativi o dare indicazioni indispensabili sulla portata della tutela stessa. Uno degli istituti più controversi nella materia in questione è la c.d. «evocazione» di una DOP o IGP. La fattispecie, contemplata dai regolamenti sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, alimentari e del settore vitivinicolo a partire dagli anni novanta, si pone al confine delle condotte di vera e propria contraffazione e solitamente identifica quei casi in cui il toponimo tutelato, pur non essendo totalmente imitato, è parzialmente incluso in marchi o nomi commerciali di prodotti che non rispettano il disciplinare di produzione in misura tale da echeggiare o imitare la denominazione registrata.

La tutela dei segni geografici, proprio perché improntata alla capacità evocativa del segno geografico di qualità e caratteristiche intrinseche del prodotto, conferite da particolari circostanze climatiche, di composizione del terreno e di procedimenti e tecniche di produzione facenti capo ad una determinata area geografica, impone la necessità di reprimere fenomeni di abuso da parte di produttori che, in assenza di collegamento alcuno con la zona geografica atta a conferire al prodotto le qualità denotanti la DOP o l'IGP ovvero mancando di applicare i metodi di produzione oggetto di disciplinare, pongano in essere delle condotte di utilizzo abusivo, di usurpazione o di richiamo parassitario alla denominazione in questione, in modo da ingenerare nel consumatore la convinzione di interfacciarsi con il prodotto DOP o IGP.

Con particolare riferimento alla condotta evocativa richiamata dalla lett. *b*), par. 1, dell'art. 13 del reg. n. 2081/92, poi trasfuso nel reg. n. 510/2006 e più recentemente nel reg. n. 1151/2012, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarirne in diverse occasioni le coordinate ermeneutiche così da contribuire ad integrarne i contenuti operativi¹. A partire dalla

¹ Sul reg. n. 1151/2012 del parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (in *GUUE* del 14 dicembre 2012, L343), v. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Con-*

sentenza resa nel 1999 nella causa C-87/1997, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, decisa con riferimento ad un marchio registrato prima della denominazione, la Corte ha, da un lato, affermato che la nozione di evocazione ai sensi del regolamento allora vigente «si riferisce all'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 della denominazione» e, dall'altro, ha precisato che può esservi evocazione di una denominazione protetta anche in mancanza di un qualunque rischio di confusione tra i prodotti di cui è causa (punti 24 e 26). In particolare, in quel caso la Corte ha valutato che l'evocazione non potesse essere superata attraverso la verifica della vera origine del prodotto, in considerazione delle modalità di vendita².

siglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 648 ss.; RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2013, 4, p. 4 ss.; STRAMBI, *Le novità introdotte dal reg. UE n. 1151/2012 con riguardo alle denominazioni di origine protette, alle indicazioni geografiche protette, alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Atti dei seminari (Firenze 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014), a cura di A. Germanò e G. Strambi, Milano, 2014, p. 21 ss.

² Corte giust. UE, 4 marzo 1999, C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola contro Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in *Racc.*, 1999, p. I-01301, punti 24 e 26.

Attraverso due questioni pregiudiziali, lo *Handelsgericht* di Vienna aveva chiesto alla Corte:

«1) Se allo stato attuale del diritto comunitario sia compatibile con i principi della libera circolazione delle merci (artt. 30 e 36 del Trattato CE) il fatto che un formaggio prodotto legalmente dal 1977 in uno Stato membro e contrassegnato con il marchio 'Cambozola', che dal 1983 viene distribuito in un altro Stato membro, non può essere smerciato in questo Stato membro con la denominazione 'Cambozola' in forza di una disposizione nazionale fondata su un accordo internazionale sulla tutela delle denominazioni di provenienza e denominazioni di taluni prodotti (il quale tutela la denominazione 'Gorgonzola') nonché su un divieto nazionale delle indicazioni ingannevoli;

2) se per la soluzione di tale questione rilevi che l'imballaggio del tipo di formaggio contrassegnato con il marchio 'Cambozola' rechi un riferimento chiaramente visibile al paese di produzione [*"Deutscher Weichkäse"* (formaggio tenero tedesco)], qualora di regola questo formaggio non venga esposto e venduto ai consumatori in forme intere, bensì a pezzi, in parte senza imballaggio originale».

La tutela della denominazione d'origine «Gorgonzola» era stata trasferita nell'ambito comunitario con reg. n. 1107/96 a decorrere dal 21 giugno 1996, data di entrata in vigore della registrazione di tale denominazione in forza del reg. n. 2081/92. Pertanto,

L'orientamento è stato confermato nella sentenza resa nel 2008 nel caso *Parmesan*, nel quale l'esistenza di un'evocazione è stata dedotta dalla Corte alla luce non solo delle somiglianze visive e fonetiche tra le denominazioni in causa (criteri di valutazione cui la Corte aveva già dato rilievo nella menzionata sentenza *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*) ma altresì, trattandosi di termini appartenenti a lingue diverse, della loro «prossimità concettuale». La Corte ha quindi sottolineato come l'ipotesi dell'evocazione sussista in presenza di analogie fonetiche, ottiche e, se del caso, concettuali tra le denominazioni in conflitto, in un contesto in cui i prodotti di cui è causa siano simili nel loro aspetto esterno, ossia di apparenza analoga³.

Pronunce analoghe sono state emesse anche in sede di interpretazione

secondo la Corte, le questioni sottoposte vanno considerate unicamente nell'ambito delle norme comunitarie relative alla tutela delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e dei generi alimentari. In particolare, se gli artt. 30 e 36 del Trattato «non ostano all'applicazione delle norme di una convenzione bilaterale tra Stati membri relativa alla tutela delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni d'origine purché le denominazioni tutelate non abbiano acquistato natura generica nello Stato d'origine (v. sentenza 10 novembre 1992, causa C-3/91, *Exportur*, *Racc.*, p. 1-5529, punto 39)», essi «non possono *a fortiori* impedire che gli Stati membri prendano i provvedimenti necessari per la tutela delle denominazioni registrate in forza del regolamento n. 2081/92 e che in quanto tali, conformemente all'art. 3 del detto regolamento, sono prive di natura generica. Nel caso di specie sarà quindi sufficiente, per fornire una soluzione utile al giudice *a quo*, interpretare le disposizioni della normativa comunitaria che disciplinano la possibilità di mantenere in uso un marchio come 'Cambozola'» (punto 20).

Quanto al fatto che sull'imballaggio del prodotto considerato fosse menzionata la sua vera origine, la Corte sottolinea il fatto che l'art. 13, n. 1, lett. *b*), del reg. n. 2081/92 dispone «in modo esplicito che l'eventuale indicazione della vera origine del prodotto sull'imballaggio o in altro modo non ha alcuna incidenza sulla sua qualificazione per quanto riguarda le nozioni citate dal detto comma» (punto 29).

³ Corte giust. UE, 26 febbraio 2008, C-132/05, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale*, in *Racc.*, 2008, p. I-00957, punti 46 e 47. Su questa pronuncia, v. GERMANÒ, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?* in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 480 ss; CANFORA, *Il caso "Parmigiano Reggiano": denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 16 ss.; CAPELLI, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata (Nota a Sentenza del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/05)*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2008, p. 329; BORRACCETTI, *Parmesan e Parmigiano: La Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, p. 1009; GENCARELLI, *Il caso "parmesan": La responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. dell'Unione europea*, 2008, p. 831; LUCIFERO, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "parmesan"*, in *Giur. it.*, 2009, p. 584.

del reg. n. 110/2008⁴, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose, contenente, all'art. 16, lett. *b*), una disposizione sostanzialmente identica a quella che figura all'art. 13, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 1151/2012. Nel caso *Bureau National Interprofessionnel du Cognac*⁵, in cui il ricorrente nel procedimento principale si era opposto alla registrazione in Finlandia di due marchi figurativi contenenti menzioni che riproducevano, per esteso, l'IGP «Cognac», di cui era titolare, nonché la sua traduzione, la Corte ha qualificato come evocazione tali riproduzioni applicando gli stessi criteri di valutazione enunciati nelle sentenze *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola e Parmesan*.

Nella sentenza del 21 gennaio 2016 sul caso del liquore «Verlados», la Corte ha precisato che tali criteri sono diretti a guidare il giudice nazionale nella sua decisione, spettando a quest'ultimo, e non alla Corte, valutare se, con riferimento a una determinata fattispecie, sussiste «evocazione» ai sensi dell'art. 16, lett. *a*), del reg. n. 110/2008. La Corte, dopo essersi pronunciata sulla nozione di «consumatore rilevante», ha precisato che l'esame circa l'esistenza di un'evocazione è diretto ad accertare «che non si crei nel pubblico un'associazione di idee quanto all'origine del prodotto, né che un operatore sfrutti indebitamente la rinomanza dell'indicazione geografica protetta»⁶.

È solo nel 2018, nel pronunciarsi sul caso *Scotch Whisky Association*, che la Corte di giustizia specifica che né la parziale incorporazione di un'in-

⁴ Il reg. n. 110/2008 è stato recentemente abrogato e sostituito dal reg. (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 «relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcole etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche», in *GUUE* del 17 maggio 2019, L130.

⁵ Corte giust. UE, 14 luglio 2011, cause riunite C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac Contro Gust. Ranin Oy*, in *Racc.*, 2011, p. I-06131. Sulla pronuncia, v. COSTANTINO, *Indicazioni geografiche delle bevande spiritose e diritto dei marchi*, nota a Corte di giustizia UE, I sez., 14/07/2011, cause riunite C-4/10 e C-27/10, in *Giur. it.*, 2011; GEORGOPOULOS, *Les marques commerciales nationales à l'épreuve des indications géographiques européennes*, in *Revue de droit rural* 2012 no 401 p. 18 ss.

⁶ Corte di giustizia UE, 21 gennaio 2016, C-75/15, *Viiniverla Oy contro Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, in *Racc.*, 2011, p. I-06131, punti 31 e 45, su cui mi sia consentito rinviare a PRETE, *Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose: la nozione eurocomunitaria di consumatore e il ruolo della Corte di giustizia nel processo di uniformazione dei principi del settore alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, p. 180-193; e a GERMANÒ, «Evocazione»: *l'appropriamento della fama altrui nel commercio dei prodotti agricoli*, ivi, p. 177 ss.

dicazione geografica protetta nella denominazione controversa, né una similarità fonetica e visiva con l'IGP riscontrata in tale denominazione costituiscono presupposti essenziali per accertare l'esistenza di un'"evocazione" ai sensi dell'art 16, lett. b), del reg. n. 110/2008, precisando che, in mancanza di una tale incorporazione o di una tale similarità, un'evocazione può risultare anche dalla sola «prossimità concettuale» tra l'IGP e il segno controverso⁷.

Dalla giurisprudenza richiamata emerge che la tutela contro il fenomeno del *DOP Sounding* prevista dai diversi regimi di qualità istituiti dal diritto dell'Unione costituisce una forma di protezione *sui generis*, in quanto non vincolata al criterio dell'ingannevolezza – che presuppone l'idoneità del segno confliggente con la denominazione registrata a indurre il pubblico in errore circa la provenienza geografica o le qualità del prodotto – e non riconducibile a una tutela di stampo meramente confusorio⁸. Conseguentemente, come si vedrà meglio in seguito, si può dire che l'obiettivo principale della tutela per evocazione – così come delineata secondo l'interpretazione della Corte di giustizia – sia da ricercare nella protezione del patrimonio qualitativo e della reputazione delle denominazioni registrate contro atti di parassitismo piuttosto che nella protezione del consumatore nei confronti di condotte ingannevoli (più specificamente oggetto delle fattispecie descritte alle lett. c) e d), par. 1, dell'art. 13 del reg. n. 510/2006 e alle corrispondenti disposizioni degli altri strumenti dell'Unione di tutela delle denominazioni protette).

Le indicazioni fornite dalle sentenze richiamate consentono, altresì, di differenziare le semplici condotte imitative (nelle quali dovrà essere provata la «confondibilità», dovendo la fattispecie richiamata alla lett. d) dell'art. 13, par. 1, del reg. n. 510/2006, essere tale da «trarre in errore il consumatore circa la vera origine del prodotto») dalle vere e proprie "evocazioni" (nelle quali sarà invece sufficiente, per considerare integrata la fattispecie, constatare la presenza nel nome o marchio del prodotto di una

⁷ Corte di giustizia UE, 7 giugno 2018, C-44/17, *Scotch Whisky Association contro Michael Klotz*, punti 46, 49 e 50, su cui cfr. PISTILLI, *Il "country sounding": l'interpretazione della Corte di giustizia fra protezione delle indicazioni geografiche delle bevande alcoliche ed ingannevolezza della pratica commerciale*, in *Dir. ind.*, 2018, 5, p. 435 ss.

⁸ A tal proposito, l'avvocato generale Pitruzzella nella causa *Queso Manchego* (C-614/17) ricorda, nelle sue conclusioni, che «l'art. 4 dell'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni di origine e sulla loro registrazione internazionale del 1958, da cui trae origine l'art. 13, par. 1, lett. b), del reg. n. 510/2006, menziona le sole fattispecie dell'"usurpazione" e dell'"imitazione", ma non quella dell'"evocazione"» (nota al punto 17).

parte rilevante della DOP/IGP, ossia tale da scatenare nella mente del consumatore medio l'associazione di idee con il prodotto originale, pur senza confonderlo sulla vera natura del prodotto non autentico).

Sembrava dunque potersi dire che la chiarezza espositiva e la sistematicità delle sentenze citate consentissero ormai di considerare la materia in oggetto sufficientemente approfondita sul piano giuridico da non riservare più "sorprese".

Senonché, la Corte di giustizia UE si è recentemente pronunciata esplicitamente nel senso che anche simboli e immagini che facciano riferimento all'origine di un prodotto alimentare DOP possono costituire un'illeale evocazione del marchio. Il caso in questione ha visto i produttori del formaggio spagnolo «Queso Manchego DOP» contrapporsi ad una società che utilizzava simboli facilmente riconducibili al territorio della Mancia nel *packaging* di un prodotto proveniente dalla Regione, ma non DOP⁹.

La delicatezza della questione relativa alla qualificazione di tale fattispecie come un caso di evocazione (da tutelare ai sensi del reg. n. 1151/2012) risiede nel fatto che, in caso di risposta affermativa, di fatto si riconoscerebbe ai produttori di formaggi DOP un monopolio sull'utilizzazione dei segni evocativi di una Regione a cui la DOP stessa è associata, anche nei confronti di produttori stabiliti nella medesima Regione ma i cui prodotti non sono coperti dal marchio, con conseguente possibile restrizione alla libera circo-

⁹ Corte giust. UE, 2 maggio 2019, C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego contro Industrial Quesera Cuquerella SL, Juan Ramón Cuquerella Montagud*. Secondo la Corte:

«L'art. 13, par. 1, lett. b), del reg. (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, deve essere interpretato nel senso che l'evocazione di una denominazione registrata può derivare dall'uso di segni figurativi.

L'art. 13, par. 1, lett. b), del reg. n. 510/2006 deve essere interpretato nel senso che l'utilizzo di segni figurativi che evocano l'area geografica alla quale è collegata una denominazione d'origine, prevista all'art. 2, par. 1, lett. a), di tale regolamento, può costituire un'evocazione della medesima anche nel caso in cui i suddetti segni figurativi siano utilizzati da un produttore stabilito in tale Regione, ma i cui prodotti, simili o comparabili a quelli protetti da tale denominazione d'origine, non sono protetti da quest'ultima.

La nozione di consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, alla cui percezione deve fare riferimento il giudice nazionale per determinare se esista un'«evocazione» ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. b), del regolamento n. 510/2006, deve intendersi riferita a un consumatore europeo, compreso un consumatore dello Stato membro in cui si fabbrica e si consuma maggiormente il prodotto che dà luogo all'evocazione della denominazione protetta o a cui tale denominazione è associata geograficamente».

lazione delle merci (come d'altro canto rilevato anche dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, punto 9)¹⁰.

Con sentenza del 2 maggio 2019, la Corte di giustizia UE si è pronunciata su tre questioni pregiudiziali sollevate dal *Tribunal Supremo* spagnolo, riguardanti l'interpretazione dell'art. 13, par. 1, lett. b), del reg. n. 510/2006 (in vigore all'epoca dello svolgimento dei fatti), a tutela delle denominazioni registrate contro le evocazioni illegittime. In particolare, la Corte ha chiarito entro quali limiti l'utilizzo di raffigurazioni e denominazioni che richiamano l'area geografica collegata ad una denominazione protetta possa costituire una violazione della DOP stessa ai sensi del regolamento citato.

La vertenza riguardava la denominazione di origine protetta «Queso Manchego» che identifica e protegge i formaggi lavorati nella regione spagnola La Manca, ricavati da latte di pecora rispettando i requisiti tradizionali di produzione, lavorazione e stagionatura contenuti nel disciplinare della DOP stessa. In particolare, la Fondazione Queso Manchego – ente che si occupa della gestione e protezione della DOP – ha contestato all'azienda spagnola *Industrial Quesera Cuquerella* (“IQC”) l'utilizzo di etichette recanti raffigurazioni e termini idonei in qualche modo ad evocare nella mente del consumatore la denominazione registrata «Queso Manchego», ma su formaggi non protetti dalla stessa. La Fondazione ha, quindi, promosso un giudizio contro IQC per accertare che le etichette utilizzate da quest'ultima per identificare e commercializzare i formaggi «Adarga de Oro», «Super Rocinante», «Rocinante» e l'utilizzo dei termini «Quesos Rocinante» costituissero evocazione illegittima della DOP in questione.

In seguito al rigetto della domanda e alla successiva conferma del rigetto da parte del giudice d'appello, entrambi basati sulla duplice constatazione che i segni figurativi utilizzati da IQC non presentano alcuna somiglianza visiva o fonetica con i termini «Queso Manchego» o «la Mancha» e che tali

¹⁰ L'avvocato generale ricorda che è il *Tribunal Supremo* spagnolo a chiedersi «se l'utilizzazione, per la commercializzazione di formaggi, di segni figurativi e verbali che evocano la Regione della Mancha implichi evocazione della DOP «Queso Manchego» e se, di conseguenza, i produttori di formaggi coperti da tale denominazione dispongano di un monopolio sull'utilizzazione di detti segni anche nei confronti di produttori stabiliti in tale Regione i cui prodotti non sono coperti dalla DOP in questione». A tale riguardo, è sempre il *Tribunal Supremo* a rilevare che «una risposta affermativa a tale questione potrebbe comportare una restrizione alla libera circolazione delle merci, mentre una risposta negativa sarebbe suscettibile di indebolire la protezione accordata alle DOP e di compromettere la funzione d'informazione sulla qualità dei prodotti riconosciuta a tali denominazioni» (punto 9 delle conclusioni).

segni implicano semmai un'evocazione della regione spagnola La Manca ma non della DOP «Queso Manchego», la Fondazione ha proposto impugnativa di fronte al *Tribunal Supremo*. Quest'ultimo ha formulato una serie di considerazioni di ordine fattuale (sulla base delle quali ha sollevato le tre questioni pregiudiziali), e segnatamente: con riferimento al formaggio «Adarga de Oro» prodotto da IQC, il giudice ha osservato che il soggetto raffigurato nella relativa etichetta richiama nelle sue caratteristiche fisiche e d'abbigliamento il noto personaggio Don Chisciotte della Manca, protagonista dell'omonimo romanzo di Miguel de Cervantes (1547-1616) ambientato prevalentemente nella regione spagnola cui è collegata la DOP, e che il termine «adarga» (che significa “piccolo scudo in cuoio”) è utilizzato nello stesso romanzo per indicare lo scudo indossato dal protagonista. Il giudice ha, inoltre, osservato che il termine «Rocinante» utilizzato da IQC per alcuni dei suoi formaggi, corrisponde al nome del cavallo dello stesso Don Chisciotte e che su alcune etichette dei formaggi prodotti da IQC compaiono paesaggi con pecore e mulini a vento, storico elemento contro cui il personaggio combatte e tipici elementi del paesaggio «manchego» (aggettivo che, in spagnolo, qualifica le persone e i prodotti originari della regione La Manca).

2. La questione relativa alla possibilità che l'evocazione di una denominazione registrata possa avvenire anche attraverso la sola utilizzazione di segni figurativi (piuttosto che tramite l'utilizzazione di denominazioni che presentino una somiglianza visiva, fonetica o concettuale con una DOP) non è di poco conto, se si pensa al fatto che la risposta positiva implica, da un lato, la non necessarietà di una somiglianza tra una qualsiasi denominazione e una DOP e, dall'altro, il fatto che l'evocazione possa dunque avere natura essenzialmente concettuale.

Nel recente caso del Queso Manchego, la Corte ha affrontato il tema partendo dalla giurisprudenza relativa all'interpretazione dell'art. 13, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 510/2006 e richiamando la necessità di tenere conto sia della lettera della norma, sia anche del suo contesto e dei suoi scopi.

Quanto al testo della norma, la Corte ha osservato che la sua formulazione volutamente ampia (attraverso l'utilizzo del termine “qualsiasi”) indica la volontà del legislatore europeo di accordare alle DOP la più ampia tutela possibile, potendosi intendere siffatta formulazione come riferita non soltanto ai termini con cui una denominazione registrata può essere evocata, ma anche a qualsiasi segno figurativo che possa richiamare alla mente del consumatore i prodotti che beneficiano di tale denominazione.

Sia la sentenza resa nel caso *Cambozola* sia la più recente riguardante la *Scotch Whisky Association*, infatti, hanno chiarito che, ai fini della individuazione della nozione di evocazione, il criterio determinante per stabilire se un elemento evochi la denominazione registrata è quello di accertare se tale elemento possa richiamare direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, il prodotto che beneficia di tale denominazione.

In particolare, dalla sentenza *Scotch Whisky Association* si evince che l'eventuale incorporazione nel segno contestato di elementi della denominazione protetta e la somiglianza visiva e/o fonetica tra quest'ultima e detto segno altro non sono che *indici* da prendere in considerazione al fine di valutare se, alla presenza del prodotto convenzionale, il consumatore è indotto a una tale associazione di idee¹¹.

Se dunque il criterio determinante è quello della percezione del consumatore, che va accertata con riferimento all'idoneità del segno contestato a suscitare un'associazione di idee tra il prodotto convenzionale e quello DOP, un altro dato che emerge dalla giurisprudenza richiamata è che l'analisi circa l'esistenza di un'evocazione deve tener conto di ogni riferimento implicito o esplicito alla denominazione registrata, che si tratti di elementi verbali o, appunto, figurativi inclusi nell'etichetta del prodotto convenzionale o figuranti sul suo imballaggio, o di elementi che riguardano la forma o la presentazione al pubblico di tale prodotto. Il giudice nazionale sarà dunque tenuto a valutare un *insieme di indici*, tra cui l'identità o il grado di somiglianza tra i prodotti in causa e le modalità di commercializzazione di questi, nonché elementi che consentano di accertare l'intenzionalità del richiamo al prodotto coperto dalla denominazione protetta o, viceversa, la sua casualità¹².

Sulla scorta di quanto precisato nella sentenza *Scotch Whisky Association*, la Corte aggiunge che può aversi evocazione solo laddove il segno controverso susciti nella mente del pubblico un nesso sufficientemente «diretto» e «univoco» tra tale segno e la denominazione registrata¹³, individuando, in tal modo, un limite alla portata della nozione di «evocazione» in termini di immediatezza ed intensità della risposta del consumatore piuttosto che di tipologia dello stimolo percettivo.

¹¹ V. punti 50 e 51 della sentenza *Scotch Whisky Association*, cit.

¹² Secondo l'avvocato generale nella causa *Queso Manchego*, il giudice nazionale è sí tenuto a valutare detto insieme di indici, senza però che la presenza o l'assenza di uno di essi, ad esempio la somiglianza visiva, fonetica o concettuale, tra le denominazioni in causa, gli consenta di per sé sola di accertare o escludere l'esistenza di un'evocazione (punto 29 conclusioni avvocato generale).

¹³ V. punti 53-54 della sentenza *Scotch Whisky Association*, cit.

Nonostante la giurisprudenza richiamata riguarda cause vertenti su denominazioni di prodotti e non su segni figurativi, la Corte ha ritenuto 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» (Punto 22 sentenza *Queso Manchego*).

Nel corso del procedimento, inoltre, la Commissione aveva sostenuto che l'evocazione mediante segni figurativi di una denominazione registrata potesse essere esaminata soltanto alla luce della successiva lett. c) dell'art. 13, par. 1 del reg. n. 510/2006.

Ebbene, in primo luogo la Corte ricorda ancora una volta che è la stessa formulazione dell'art. 13, par. 1, lett. b) a prevedere 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 trattasi¹⁴. In secondo luogo, poi, il fatto che la successiva lett. c) dello stesso paragrafo riguardi qualsiasi altra indicazione usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati non consente, secondo la Corte, di ritenere che solamente tale disposizione osti all'utilizzo di segni figurativi arrecanti pregiudizio a denominazioni registrate. Ciò in

¹⁴ Sarebbe altresì contraria alla formulazione della lett. b) dell'art. 13, par. 1, del reg. n. 510/2006 l'interpretazione, sostenuta dalla Commissione nella causa *Queso Manchego*, secondo la quale il fatto che la Corte richiami precedenti giurisprudenziali (la sentenza *Scotch Whisky Association* ma non solo) in cui la funzione evocante è riferita alla denominazione del prodotto convenzionale denoterebbe l'intenzione della Corte stessa di circoscrivere la fattispecie dell'evocazione ai soli casi in cui l'associazione mentale con il prodotto coperto da una denominazione registrata derivi dall'impiego di elementi verbali.

Secondo l'avvocato generale, infatti, «se si dovessero trarre elementi interpretativi conclusivi dalla sola terminologia impiegata nella sentenza *Scotch Whisky Association* (ampiamente richiamata dalla Corte nel caso in questione), se ne dovrebbe dedurre altresì l'intenzione della Corte di limitare la nozione di 'evocazione' ai soli casi in cui il richiesto nesso associativo sia suscitato da termini contenuti nella designazione di vendita del prodotto convenzionale, ad esclusione di ogni altro elemento verbale (quali espressioni generiche, descrittive, laudative ecc.) figurante sull'etichetta o sull'imballaggio di tale prodotto» (v. punti 27-28 conclusioni avvocato generale). Una tale interpretazione, come anzidetto, sembrerebbe però esclusa dallo stesso testo dell'art. 13, par. 1, lett. b), del reg. n. 510/2006, in cui si dà esplicito rilievo ad espressioni (quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione») che generalmente non fanno parte della denominazione di vendita del prodotto ma la accompagnano.

quanto le lett. *c*) e *d*) della norma in questione si riferiscono a “indicazioni” o “prassi” vietate non già perché evocative di una denominazione registrata, ma in quanto forniscono informazioni false o ingannevoli relativamente alla provenienza, all’origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto o sono comunque suscettibili di trarre in inganno il consumatore¹⁵.

Tornando là dove era partita, e dunque ai criteri interpretativi della norma di diritto UE, la Corte conclude che l’affermazione secondo cui in linea di principio anche i segni figurativi sono in grado di richiamare direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, i prodotti che beneficiano di una denominazione registrata, per via della loro vicinanza concettuale con siffatta denominazione, è dunque confermata anche dalla interpretazione contestuale dell’art. 13, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 510/2006, oltre ad essere in linea con la volontà del legislatore dell’Unione di accordare un’ampia tutela a tali denominazioni, nonché con l’importanza degli obiettivi perseguiti attraverso il riconoscimento di una tale tutela. Il riferimento è soprattutto all’obiettivo di garantire che il consumatore disponga di un’informazione chiara, succinta e credibile sull’origine del prodotto, obiettivo che è meglio garantito se la denominazione registrata non può essere oggetto di evocazione neanche per mezzo di segni figurativi.

3. Si è detto che la recente pronuncia resa nel caso *Queso Manchego* afferma il principio per cui anche delle indicazioni di tipo figurativo possono costituire evocazione di una denominazione di origine.

Secondo la Corte, un’immagine che raffigura un personaggio come Don Chisciotte, iconica figura a sua volta indissolubilmente legata alla regione spagnola della Mancia, non può che evocare quest’ultima ed è un chiaro segnale, per il consumatore, di una connessione fra il prodotto e la Regione.

Se ingannevole, naturalmente, il segno figurativo va censurato. E tanto più se confligge con una denominazione di origine tutelata.

Ma se il principio convince quando si parla dell’usurpazione della reputazione di un prodotto da parte di soggetti che non producono all’interno della zona di produzione evocata, il discorso si fa più sfumato quando, come nel caso di specie, l’utilizzo di simili riferimenti viene vietato a produttori che sono in effetti stabiliti nella zona cui fanno riferimento in etichetta, ma che non si fregiano della corrispondente denominazione di origine. In casi simili, l’origine vera del prodotto è indicata, ma l’inganno,

¹⁵ V. punto 65 della sentenza *Scotch Whisky Association*, cit.

nel caso, sta nel fatto che il consumatore potrebbe essere portato a credere – stante l'esistenza di una denominazione di origine che qualifica il prodotto regionale – che il prodotto che presenta in etichetta un segno figurativo che richiama la denominazione di origine, si fregi in effetti di tale denominazione. Il problema di fondo è legato al fatto, però, che quest'ultima non indica soltanto la provenienza di un prodotto da un luogo ma “parla” al consumatore anche del rispetto di determinati standard e processi produttivi, inseriti in un disciplinare approvato.

Fino a che punto si può censurare la suggestione creata nel consumatore che il prodotto provenga dall'area identificata nel disciplinare di una DOP – e che goda quindi anch'esso della denominazione protetta – quando il prodotto in questione proviene realmente da quel territorio?

È questo il secondo, e probabilmente più controverso, tema affrontato dalla sentenza: l'esclusione della possibilità di indicare l'origine (vera) di un prodotto, se il luogo di origine evocato assona in qualche modo con una denominazione di origine. Il produttore del formaggio in questione, accusato di aver evocato la DOP «Queso Manchego», ha infatti sede proprio nella regione della Mancia, e il formaggio di cui si contesta la commercializzazione è realmente originario della regione. Peraltro, nel caso di specie, la Fondazione Queso Manchego ha agito contro un proprio produttore che, pur producendo la DOP, ne sfruttava la reputazione producendo anche un similare nella zona d'origine.

La sentenza, in buona sostanza, esclude, per evitare confusione, la possibilità che esistano due livelli produttivi in una medesima zona, uno protetto come DOP ed uno invece non tutelato come indicazione geografica.

Il livello produttivo non “tutelato” dalla DOP non può in alcun modo rimandare alla denominazione protetta se non è inserito nel suo sistema di controllo, né può inserire in etichetta segni figurativi riconducibili alla denominazione stessa.

La sentenza, nella sua estensione, pone interessanti problemi in tema di libertà di concorrenza, in quanto se è vero che il produttore che risiede all'interno della zona di riferimento della D.O. non può utilizzare, per prodotti dello stesso genere, il nome dell'indicazione protetta, impedirgli di utilizzare ogni segno o figura riferibile alla zona in cui effettivamente lo stesso produce potrebbe sembrare eccessivamente gravoso.

Eppure l'art. 13, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 510/2006 non prevede alcuna deroga a favore del produttore stabilito in un'area corrispondente alla DOP e i cui prodotti, senza essere protetti da tale DOP, sono simili o comparabili a quelli protetti da quest'ultima. Ciò in quanto una simile deroga – secondo

la logica seguita dalla Corte – avendo l'effetto di autorizzare un produttore ad utilizzare segni figurativi evocativi dell'area geografica la cui denominazione fa parte di una denominazione di origine (che protegge un prodotto identico o simile a quello di tale produttore), gli permetterebbe di trarre così un vantaggio indebito dalla notorietà della denominazione stessa.

Dal punto di vista del consumatore, verrebbe così indebolita la garanzia di qualità conferita dalla denominazione e che costituisce «la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del reg. n. 510/2006»¹⁶, garanzia che, pur essendo collegata essenzialmente alla provenienza geografica dei prodotti DOP, presuppone il rispetto di tutte le prescrizioni del disciplinare. Dal punto di vista del produttore, invece, non estendere la tutela per evocazione a condotte poste in essere da produttori locali che non rispettano il disciplinare lederebbe i diritti che devono essere riservati ai produttori che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi al fine di poter utilizzare una denominazione d'origine registrata in forza del regolamento UE, esponendoli alle conseguenze di atti di concorrenza sleale.

Ulteriore problematica potrebbe essere rinvenuta nella genericità del portato della sentenza. Il caso all'esame della Corte di giustizia (Don Chisciotte) è un raro esempio di stretta connessione fra un personaggio e una regione, e anche la sua rappresentazione grafica è sufficientemente univoca; cosa succederebbe però in casi più sfumati?

La sentenza ci dice infatti che il giudizio sulla sussistenza o meno di un'evocazione spetta al giudice nazionale, ma fissa alcuni criteri (sufficientemente vaghi) per l'individuazione dei casi in cui sanzionare o meno il comportamento del produttore locale che non si fregia della D.O.: anzitutto, il giudice nazionale dovrà fondare l'accertamento della evocazione sul criterio determinante della presunta reazione del consumatore essendo essenziale, come si è detto, che quest'ultimo effettui un collegamento tra gli elementi controversi, nel caso di specie segni figurativi che evocano l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine, e la denominazione registrata¹⁷.

In secondo luogo, una volta individuato un possibile nesso tra elementi controversi e denominazione registrata, lo stesso giudice dovrà valutare se esso sia sufficientemente diretto e univoco, di modo che il consumatore,

¹⁶ V., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar, národní podnik contro Rudolf Ammersin GmbH*, C478/07, in *Racc.*, 2009, p. I-07721, punto 112.

¹⁷ V., in tal senso, sentenza *Viiniverla*, cit., punto 22, e sentenza *Scotch Whiskey Association*, cit., punto 51.

in loro presenza, è indotto ad avere in mente soprattutto tale denominazione¹⁸. Nel più recente caso del formaggio spagnolo, il giudice del rinvio dovrà stabilire se esista una vicinanza concettuale, sufficientemente diretta e univoca, tra i segni figurativi di cui al procedimento principale (in particolare i disegni di un personaggio che assomiglia a Don Chisciotte della Mancia, di un cavallo magro e di paesaggi con mulini a vento e pecore) e la DOP «Queso Manchego», che, conformemente all'art. 2, par. 1, lett. *a*), del regolamento n. 510/2006, rinvia all'area geografica alla quale essa è collegata, vale a dire la regione La Mancia.

Infine, la Corte accoglie il rilievo dell'avvocato generale secondo il quale appartiene al novero delle valutazioni lasciate al giudice del rinvio quella relativa all'opportunità di considerare congiuntamente l'insieme dei segni, figurativi e denominativi, che appaiono sui prodotti di cui al procedimento principale, per effettuare un *esame globale* che tenga conto di tutti gli elementi che hanno un potenziale evocativo¹⁹.

Sarà interessante verificare come simili principi verranno calati nei singoli casi che saranno portati all'attenzione della magistratura, specie in Italia, dove addirittura le denominazioni d'origine spesso si intrecciano e i simboli, i personaggi e i segni sono sovente contesi fra i produttori delle varie zone a denominazione d'origine coincidenti o limitrofe. Sarà possibile affermare (e far valere) l'ingannevolezza della raffigurazione di altri personaggi o paesaggi ben noti ai consumatori, come possono essere ad esempio Romeo e Giulietta, per sostenere che un prodotto sia evocativo di una DOP o IGP, quando esso sia effettivamente originario di quella (stessa) area? La valutazione "caso per caso", dunque, non sarà semplice, specie in Paesi come il nostro, ove anche diverse DOP – anche su prodotti che appartengono alla stessa categoria – ricadono sotto campanili identici o contigui.

¹⁸ V., in tal senso, sentenza *Scotch Whisky Association*, cit., punti 53 e 54.

¹⁹ Si tratta degli elementi verbali o figurativi, che appaiono sulle etichette contestate, dell'identità o della similitudine tra i prodotti in causa, nonché delle modalità di presentazione, pubblicizzazione e commercializzazione di tali prodotti.

Tra gli elementi con potenziale evocativo di cui il giudice del rinvio dovrà tenere conto, l'avvocato generale nella causa *Queso Manchego* fa rientrare la confusione tra prodotti DOP e prodotti non DOP ingenerata (secondo quanto emerso dall'ordinanza di rinvio) da alcune informazioni che figurano sul sito internet dell'azienda spagnola produttrice dei formaggi non DOP (Industrial Quesera Cuquerella – IQC). In proposito, l'avvocato generale osserva altresì che «il fatto che tali informazioni, ove ingannevoli, rientrino nell'ambito di applicazione della lett. *c*), dell'art. 13, par. 1, del reg. n. 510/2006 non esclude che possano essere prese in considerazione quali indici di un'evocazione ai sensi della lett. *b*) di tale disposizione».

4. Sempre più frequentemente accade che la Corte sia chiamata a pronunciarsi sulla figura del consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, alla cui percezione il giudice nazionale dovrà far riferimento per accertare l'esistenza dell'evocazione.

Anche nella recente pronuncia *Queso Manchego*, una delle domande pregiudiziali sollevate chiede alla Corte di chiarire se detta figura coincida con il consumatore europeo o possa limitarsi al consumatore dello Stato membro nel quale il prodotto evocante è fabbricato o maggiormente consumato o a cui la denominazione evocata è associata geograficamente.

L'avvocato generale suggerisce di dedurre la risposta a tale quesito dalla sentenza *Verlados*, nella quale la Corte ha fornito una chiara indicazione della portata della protezione di cui le indicazioni geografiche protette, ancorché di bevande spiritose, godono nell'Unione, anche con riferimento alla figura del consumatore europeo medio²⁰.

Nonostante la specificità del settore delle bevande spiritose disciplinato dal reg. n. 110/2008, esso può pur sempre ritenersi ricompreso nella più ampia categoria delle *denominazioni geografiche*, delle quali può dirsi costituire un sotto-sistema. Era perciò parso utile, già all'epoca della sua emanazione, rilevare l'importanza della pronuncia *Verlados* in quanto confermativa dell'attuale tendenza del diritto alimentare a trasporre i principi affermati per diversi settori dei prodotti di qualità, sebbene retti da regolamentazioni differenti²¹.

In tale pronuncia, la Corte ha precisato che la nozione di «consumatore» alla cui percezione bisogna far riferimento per determinare la sussistenza o meno di un'evocazione ai sensi dell'art. 16, lett. *b*) del reg. n. 110/2008, designa «il consumatore europeo e non soltanto un consumatore dello Stato membro in cui si fabbrica il prodotto che dà luogo all'evocazione dell'indicazione geografica protetta»²², in quanto ciò risponde alla necessità di garantire una protezione effettiva e uniforme delle indicazioni geografiche in tutta l'Unione.

Nell'utilizzare il criterio della percezione del consumatore europeo, la Corte richiama il recente caso *Scotch Whisky Association*²³, nel quale è stato precisato che il fatto che la denominazione controversa faccia riferimento

²⁰ Sentenza *Viiniverla*, cit.

²¹ Cfr. PRETE, *Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose*, cit., pp. 180-193.

²² V. sentenza *Viiniverla*, punto 27.

²³ V., in tal senso, sentenza *Scotch Whisky Association*, cit., punto 56.

a un luogo di produzione noto ai consumatori dello Stato membro in cui è fabbricato il prodotto «non costituisce un fattore rilevante ai fini della valutazione della nozione di ‘evocazione’, ai sensi dell’art. 16, lett. b), del reg. n. 110/2008, in quanto tale disposizione protegge le indicazioni geografiche registrate da qualsiasi evocazione in tutto il territorio dell’Unione e, vista la necessità di garantire una protezione effettiva e uniforme delle medesime indicazioni nell’intero territorio, sono coinvolti tutti i consumatori dell’Unione»²⁴.

La stessa interpretazione può essere accolta nell’ambito della tutela per evocazione predisposta dal reg. n. 510/2006 (nonché dal successivo reg. n. 1151/2012): il principio secondo cui è irrilevante che la denominazione controversa faccia riferimento ad un luogo di produzione noto ai consumatori dello Stato membro di fabbricazione può dunque dirsi applicabile nel caso *Queso Manchego*. Qui, però, detto principio sembra “lavorare” in direzione opposta rispetto al caso *Verlados*: riferirsi al solo consumatore locale finlandese – in grado di riconoscere, nella denominazione «Verlados», il luogo di produzione del prodotto evocante – piuttosto che a quello europeo, avrebbe potuto significare, in quel caso, escludere l’esistenza di un’evocazione²⁵; al contrario, ove si prendesse in considerazione la percezione del solo consumatore spagnolo nel procedimento relativo al formaggio spagnolo, la constatazione di un’eventuale evocazione risulterebbe più agevole, mentre rischierebbe di essere esclusa ove si tenesse invece conto del consumatore europeo (ad esclusione del consumatore spagnolo), poiché il nesso tra la regione della Mancia e i segni figurativi e verbali delle etichette contestate risulterebbe per tale consumatore necessariamente più tenue.

È per tale ragione che il giudice del rinvio chiede alla Corte di chiarire se, nel caso di specie, si debba tener conto del consumatore europeo o del solo consumatore spagnolo.

A tal proposito, la Corte sposa *in toto* il ragionamento dell’avvocato generale secondo il quale se è vero che l’esigenza di assicurare una tutela effettiva ed uniforme delle denominazioni registrate in tutta l’Unione richiede che non si tenga conto di circostanze suscettibili di escludere l’esi-

²⁴ V. sentenza *Queso Manchego*, cit., punto 46 e, per analogia, sentenze *Viiniverla*, punti 27 e 28, e *Scotch Whisky Association*, punto 59.

²⁵ Sebbene l’esclusione in parola sarebbe avvenuta sulla base di un’interpretazione della nozione di evocazione limitata alla confondibilità tra i prodotti in causa e all’inganno del consumatore, comunque respinta dalla Corte, v. sentenze *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, cit., punto 26; *Commissione/Germania*, cit., punto 45, e *Viiniverla*, cit., punto 44.

stenza di un'evocazione illecita per i soli consumatori di uno Stato membro (come era appunto accaduto nel caso *Verlados*) – e ciò anche per prodotti destinati ad un commercio locale²⁶ – per contro, questa stessa esigenza non implica che un'evocazione illecita accertata con riferimento al consumatore di un solo Stato membro sia insufficiente a far scattare la tutela predisposta dall'art. 13, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 510/2006.

Per far scattare la tutela predisposta, dunque, potrebbe essere sufficiente già da solo il riscontro dell'illegittima evocazione con riferimento al consumatore dello Stato membro – spettando al giudice del rinvio valutare se gli elementi, figurativi e denominativi, relativi al prodotto di cui al procedimento principale, fabbricato o consumato maggiormente in Spagna, evocano nella mente dei consumatori di tale Stato membro l'immagine di una denominazione registrata – e tuttavia non può prescindersi dal fatto che la denominazione in questione dovrà, anche in tal caso, essere protetta contro un'evocazione che avrebbe luogo nell'intero territorio dell'Unione.

Quanto alla portata territoriale della nozione di consumatore da prendere come riferimento, dunque, la Corte non ha dubbi sul fatto che essa debba avere dimensione europea, come logica conseguenza del fatto che la protezione va anch'essa accordata senza confini, e senza poter essere circoscritta al perimetro di uno Stato membro. Da ultimo, questo orientamento sembra essere in linea anche con la nuova formulazione dell'art. 13 del reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il quale elimina ogni limite geografico alla protezione delle DOP e IGP, risolvendo così la contraddizione che caratterizzava la disciplina antecedente e rendendo il meccanismo di controllo, e con esso la protezione, finalmente uniforme su tutto il territorio dell'Unione²⁷.

²⁶ Nel caso *Verlados*, non era stato considerato rilevante il fatto che la bevanda in questione fosse prodotta e venduta solo localmente «dal momento che il regolamento n. 110/2008 si applica, a norma del suo art. 1, par. 2, a tutte le bevande spiritose immesse sul mercato nell'Unione» senza alcuna regola *de minimis*.

²⁷ v. BORGHI, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2015, 4, p. 18; CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191 ss.

Merita inoltre rilevare come, al livello normativo interno, l'apparato sanzionatorio in materia di IG sia composto dal d.lgs. n. 297/2004, recante "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari" (in *Gazz. uff.* n. 293 del 15 dicembre 2004), il cui art. 2, comma 2°, prescrive che: «Salva l'applicazione delle norme penali vigenti, chiunque nella designazione e presentazione del pro-

Come rilevato in merito alla questione del riferimento alla vera origine del prodotto, anche il criterio utilizzato in questo caso sembra essere eccessivo rispetto alle possibili fattispecie, con la conseguenza che questa protezione “senza confini” rischia di comportare una restrizione alla libera circolazione delle merci. Se il riferimento ad un consumatore europeo medio “normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto” tiene conto sempre meno di quello che probabilmente è il reale livello “medio” di cultura, attenzione e informazione – che francamente si stenta a credere possa permettere al consumatore medio di non pochi Paesi europei di fare un collegamento tra i segni figurativi sull’etichetta di un formaggio spagnolo, il personaggio di Don Chisciotte e la regione della Mancia – si sta probabilmente andando verso una generalizzazione dei parametri di valutazione, un allargamento incontrollato delle fattispecie tutelabili e, più gravemente, della tutela stessa. Questo vanificherebbe il potenziale effetto compensativo che l’accoglimento da parte della Corte di una nozione di consumatore riferita al territorio europeo avrebbe dovuto avere rispetto all’ampliamento della tutela realizzato in conseguenza dell’interpretazione della nozione di evocazione.

E difatti anche l’avvocato generale, nelle sue conclusioni, rimarca il fatto che la nozione di «consumatore europeo» va applicata con particolare cautela per due ordini di motivi.

Il primo attiene al rilievo che, genericamente parlando, essa presenta dei limiti intrinseci dovuti al fatto che tende a ridurre a denominatore comune una realtà molto variegata e poco omogenea. Proprio a causa della disomogeneità dei consumatori europei, per tradizioni sociali, abitudini, norme di costume e stato di benessere, in passato è accaduto che i tribunali

dotto usurpa, imita, o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l’origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione non consentita o è accompagnata da espressioni quali genere, tipo, metodo, alla maniera, imitazione, o simili è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemila ad euro tredicimila», nonché, per quanto riguarda i vini, dalla recente legge n. 238 del 2016, recante la “Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino”, il cui art. 74, comma 3°, prescrive che: «Chiunque nella designazione e presentazione dei vini a DOP e IGP usurpa, imita o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l’origine vera del prodotto è indicata, o se la denominazione protetta è una traduzione non consentita o è accompagnata da espressioni quali gusto, uso, sistema, genere, tipo, metodo o simili, ovvero impiega accrescitivi, diminutivi o altre deformazioni delle denominazioni stesse o comunque fa uso di indicazioni illustrative o segni suscettibili di trarre in inganno l’acquirente, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 13.000 euro».

nazionali non abbiano applicato in modo uniforme la nozione di consumatore medio e che, in alcuni Stati membri, la giurisprudenza abbia fatto riferimento ad un consumatore che non presta attenzione a ciò che gli viene proposto²⁸. Ciò che più rileva è che l'immagine del consumatore ingenuo europeo emersa in Germania e nei Paesi Nordici – al contrario di ciò che avveniva nel Regno Unito, dove la valutazione della slealtà veniva condotta sul parametro del consumatore attento e non distratto – ha costituito un serio ostacolo alla codificazione del principio del consumatore medio, emerso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nella direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali²⁹. Secondo quanto già espresso dalla Commissione nella sua Comunicazione del 16 novembre 2004 sull'adozione della direttiva 2005/29/CE, la nozione di consumatore medio, mancando di una definizione rigida ed esaustiva, può e deve evolversi «in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE»³⁰. Come precisato dallo stesso legislatore europeo nella direttiva 2005/29/CE, quindi, il Giudice comunitario si pone come punto di riferimento irrinunciabile per l'interpretazione e la corretta applicazione del parametro del consumatore medio, dovendo la giurisprudenza nazionale tener conto dell'orientamento della Corte di giustizia in materia di analisi della condizione soggettiva di un soggetto di intelligenza media³¹.

²⁸ In Belgio, ad esempio, nel caso *Saint Brice*, la Corte di Cassazione belga aveva fatto riferimento ad un soggetto poco attento, che accetta acriticamente ciò che gli viene proposto e non è in grado di riconoscere le insidie, le esagerazioni o i silenzi ingannevoli (*Cour de Cassation*, 12 ottobre 2000, *Saint Brice NV vs. Etat Belge*); in Germania, nella causa relativa alla pubblicità di uno scanner, la Corte di giustizia Federale tedesca aveva descritto il consumatore medio come un osservatore distratto e ingenuo, e aveva richiamato i precedenti giurisprudenziali locali (*Bundesgerichtshof*, 20 dicembre 2001 – I ZR 215/98; *Bundesgerichtshof*, 20 ottobre 1999 – I ZR 167/97).

²⁹ Lo rileva CARUSO, *Le pratiche commerciali aggressive*, Padova, 2010, p. 46. L'A. rinvia altresì a HOWELLS, *Introduzione*, in HOWELLS, MICKLITZ, WILHELMSSON, *European Fair Trading Law - The Unfair Commercial Directive*, Ashgate, 2006, p. 5 ss.

³⁰ Trattasi della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 16 novembre 2004 riguardo alla «Posizione comune del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nell'ambito del mercato interno»; COM (2004) 753 def.

³¹ Il *considerando* 18 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2005 «relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno» statuisce che: «Conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di protezione in essa previste, la presente direttiva prende come parametro il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fat-

Il secondo motivo per cui la nozione di «consumatore europeo» andrebbe applicata con particolare cautela attiene al particolare ambito della protezione delle denominazioni registrate contro l'evocazione illecita: l'avvocato generale sostiene che, in tale ambito, la presunta percezione del consumatore³² viene in rilievo ai fini dell'accertamento non di un rischio di confusione, bensì di una semplice associazione di idee.

È forse però il caso di ricordare che è proprio l'associazione di idee a

tori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, ma contiene altresì disposizioni volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali. Ove una pratica commerciale sia specificatamente diretta ad un determinato gruppo di consumatori, come ad esempio i bambini, è auspicabile che l'impatto della pratica commerciale venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo. È quindi opportuno includere nell'elenco di pratiche considerate in ogni caso sleali una disposizione che, senza imporre uno specifico divieto alla pubblicità destinata ai bambini, tuteli questi ultimi da esortazioni dirette all'acquisto. La nozione di consumatore medio non è statistica. Gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie».

La nozione di consumatore medio non è una novità nel contesto italiano ed europeo: si trova spesso il richiamo nelle decisioni dell'AGCM e in quelle della Corte di giustizia: l'origine della definizione adottata è da rinvenire, in particolare, nella decisione della Corte giust. UE del 16 luglio 1998, causa C-210/96, *Gut Springenheide GmbH e Rudolf Tusky contro Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt*, in *Racc.*, 1998, p. I-04657, punto 31, in cui si è affermato che «per stabilire se una dicitura destinata a promuovere le vendite di uova sia idonea a indurre in errore l'acquirente, il giudice nazionale deve riferirsi all'aspettativa presunta connessa a tale indicazione di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto». È proprio al «virtuale consumatore tipico», individuato dalla giurisprudenza comunitaria in occasione dell'applicazione della direttiva 89/104/CE sulla pubblicità ingannevole, che fa riferimento il Considerando 18 della direttiva 2005/29/CE.

La definizione del contenuto della nozione di consumatore medio adottata dalla direttiva rappresenta una vera e propria novità come intervento normativo poiché, anche se la direttiva ha adottato una definizione ricavata dal costante orientamento della Corte di giustizia, è la prima volta che il legislatore comunitario delinea i contorni di tale concetto. Cfr. SACCOMANI, *La nozione di consumatore e di consumatore medio nella Direttiva 2005/29/CE*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, in MINERVINI E ROSSI CARLEO (a cura di), *Quaderno di Giurisprudenza Commerciale*, n. 300, Milano, 2007, p. 147 ss.

³² È la Corte stessa a statuire che «il giudice nazionale deve sostanzialmente fondarsi sulla presunta reazione del consumatore, essendo essenziale che il consumatore effettui un collegamento tra gli elementi controversi, nel caso di specie segni figurativi che evocano l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine, e la denominazione registrata» (punto 38). La sentenza in commento a sua volta rimanda al punto 22 della sentenza *Viiniverla*, C-75/15.

fare la differenza nella valutazione del “rischio di evocazione” in materia di indicazioni geografiche protette, valutazione diversa e più severa rispetto a quella relativa al rischio di confusione in materia di marchi: mentre per questi ultimi, infatti, come statuito nella celebre sentenza *Sabel*, «la mera associazione tra due marchi che possa essere operata dal pubblico per effetto della concordanza del loro contenuto semantico non è di per sé sufficiente per ritenere che sussista un rischio di confusione ai sensi dell’art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva sui marchi»³³; nel caso dell’evocazione di una indicazione geografica protetta, la presunzione che il consumatore europeo possa essere indotto a pensare, come immagine di riferimento, al prodotto che beneficia della denominazione protetta basta ad integrare il rischio di evocazione al punto che questa non può essere giustificata neanche in assenza di un qualsiasi rischio di confusione da parte del pubblico³⁴. Dunque, è sí vero che la percezione del consumatore europeo medio rileva, in questo caso, rispetto all’eventuale collegamento che questi possa effettuare tra gli elementi controversi e la denominazione registrata che, come già detto, deve essere a sua volta sufficientemente «diretto» e «univoco», ma è interessante notare, quanto alla *natura* del collegamento, che non è qui in discussione un rischio di confusione sull’origine del prodotto da parte del consumatore: se l’obiettivo perseguito dalla registrazione delle denominazioni geografiche è quello di permettere l’identificazione di prodotti come originari di un territorio determinato, quando una qualità, rinomanza o altra caratteristica degli stessi siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica, qui è in gioco, in sostanza, la protezione del consumatore, delle cui aspettative presunte, in quanto consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, occorre tener conto. Tanto emerge da una giurisprudenza ormai consolidata³⁵.

³³ Corte di giustizia UE, 11 novembre 1997, C-251/95, *Sabel BV contro Puma AG, Rudolf Dassler Sport*, in *Racc.*, 1997, p. I-06191, punto 26. La direttiva a cui il dispositivo si riferisce è quella del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/104/CEE, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d’impresa, in *GUCE* dell’11 febbraio 1989, L. 40.

³⁴ V. in proposito, sentenze *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, cit., punto 26; *Commissione/Germania*, cit., punto 45, e *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, cit., punto 46, nelle quali la Corte dichiara che «può esservi ‘evocazione’ anche in mancanza di un qualunque rischio di confusione tra i prodotti di cui è causata», proprio poiché ciò che conta è, in particolare, che non si crei nel pubblico un’associazione di idee quanto all’origine del prodotto, né che un operatore sfrutti indebitamente la rinomanza dell’indicazione geografica protetta.

³⁵ V., in particolare, Corte di giustizia UE 6 luglio 1995, *Verein gegen Unwesen*

Eppure, v'è da chiedersi se non sia eccessivo estendere su scala così vasta la protezione delle presunte aspettative di un consumatore medio sulla qualità di un prodotto, sulla base di «una tipologia culturale astratta (...) frutto di un'operazione squisitamente giudiziale che individua a priori il grado di intelligenza, prudenza e informazione che si deve attribuire ad un consumatore (e pretendere da un consumatore) per valutare la decettività»³⁶.

5. Al di là della prevalenza dell'obiettivo di protezione dei produttori di prodotti di qualità da pratiche sleali di agganciamento parassitario e sfruttamento della reputazione (rispetto a quello relativo alla protezione del consumatore), verso cui sembrano indirizzarsi le più recenti pronunce della Corte di giustizia in tema di evocazione, in una riflessione sulle nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche non può non darsi conto del carattere per così dire “ambivalente” dell'indicazione di origine e delle garanzie di cui essa viene circondata a livello europeo. Se, invero, al marchio collettivo geografico tradizionalmente si guarda in una prospettiva prettamente concorrenziale, cioè come strumento giuridico di difesa degli interessi economici degli operatori a cui ne è licenziato l'uso, alla denomi-

in Handel und Gewerbe Köln eV c. Mars GmbH, C470/93, in *Racc.* 1995, p. I-0192, punto 24; 16 luglio 1998, *Gut Springenbeide GmbH e Rudolf Tusky contro Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*, C210/96, in *Racc.* 1998, p. I-04657, punto 31; 13 gennaio 2000, *Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG c. Lancaster Group GmbH*, C220/98, in *Racc.* 2000, p. I-00117, punto 30; 19 settembre 2006, *Lidl Belgium GmbH & Co. KG c. Etablissements Franz Colruyt NV*, C356/04, in *Racc.* 2006, p. I-08501, punto 78; 10 settembre 2009, *Alberto Severi c. Regione Emilia Romagna*, C446/07, in *Racc.* 2009, p. I-08041, punto 61; 18 novembre 2010, *Lidl SNC c. Vierzon Distribution SA*, C159/09, in *Racc.* 2010, p. I-11761, punto 47; nonché 4 giugno 2015, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. c. Teekanne GmbH & Co. KG*, C195/14, punto 36.

³⁶ Anche la Corte di cassazione ritiene ormai legittimo adottare, quale parametro per la valutazione da compiere in ordine alla ingannevolezza, «non già il vero ed effettivo consumatore medio, bensì una tipologia culturale astratta». Così, Cass., Sez. I. civ., 26 marzo 2004, n. 6080, in *Dir. ind.*, 2004, p. 527 (con nota di FOGLIA, *Il concetto di “consumatore medio” ed il ricorso all'indagine demoscopica*, p. 534 ss), per la quale, ai fini della decettività del marchio, è necessario accertare se il marchio sia di natura tale da trarre in inganno, inducendoli in errore, i consumatori interessati, dovendo, a questo riguardo, fare riferimento, non già ad una ristretta cerchia elitaria né ad un modello di consumatore del tutto sprovveduto e marginale, bensì alle capacità critiche del consumatore medio – secondo una tipologia culturale astratta e non statistica – che si identifica nel destinatario mediamente intelligente, accorto ed informato sui prodotti del settore merceologico di appartenenza. Nello stesso senso, v. Trib. Ancona, 7 aprile 2016, n. 682.

nazione di origine si riconosce anche una valenza metaimprenditoriale, di natura pubblicitaria, nell'interesse dei consumatori all'identità ed alla genuinità dei prodotti che ricevono una determinata marcatura evocativa del territorio di provenienza³⁷.

Il nome geografico assume rilievo sul piano informativo prima ancora che sul piano strettamente concorrenziale, specie con riferimento al mercato dei prodotti agroalimentari: la comunicazione circa la provenienza territoriale del prodotto consente di riempire di significato il messaggio simbolico espresso dalla denominazione, grazie alla particolare forza attrattiva che il nome geografico riveste³⁸. Pertanto, se l'idoneità del nome geografico a richiamare l'interesse del consumatore ha reso opportuno un suo inquadramento giuridico, anche al fine di evitare la diffusione di forme distorte di concorrenza tra imprenditori e pratiche commerciali ingannevoli a danno dei consumatori, pare essersi venuto a creare un ventaglio di ipotesi in cui la rilevanza del luogo si fa tanto più intensa quanto più ci si avvicina ai regimi di qualità mentre si disperde gradatamente quanto più ci si accosta ai segni distintivi dell'imprenditore – ai marchi in particolare – fino ad annullarsi quasi del tutto con riferimento al marchio individuale³⁹.

Le DOP e le IGP sono chiamate a convivere con i marchi nel più ampio contesto della proprietà industriale e del regime di libera concorrenza, ma gli interessi pubblici espressi nella funzione di garanzia e di certificazione che definisce i regimi di qualità, se tenuti in debita considerazione, valgono

³⁷ Cfr. CIAN, *Le indicazioni di qualità dei cibi nella UE: il contenuto della tutela*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, II, p. 254 ss.

³⁸ Sul punto, si rinvia a MASINI, *Valore attrattivo del territorio e ingannevolezza del messaggio pubblicitario*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2006, p. 403 ss. All'esigenza del consumatore di ricevere informazioni che non soltanto rendano riconoscibili i prodotti ma soddisfino altresì esigenze di sicurezza e igiene dell'alimento e di tutela della sua salute e dell'ambiente, l'imprenditore risponde attraverso l'etichetta. Cfr., sul punto, GERMANÒ, *Marchi e segni territoriali e il Made in Italy, in Tuscany, in Florence*, in *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea*, cit.; ID., *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 64; ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66; CARMIGNANI, *L'informazione, in Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: I regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, cit., p. 37 ss.

³⁹ Così CODUTI, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2017, 4, p. 69, il quale rimanda a BORGHI, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e "fantasia" del legislatore*, cit., p. 4 ss. (per una disamina degli strumenti giuridici di origine privatistica e pubblicitaria) e a LOFFREDO, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, p. 139 ss.

a legittimare differenze di disciplina, spesso percepite in termini di privilegio ma giustificate dal particolare settore al quale esse afferiscono.

In questo senso, è possibile affermare che, nell'assolvere la funzione di esprimere «l'immagine di una terra e, con essa, i pregi, le qualità, la rinomanza dei suoi prodotti e l'industriosità della sua gente»⁴⁰, i toponimi assumono una valenza giuridica plurima: alla loro riconducibilità ai diritti di proprietà industriale va affiancato un rilievo pubblicistico che ha sicuramente conosciuto un'evoluzione nel susseguirsi delle diverse norme che hanno disciplinato la materia⁴¹.

Inizialmente, esso è stato per lo più legato all'obiettivo del miglioramento del reddito delle popolazioni rurali o ultraperiferiche onde mantenerne l'inserimento in aree disagiate dell'Unione: i primi Considerando del reg. n. 2081/92, infatti, ritenevano l'origine e le caratteristiche dei prodotti tipici come uno strumento della PAC utile al conseguimento degli obiettivi dello sviluppo rurale, tralasciando quasi completamente di considerare la valenza culturale dei toponimi e riferendosi al consumatore come ad un destinatario passivo dell'offerta di prodotti piuttosto che come reale soggetto portatore di interessi e titolare di diritti (anche non strettamente economici) tutelabili dall'ordinamento.

L'inserimento nel 1° *considerando* del reg. n. 1151/2012 del riferimento al ruolo "sociale" svolto dai prodotti a denominazione geografica registrata segna un definitivo mutamento di presupposti rispetto a quelli da cui le precedenti normative UE in materia avevano preso le mosse. Ed infatti il reg. n. 1151/2012, nel manifestare particolare *favor* per la produzione agroalimentare di qualità, non solo come punto di forza sul piano della competitività dell'Unione, ma anche come «parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo», nonché espressione delle «competenze» e della «determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi» (*considerando* 1), per la prima volta contiene direttamente nell'articolato gli obiettivi che si intende perseguire, e che vanno dalla «concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari aventi caratteristiche e proprietà che conferiscono valore aggiunto» alla «disponibilità per i consumatori di informazioni attendibili

⁴⁰ Cfr., GERMANÒ, *Marchi e segni territoriali e il Made in Italy, in Tuscany, in Florence, in Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea*, cit., p. 73.

⁴¹ Sulla stessa linea, RUBINO, *I limiti alla tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti internazionali*, Torino, 2017, p. 87.

riguardo a tali prodotti», al «rispetto dei diritti di proprietà intellettuale» e infine alla «integrità del mercato interno» (art. 1, par. 1).

L'art. 13, in particolare, delinea l'area di protezione di DOP e IGP sostanzialmente sul piano dello sfruttamento concorrenziale del loro valore commerciale ed evocativo, dunque nella loro veste di titoli di proprietà industriale⁴². Di fatto, come qualcuno ha rilevato, la questione del rapporto tra imprese che utilizzano denominazioni evocative della denominazione di origine e produttori titolari delle DOP e IGP, investe il rapporto concorrenziale tra gli operatori presenti sul mercato: opera quindi su un piano orizzontale, non invece sul piano verticale della tutela dei consumatori (come la questione dei controlli sulle modalità di produzione). In queste situazioni, la natura evocativa del segno distintivo "abusato" non ha la stessa rilevanza dell'affidamento dei consumatori nei confronti di un segno distintivo, riferito alle denominazioni di origine protette e perciò specificamente tutelato sul piano europeo. Indubbiamente, anche questo aspetto è materia relativa ai rapporti concorrenziali sul mercato, che esula dalla veridicità e dalla corrispondenza delle caratteristiche del prodotto rispetto al disciplinare di produzione registrato, che costituisce l'obiettivo immediato del diritto UE⁴³.

Eppure, l'attenzione rivolta ai prodotti agricoli e alimentari dalla legislazione alimentare si è sempre più legata anche alla necessità di garantire adeguati livelli di protezione dei consumatori in ordine alla salute, alla sicurezza e alla qualità degli alimenti. Tutti questi aspetti, a loro volta, valgono ad influenzare le scelte di acquisto del consumatore, per il quale la comunicazione dell'origine geografica degli alimenti finisce per rivestire carattere decisivo (spesso più che la loro provenienza da un'impresa determinata), essendo racchiuso nella funzione di certificazione delle DOP e delle IGP l'o-

⁴² V. GERMANÒ, *Protezione europea delle DOP e delle IGP da marchi simili e protezione nazionale delle denominazioni geografiche protette da simili denominazioni sociali*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, 1, p. 7 ss., il quale rammenta che «fanno parte della "proprietà industriale" anche i diritti di utilizzazione esclusiva delle denominazioni geografiche protette dal diritto comunitario», e che «d'altronde, espressamente l'art. 14 del Codice della proprietà industriale statuisce che 'non possono costituire oggetto di registrazione come marchio d'impresa: a) (...); b) (...); c) i segni il cui uso costituirebbe violazione dell'altrui diritto d'autore, di proprietà industriale o altro diritto esclusivo di terzi'» (p. 10). Cfr. la parte prima dell'Accordo TRIPS, allegato al Trattato di Marrakech del 1994, e gli artt. 29-30 del nostro Codice della proprietà industriale.

⁴³ Sul punto, v. CANFORA, *Il caso "Parmigiano Reggiano": denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 16 ss.

biettivo di valorizzare zone rurali attraverso la conservazione di produzioni tipiche e l'individuazione di fonti alternative di reddito per gli agricoltori.

Le considerazioni svolte sembrano dunque avvalorare quanto già evidenziato in dottrina, e cioè che «sono individuabili “legami ‘sotterranei’ ma tenaci tra normativa in materia di pubblicità, tutela dei consumatori, diritti di proprietà industriale”, ben ricordando che anche i segni della ditta e della denominazione/ragione sociale sono diritti di proprietà industriale, come lo sono i segni DOP e IGP»⁴⁴. Anche per questo motivo, «la loro tutela giuridica non si esaurisce nell'applicazione dei meccanismi della privativa industriale nell'interesse dei soli produttori ma si estende alla salvaguardia di un intero spazio sociale ed al complesso insieme delle aspettative che lo compongono»⁴⁵.

6. Guardando al più recente caso del Queso Manchego, si può dire che la Corte abbia esteso ulteriormente la tutela accordata alle DOP attraverso un'interpretazione ancora più ampia della nozione di “evocazione”: la tutela, infatti, non è più limitata ai casi di somiglianza fonetica, visiva o concettuale – oggetto delle precedenti pronunce sul tema – ma viene estesa anche all'uso di segni figurativi.

Tale tendenza a interpretare estensivamente la nozione di «evocazione» sembra essere in linea con l'ampia tutela riconosciuta alle denominazioni di origine dal legislatore dell'Unione e con il rilievo anche pubblicistico dell'obiettivo di protezione delle produzioni di qualità⁴⁶.

Come rilevato, infatti, la protezione di tali denominazioni non soltanto costituisce un elemento strategico dell'economia dell'Unione (come espressamente enunciato al *considerando* 1 del reg. n. 1151/2012), ma partecipa altresì al perseguimento dell'obiettivo di salvaguardare il patrimonio culturale europeo, richiamato dall'art. 3, par. 3, comma 4, del TUE.

Infine, il *trend* che punta ad eliminare pratiche ingannevoli nei con-

⁴⁴ COSÌ, GERMANÒ, *Protezione europea delle DOP e delle IGP da marchi simili e protezione nazionale delle denominazioni geografiche protette da simili denominazioni sociali*, cit., p. 10, il quale richiama CASABURI, *Osservazioni a Trib. Torino, sentenza del 9 dicembre 2004*, in *Foro it.*, 2005, I, c. 3225.

⁴⁵ RUBINO, *I limiti alla tutela del “Made in” fra integrazione europea e ordinamenti internazionali*, cit., p. 89.

⁴⁶ In tal senso, per un'illustrazione degli obiettivi della normativa europea, v. sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, cit., punti da 109 a 111 e giurisprudenza citata. V. anche sentenze *Viiniverla*, cit., punto 24, e del 14 settembre 2017, *EU IPO/ Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto*, C56/16, punti 80 e 81.

fronti dei consumatori, attraverso lo sfruttamento della reputazione di aziende e territorio, deve ritenersi coerente anche con l'evoluzione della materia diretta ad uniformare le regole e i principi di carattere generale relativi a macro-categorie di prodotti alimentari, tra i quali i prodotti alimentari di qualità costituiscono un insieme tendenzialmente unitario⁴⁷.

Anche nella giurisprudenza italiana in materia di evocazione di indicazioni geografiche sembra essere maturato, nel corso del tempo, un approccio ermeneutico incline ad accordare una tutela assolutamente estensiva alle DOP e alle IGP, sino ad arrivare ad individuare profili di evocatività con riferimento all'etichetta, nel suo insieme di elementi grafici ed elementi descrittivi – prescindendo dalla denominazione di vendita del prodotto – in tutti quei riferimenti grafici o quelle immagini, segni, figure capaci di richiamare alla mente del consumatore la medesima provenienza del prodotto a denominazione protetta⁴⁸.

⁴⁷ CANFORA, *Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'uniformazione dei principi del settore alimentare*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, 2, p. 100 ss.; cfr. altresì, PRETE, *Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose*, cit., pp. 180-193.

⁴⁸ A tal riguardo, il Tribunale Civile di Catania, Sezione specializzata in materia di proprietà industriale e intellettuale, nella sentenza n. 1424/2012, ha stabilito che un salume a base di carne di maiale denominato “*Salsiccia piccante*” e recante in etichetta una rappresentazione grafica della Regione Calabria e le indicazioni generiche “salumi tipici” e “bontà e tradizione”, fosse indiscutibilmente evocativo della “*Salsiccia di Calabria DOP*”. In quel caso, l'immagine della Calabria (a prescindere dal fatto che nell'etichetta non fosse presente l'indicazione letterale “Calabria”) è apparsa decisiva in quanto la raffigurazione geografica è quella «unica e caratteristica, della Regione Calabria». Cfr. GUATIERI, VACCARI, CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2017, p. 2.

È stato altresì giudicato sleale l'utilizzo della denominazione «*Filu e Ferru*» in combinazione con immagini tipiche della cultura tradizionale sarda poste in etichetta (mentre esso non era ottenuto né alla “modalità dei sardi”, né in territorio sardo) in quanto «idonea a indurre i destinatari del messaggio ad associare la provenienza del prodotto alla predetta area territoriale, sia con riferimento al trattamento utilizzato per la sua distillazione che relativamente alle materie prime utilizzate» e quindi idoneo «ad indurre in errore i consumatori con riferimento alla provenienza e alle caratteristiche di lavorazione del prodotto, con pregiudizio del loro comportamento economico» (AGCM, 26 aprile 2006, n. 16785). In argomento, v. GERMANÒ, *Il formaggio “Fiorella del Gargano”*: *Il Tar Lazio “bacchetta” l'AGCM*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2011, 4; ID., *Prodotto tradizionale sardo e pubblicità ingannevole*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2007, p. 561.

La tutela accordata dai giudici nazionali è talmente ampia da ricomprendere «anche tutte le ipotesi in cui – a prescindere da qualsiasi rischio di confusione per il consumatore – un segno, utilizzato per designare o presentare un prodotto comparabile ma privo dei requisiti qualitativi prescritti nel disciplinare DOP, risulta idoneo ad indicare,

Tornando infine al più recente caso affrontato a livello europeo, a fronte della necessità di proteggere dalle indicazioni ingannevoli quelle menzioni che hanno ottenuto una specifica protezione, allo scopo di evitare uno sfruttamento indebito di denominazioni note ai consumatori in quanto riferite specificamente a determinati prodotti, la soluzione adottata dalla Corte sembra essersi ancora una volta incentrata sulla necessità di valutare in concreto la sussistenza di un rischio di confusione per i consumatori (attraverso una associazione di idee), compito spettante al giudice nazionale investito della questione controversa⁴⁹.

Tuttavia, a differenza di altri casi in cui la Corte ha rimesso la decisione al giudice nazionale dettando criteri concernenti non soltanto l'interpretazione del concetto di evocazione, ma la stessa correlazione tra criteri e fattispecie concreta, sí da vincolare nella sostanza la decisione finale del giudice di merito⁵⁰, nella causa relativa al Queso Manchego l'unico criterio fissato dalla Corte sembra essere troppo vago per poter da solo determinare le ipotesi in cui sanzionare (o meno) il comportamento del produttore locale che non si fregia della denominazione d'origine. Si tratta del solo criterio, determinante dunque, della presunta reazione del consumatore, sul quale il

richiamare o anche solo a suggerire il segno tutelato dalla denominazione di origine protetta» (Trib. Civile di Torino, sez. imprese, 9 maggio 2014, R.G. n. 22960/2012).

⁴⁹ Nella giurisprudenza della Corte relativa ai prodotti agroalimentari tutelati come DOP e IGP, del resto, la necessità di una valutazione da parte del giudice nazionale del rischio concreto dell'ingannevolezza delle indicazioni era stata già affermata nella decisione del 1999 relativa al *Cambozola* e ribadita nella sentenza *Parmesan* del 2008. In entrambe, così come nella sentenza resa nel caso *Viiniverla* nel 2015, si individuano i criteri generali sulla cui base deve fondarsi l'indagine relativa all'ingannevolezza dell'indicazione, per poi rinviare all'esame del giudice nazionale.

⁵⁰ V. in proposito le considerazioni di CANFORA, *Il caso "Parmigiano Reggiano"*, cit., p. 24, ove si rileva che, in occasione della decisione *Cambozola*, i commentatori tedeschi avevano messo in luce lo spazio lasciato dalla Corte ai giudici nazionali.

Nel caso *Viiniverla*, i criteri in questione sono resi espliciti nella soluzione della prima questione, la quale assume un rilievo particolare in quanto strumento interpretativo che il giudice nazionale dovrà seguire per valutare la presenza in concreto del rischio di inganno.

Secondo la Corte, infatti, spetta al giudice nazionale verificare, oltre all'incorporazione di una parte di una denominazione protetta all'interno di un termine utilizzato per designare un altro prodotto, che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, alla merce che beneficia di tale denominazione. Pertanto, il giudice nazionale deve sostanzialmente fondarsi sulla «presunta reazione del consumatore nei confronti del termine utilizzato per designare il prodotto in questione, essendo essenziale che il consumatore effettui un collegamento tra detto termine e la denominazione protetta» (punto 22 della sentenza).

giudice nazionale dovrà fondare l'accertamento della evocazione, essendo essenziale, come ribadito più volte dalla Corte, che quest'ultimo effettui un collegamento (basato su un nesso che dovrà essere a sua volta valutato come sufficientemente diretto e univoco) tra gli elementi controversi, nel caso di specie segni figurativi che evocano l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine, e la denominazione registrata⁵¹.

Possiamo dire che il recente caso del Queso Manchego e il relativo pronunciamento della Corte di giustizia sembrano ben rappresentare la dicotomia alla base della disciplina di tutela delle DOP e delle IGP tra protezione dei produttori di prodotti di qualità, nella prospettiva concorrenziale della loro tutela contro l'agganciamento parassitario, e interesse pubblico alla protezione del consumatore e alla valorizzazione del patrimonio culturale di specifici territori.

Se considerata dal punto di vista della percezione del consumatore, assunto come criterio determinante per accertare l'esistenza dell'evocazione, la questione viene parametrata sul concetto di consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto. Sul punto, la Corte conferma un'interpretazione attenta alla dimensione europea della disciplina a tutela dei consumatori e delle denominazioni d'origine dei prodotti ed esclude che il giudice del rinvio possa riferirsi al solo consumatore nazionale.

Il problema è che se il riferimento alla percezione del consumatore, intesa come idoneità del segno contestato a suscitare un'associazione di idee nella mente di chi sceglie il prodotto, deve essere rapportato ad un soggetto rappresentativo del consumatore medio europeo, diventa difficile immaginare che un consumatore al di fuori della Spagna possa fare un collegamento (basato su un nesso che dovrà essere a sua volta valutato come "sufficientemente diretto e univoco") tra Don Chisciotte e gli elementi figurativi del cavaliere, del ronzino e dei mulini a vento e tra questi e la regione della Manica. La figura del consumatore europeo medio delineata sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte sembra piuttosto rappresentare un soggetto appartenente ad una ristretta cerchia con un livello di cultura ed educazione che non rispecchia realisticamente e soprattutto in maniera ponderata la media della cultura e dell'educazione in Europa. Si rischia così di rendere l'individuazione «a priori del grado di intelligenza, prudenza e

⁵¹ A seguito della sentenza del 2 maggio 2019 della Corte di giustizia Ue, a fine luglio u.s. la Corte Suprema di Spagna ha invalidato il marchio registrato del formaggio "Rocinante", perché contenente elementi figurativi troppo simili a quelli del formaggio "Queso manchego" DOP.

informazione che si deve attribuire ad un consumatore»⁵², indispensabile per l'operazione giudiziale di determinazione della «reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie»⁵³, un mero esercizio intellettualistico che eleva le «capacità critiche del consumatore medio»⁵⁴ ad un livello privo di riscontro nella realtà europea, così variegata e disomogenea.

Se invece si considera la questione della tutela contro l'evocazione di prodotti a denominazione protetta dal punto di vista della protezione dei produttori, e dunque sul piano della concorrenza, non può non denunciarsi che una simile estensione del campo applicativo della tutela stessa sembra portare sempre più verso una situazione di vero e proprio monopolio sui riferimenti, anche solo figurativi, ad un territorio nelle mani dei produttori inseriti nel sistema di certificazione, anche contro chi produce (al di fuori di esso ma) nella stessa regione geografica.

Se i segni distintivi a matrice collettiva come le denominazioni protette sembrano suscettibili, in ragione della regolamentazione specifica che li connota, di limitare i rischi di appropriazione privata (e conseguente monopolio) del riferimento ad un territorio, essi non sembrano scongiurare i rischi di monopolio in forma collettiva⁵⁵.

Dunque, se da un lato si può dire che l'accesso alla denominazione costituisca diritto soggettivo perfetto per tutti gli operatori interessati, che risultano quindi titolari di una sorta di monopolio collettivo sul segno, dall'altro l'estensione eccessiva della tutela dello stesso – paventata dai più recenti sviluppi della giurisprudenza europea – sembra andare contro la *ratio* di evitare la creazione di situazioni di monopolio con riferimento a termini che, anche se figurativi (restano) descrittivi (dell'origine geografica del prodotto), e per questo dovrebbero essere nella disponibilità di tutta la comunità dei produttori operanti nella zona evocata.

Vietando il richiamo attraverso segni figurativi al reale territorio di provenienza di un prodotto non DOP/IGP, si ripropone nei fatti un'appropriazione unilaterale, anche se collettiva anziché individualistica, del riferimento al territorio da parte dei membri del Consorzio di tutela con il risultato di monopolizzare in maniera radicale, anche se per il tramite di un

⁵² Cass., Sez. I. civ., 26 marzo 2004, n. 6080, cit.

⁵³ *Considerando* 18, Dir. 2005/29/CE.

⁵⁴ Cass., Sez. I. civ., 26 marzo 2004, n. 6080, cit.

⁵⁵ Consapevole di ciò, il legislatore ha introdotto ulteriori disposizioni tese a mantenere aperto l'impiego del nome geografico (ad esempio, attraverso il principio di non discriminazione).

segno a matrice collettiva, la possibilità di utilizzare i riferimenti figurativi a luoghi geografici.

L'ordinamento comunitario ha invero riservato un posto di indiscussa preminenza a DOP e IGP quali segni idonei ad esprimere il territorio, attribuendo loro una assolutezza nel loro legame con il nome geografico che supera in misura significativa quanto è invece possibile riscontrare nei marchi a matrice collettiva.

Oltre alla garanzia al consumatore di «informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti» (art. 4 del reg. n. 1151/2012), tra gli obiettivi perseguiti dalla politica UE di qualità dei prodotti agricoli, ritroviamo anche, da un lato, quello di «fornire ai produttori gli strumenti che consentano loro di identificare e promuovere meglio i prodotti aventi caratteristiche specifiche» e, dall'altro, quello di «proteggere tali produttori dalle pratiche sleali» (*considerando 5* del reg. n. 1151/2012). Appare chiaro che la Corte di giustizia UE, chiamata ad interpretare le norme in materia di evocazione, abbia considerato prevalente l'obiettivo di protezione dei produttori di prodotti di qualità da pratiche sleali di agganciamento parassitario e sfruttamento della reputazione (non soltanto dei prodotti ma, sembrerebbe, anche dei territori) – con i rischi evidenziati di creazione di situazioni monopolistiche difficilmente giustificabili – rispetto a quello relativo alla protezione del consumatore (tanto che la tutela per evocazione, pur coprendo anche fattispecie confusorie, prescinde dall'esistenza di un errore del consumatore, incluso quello sull'origine geografica dei prodotti evocanti).

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

IMPRENDITORE ITTICO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5612 – Conferma TAR Veneto, Sez. II, n. 3001 del 2007.

Imprenditore ittico - Imprenditore agricolo - Imprenditore agricolo professionale - Equiparazione normativa.

A fronte dell'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, sancita dall'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001, motivata dalla soggezione di entrambi i soggetti ai rischi connessi all'evoluzione del ciclo biologico dei prodotti naturali – sebbene il primo non provveda alla relativa cura e sviluppo – non sono ravvisabili motivi per negare il rilascio della certificazione della qualità di imprenditore agricolo professionale, quale regime di favore proprio dell'imprenditore agricolo, ad un imprenditore allo stesso normativamente equiparato (1).

(Omissis).

FATTO. – 1. La Regione Veneto propone appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con cui è stato accolto il ricorso della società agricola Moceniga Pesca s.s. contro il diniego, opposto dall'amministrazione appellante, al rilascio a favore di quest'ultima della certificazione della qualità di imprenditore agricolo professionale ai sensi del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 ("Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2°, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38").

Il diniego (adottato con provvedimento del servizio ispettorato regionale per l'agricoltura di Rovigo 12 giugno 2007, prot. n. 332537, sulla base del preavviso di rigetto di cui alla nota in data 13 aprile 2007, prot. n. 211039) era motivato sulla base del fatto che per statuto la società istante svolgeva attività non esclusivamente agricole ai sensi dell'art. 2135 del codice civile ed in particolare: la pesca di prodotti ittici, con le conseguenti attività di lavorazione, commercializzazione e vendita al minuto; l'ittiturimo; e, per stessa ammissione della Moceniga Pesca nell'ambito del contraddittorio procedimentale conseguente al citato preavviso di rigetto, la pescaturismo.

2. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale adito in primo grado reputava tuttavia illegittimo il diniego.

Ciò sul rilievo secondo cui nell'ambito delle attività svolte dalla società istante vi è quella di acquacoltura, da cui la stessa «ricava la maggior parte del suo reddito» (in particolare dall'allevamento di molluschi), che consiste nell'«allevamento di varie specie acquatiche», e che è riconducibile alle attività tipiche dell'impre-

ditore agricolo previste dal citato art. 2135 cod. civ., nell'interpretazione estensiva risultante dalla normativa sopravvenuta di cui al parimenti citato decreto legislativo n. 99 del 2004 e successive modifiche, in base alla quale «si può definire imprenditore agricolo anche chi nell'allevamento non utilizza il fondo».

3. Con il proprio appello la Regione Veneto ribadisce la legittimità del proprio diniego di certificazione, sulla base delle ragioni addotte nel diniego *ex adverso* impugnato e formula critiche alle ragioni che hanno condotto il giudice di primo grado ad accogliere il ricorso della Moceniga Pesca.

4. Quest'ultima si è costituita in resistenza all'appello.

DIRITTO

(*Omissis*).

6. Si può pertanto procedere ad esaminare l'appello nel merito. Le censure in esso contenute sono infondate, sebbene per ragioni diverse da quelle espresse dal giudice di primo grado.

7. Quest'ultimo ha dato rilievo al fatto che la società originaria ricorrente svolge in via prevalente l'attività di acquacoltura, senza tuttavia considerare che ai fini della qualificazione come società agricola l'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 99 del 2004 richiede «l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile», e che la Regione Veneto contesta proprio il fatto che tra le attività statutarie della Moceniga Pesca vi è anche la pesca.

8. Del pari è irrilevante il fatto che dal punto di vista previdenziale i soci della medesima società siano iscritti nella gestione previdenziale INPS relativa agli imprenditori agricoli, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 102 ("Norme concernenti l'attività di acquacoltura"). Ciò che rileva è infatti il dato effettivo relativo alla natura delle attività d'impresa svolte, oggetto di accertamento nel presente giudizio, tanto più che come dedotto dalla Regione nel proprio appello, la Moceniga Pesca aveva ottenuto tale iscrizione prima di richiedere la certificazione della qualifica di imprenditore agricolo professionale.

9. Venendo allora al punto controverso, deve innanzitutto rilevarsi che la pesca costituisce attività estranea a quelle «dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine», previste dal più volte citato art. 2135, comma 2°, del codice civile. La pesca consiste infatti nell'estrazione della risorsa ittica dal suo ambiente naturale, mediante la sua "cattura" e "raccolta", come si ricava dalla definizione dell'imprenditore ittico contenuta nell'art. 2, comma 1°, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 ("Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"), come modificato dall'art. 6 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154 ("Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacol-

tura, a norma dell'art. 1, comma 2°, della legge 7 marzo 2003, n. 38"). Difetta dunque nell'attività dell'imprenditore ittico l'apporto produttivo tipico dell'imprenditore agricolo, consistente nella creazione e nello sviluppo del prodotto naturale.

10. Sul punto, in contrario non giova alla Moceniga Pesca sottolineare il fatto che in base alla nuova definizione contenuta nel comma 2 dell'art. 2135 cod. civ. risultante dalle modifiche introdotte con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ("Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"), la qualità di imprenditore agricolo è stata svincolata dal fondo e dalle attività ad esso connesse.

Se ciò è vero, come si ricava dal richiamo da parte di quest'ultima disposizione dei casi di utilizzo delle «acque dolci, salmastre o marine», è altrettanto vero che attraverso tale menzione si è chiarito che può essere considerato imprenditore agricolo chi esercita l'attività di acquacoltura, ma non anche chi esercita la pesca.

11. Sotto un distinto profilo la Moceniga Pesca deduce che il riferimento all'attività di pesca contenuto nello statuto consiste nella «raccolta di organismi acquatici, così come può essere rilevato dai provvedimenti di rilascio di autorizzazioni da parte della DG pesca, e ciò allo scopo di trasferire il suddetto prodotto all'interno delle concessioni ai fini dell'accrescimento, così come autorizzato per tutte le imprese ad opera della Provincia di Rovigo».

La circostanza, solo affermata, non è smentita dalla Regione appellante, ma non può nemmeno essere confermata, ed in ogni caso non impedisce a termini di statuto che la pesca possa riguardare ogni specie ittica e dunque svolgersi con le stesse modalità dell'imprenditore ittico. Al riguardo va richiamato quanto evidenziato in precedenza e cioè che ai sensi del citato art. 2, comma 1°, d.lgs. n. 99 del 2004 le attività statutariamente previste devono essere comunque riconducibili a quelle agricole di cui all'art. 2135 del codice civile.

12. Dove tuttavia le censure della Regione Veneto si infrangono è sull'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, sancita dall'art. 2, comma 3°, del citato d.lgs. n. 226 del 2001.

L'amministrazione afferma sul punto che da questa equiparazione si trae conferma che sul piano ontologico l'imprenditore ittico è diverso dall'imprenditore agricolo.

13. Sennonché, se si può convenire con questa affermazione, per le ragioni esposte in precedenza, non si intravedono motivi per negare il rilascio della certificazione della qualità di imprenditore agricolo ad un imprenditore ad esso normativamente equiparato (e che peraltro esercita in via prevalente un'attività agricola quale l'acquacoltura). L'equiparazione di cui si discute è infatti piena, ed anzi è accompagnata da una clausola di "maggior favore", con la quale si fanno salve «le più favorevoli disposizioni di legge» previste a favore dell'imprenditore ittico.

In presenza di una volontà legislativa così espresa – la cui *ratio* può essere individuata nel fatto che anche l'imprenditore ittico, come quello agricolo, è comunque soggetto ai rischi connessi all'evoluzione del ciclo biologico dei prodotti naturali, sebbene non provveda alla relativa cura e sviluppo – non è possibile impedire al primo l'accesso a regimi di favore propri dell'imprenditore agricolo, in specie di

carattere previdenziale (ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 102, sopra citata). La tesi sostenuta dalla Regione appellante conduce infatti a ritenere come non scritta l'equiparazione tra le due categorie di imprenditori sancita dalla legge, in assenza di qualsiasi fondamento di carattere testuale ed in contrasto con le ragioni poc'anzi evidenziate di tale disposizione normativa.

14. L'appello deve quindi essere respinto, ma la peculiarità delle questioni controverse giustifica la compensazione delle spese di causa.

Per questi motivi

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese di causa.

(Omissis).

(1) L'imprenditore ittico può accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale: la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla precedente definizione di imprenditore ittico può considerarsi ancora attuale?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'elaborazione dottrinale della figura di imprenditore ittico. – 3. L'evoluzione normativa in materia. – 4. La pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, del 1° ottobre 2018, n. 5612. – 5. La disciplina dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) – 6. L'imprenditore ittico e le qualifiche di società agricola e di IAP – 7. La normativa attuale e le implicazioni della pronuncia in esame.

1. In tale controversia, il Consiglio di Stato è chiamato ad affrontare la seguente questione: l'applicabilità all'imprenditore ittico – nel caso di specie si tratta di una società semplice che svolge anche attività di pesca – della normativa che disciplina la figura dell'imprenditore agricolo professionale. Al fine della risoluzione del suddetto quesito, deve compiere un'indagine preliminare: verificare la natura delle attività d'impresa svolte dalla società resistente, tenuto conto del fatto che, per previsione statutaria, la stessa esercita anche l'attività di pesca¹. È chiamato, di conseguenza, ad accertare se la medesima possa essere qualificata in termini di società agricola ai sensi dell'art. 2, comma 1°, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99. La norma in esame, infatti, stabilisce che una società può essere tale solo qualora abbia, quale oggetto sociale, l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile. Solo al termine di tali ricognizioni, sarà possibile constatare se risultano integrati i requisiti richiesti dall'art. 1, comma 3°, del medesimo decreto legislativo, ai fini dell'accesso alla qualifica soggettiva di imprenditore agricolo professionale.

Il punto controverso del caso di specie, come afferma lo stesso Consiglio di Stato, è costituito dal fatto che la pesca è attività estranea a quelle «dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale

¹ Nel caso di specie, lo statuto societario prevede, tra le altre attività, l'esercizio della pesca, comprensivo delle connesse attività di lavorazione, commercializzazione e vendita al minuto, nonché di ittiturismo e pesca turismo.

o animale» contemplate dall'art. 2135, comma 2°, cod. civ. Come tale, pertanto, non può essere fatta rientrare direttamente tra quelle. Si tratta, dunque, di valutare quale sia l'interpretazione più corretta, e coerente con l'intento del legislatore, da dare al dettato degli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 99 del 2004.

Per comprendere meglio la portata della pronuncia del Consiglio di Stato, l'attuale disciplina dell'attività di pesca, nonché la ragione della sua esclusione dall'elenco contenuto nell'art. 2135 cod. civ., è indispensabile procedere ad una breve disamina dell'evoluzione normativa e dell'elaborazione dottrinale di tale figura.

2. Per quanto concerne la qualificazione giuridica dell'imprenditore dedito alla pesca, fino all'introduzione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, lo stesso veniva tradizionalmente considerato imprenditore commerciale e la sua attività veniva fatta rientrare nell'elenco contenuto nell'art. 2195 cod. civ.² Nello specifico, veniva ricondotta alla fattispecie contemplata al n. 1 dell'art. 2195 cod. civ.: «attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi». Il suddetto inquadramento giuridico era conseguenza dell'accoglimento, da parte della prevalente dottrina, della tesi che ricostruiva il sistema predisposto dal codice civile in materia di impresa come un sistema binario: da un lato l'impresa agricola, regolamentata dall'art. 2135 cod. civ., e dall'altro le imprese soggette a registrazione e quindi le imprese commerciali, di cui all'art. 2195 cod. civ.

Nell'impianto originario del codice civile, l'impresa agricola era delineata con i seguenti contorni: le attività primarie erano costituite dalla coltivazione del fondo, dalla selvicoltura e dall'allevamento del bestiame. Accanto alle attività principali, venivano individuate quelle connesse, sulla scorta del combinato disposto dei commi 1° e 2° dell'art. 2135 cod. civ., laddove il secondo prevedeva una presunzione di connessione. Risultava, di conseguenza, netta la separazione tra impresa commerciale e impresa agricola, caratterizzata da uno statuto di favore che rendeva opportuno, quantomeno agli occhi dei commercialisti, contenere entro confini ben delimitati tale fattispecie. Veniva altresì ritenuto imprescindibile l'elemento del fondo³. Allo stesso modo, l'allevamento poteva essere qualificato in termini di attività agricola solo qualora avesse ad oggetto *bestiame* e non altre tipologie di animali. In un simile contesto, pertanto, non era possibile considerare l'impresa ittica impresa agricola e tanto meno introdurre un'equiparazione tra le due figure⁴.

Secondo l'approccio binario sopra descritto, le attività economiche esercitate in forma di impresa, non definibili propriamente "impresa agricola", andavano necessariamente ricondotte all'art. 2195 cod. civ.

² Durante la vigenza del Codice di commercio del 1882, la pesca marittima aveva un doppio profilo di commercialità: il primo, in virtù dell'esercizio dell'attività in forma d'impresa (considerato di per sé atto di commercio); il secondo, in virtù del fatto che ogni attività che comportasse l'impiego di una nave era considerata senza dubbio commerciale. Non si poneva, pertanto, alcun problema di qualificazione della stessa e affinché ne fosse riconosciuta la natura commerciale era sufficiente la sussistenza del primo elemento. Sul punto si veda G. OPPO, *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, parte II, p. 393 ss.

³ A. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di "agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, II, p. 334, afferma che all'epoca della codificazione si conosceva unicamente la coltivazione attuata sul fondo. L'Autore, tuttavia, evidenzia che il fattore produttivo peculiare dell'agricoltura non è la terra in sé, ma piuttosto "la natura": l'imprenditore agricolo si limita, infatti, a permettere alla natura di svolgere la sua caratteristica funzione produttiva.

⁴ Sul punto si veda A. PIRAS, *L'istituto dell'impresa fra tradizione e modernità*, in *La nuova figura dell'imprenditore ittico. Atti del Convegno Sassari-Castelsardo, 9-10 novembre 2007*, Milano, 2008, p. 21 ss.

Tale qualificazione giuridica, estremamente decisa, è stata messa in discussione da autorevole dottrina che ha evidenziato la specificità dell'attività di pesca, sicuramente priva dei connotati tipici dell'agrarità, ma altrettanto distinta da quelle tradizionalmente industriali contemplate nell'art. 2195 cod. civ.⁵. La natura commerciale dell'attività derivava, in verità, dalla combinazione delle operazioni di cattura e raccolta del pesce con altre fasi di carattere essenzialmente commerciale, quali la trasformazione e la manipolazione del pescato, nonché dall'esercizio della nave, quale fattore funzionale alla produzione. In virtù di tale rilievo, l'attività poteva essere ricondotta alla fattispecie individuata dal primo comma dell'art. 2195 cod. civ., al n. 3: «attività di trasporto per terra, per acqua o per aria»⁶. Tale elemento, secondo la dottrina prevalente dell'epoca, non poteva essere assorbito o neutralizzato dalla cattura del pesce, come al contrario accadeva per le attività connesse all'impresa agricola, secondo quanto stabilito dall'art. 2135, commi 1° e 2°, cod. civ.⁷.

Accanto alla dottrina maggioritaria, che riconosceva la natura commerciale dell'attività di pesca, vi era chi, all'opposto, poneva in risalto gli aspetti di affinità con la produzione agricola. Tale impostazione rilevava, in primo luogo, come l'impresa ittica sia soggetta, così come lo è quella agricola, a fattori sui quali l'uomo non può intervenire, quali il rischio meteorologico e il rischio biologico⁸. In aggiunta, sottolineava il fatto che essa condivide con la seconda il legame con l'ambiente, che emerge dal carattere multifunzionale dell'agricoltura⁹, e la destinazione al mercato alimentare dei rispettivi prodotti¹⁰.

⁵ Cfr. OPPO, *op. cit.*, p. 394 ss., il quale fornisce la definizione tradizionale di "industrialità": essa fa riferimento «a un carattere del processo produttivo e cioè a un momento di trasformazione o elaborazione di un bene o materia preesistente» volto ad un incremento dell'utilità dello stesso, e, di conseguenza, alla creazione di una realtà nuova. Al contrario, la produzione agricola si presenta come "originaria", nel senso che concerne la naturale produttività di un bene. L'attività di pesca, invero, manifesterebbe addirittura in misura maggiore rispetto a quella agricola, l'assenza dell'industrialità, esaurendosi nell'estrazione di un bene già esistente in natura.

⁶ La dottrina maggioritaria, tuttavia, riconduceva l'attività in oggetto alla fattispecie delineata al n. 1 dell'art. 2195, come evidenziato nelle righe precedenti. La pesca, infatti, veniva considerata "un'industria", in quanto rivolta alla produzione. Al riguardo si veda G. RAGUSA MAGGIORE, *Pesca, impresa e ambiente*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 1987, p. 213.

⁷ In passato, invero, veniva assegnato un ruolo centrale all'impiego del mezzo nautico e venivano sovrapposti i concetti di "navigazione" e di "attività economica ittica". Il momento della navigazione, tuttavia, come è stato correttamente rilevato, non assorbe l'attività imprenditoriale ittica, costituendo, ove presente, unicamente uno strumento per la cattura dei pesci. Per un approfondimento si veda F. BRUNO, *La riforma dell'imprenditore ittico del 2012 tra agrarietà e specialità dello statuto*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 97 ss.

⁸ L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, IV, p. 542, evidenzia come l'attenzione del legislatore per l'aspetto biologico nell'attività di pesca sia confermata dalla previsione di interventi di salvaguardia ed uso sostenibile degli ecosistemi acquatici contenuta nell'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 226 del 2001.

⁹ F. BRUNO, *Il nuovo ruolo della pesca tra produzione di alimenti e tutela dell'ambiente marino*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, I, p. 14 ss., pone in risalto la relazione interattiva e di interdipendenza esistente tra pesca e ambiente. Afferma, inoltre, che per la pesca sarebbe più corretto parlare di "pluriattività", piuttosto che di multifunzionalità, quale complesso di attività diverse, ma collegate alla pesca, che si sostanziano nella pulizia dei fondali, nel pescaturismo e nell'ittiturismo. Essa condividerebbe, invero, tale peculiarità con l'attività agricola. In relazione al concetto di multifunzionalità nel settore della pesca, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 540, il quale rileva l'intento del legislatore di promuovere la multifunzionalità dell'impresa e di garantire fonti alternative di reddito all'imprenditore del settore, attraverso l'ampliamento delle attività connesse.

¹⁰ Va segnalato che il legislatore italiano, in passato, si era dovuto confrontare con la dimen-

Oltre alle elaborazioni dottrinali sopra riportate, era possibile rintracciare un'altra tesi che esaltava la natura peculiare ed unica dell'attività di pesca, suggerendo, pertanto, la sua collocazione in un'area distinta. Essa, secondo tale indirizzo, alla stregua delle attività svolte dai professionisti in forma di impresa, meriterebbe di essere ascritta ad una terza categoria, ovvero alla c.d. "impresa civile", superando al contempo il rigido sistema binario caratterizzato dalla netta contrapposizione tra impresa agricola e impresa commerciale¹¹. La categoria dell'impresa civile – frutto di costruzione dottrinale – sarebbe infatti sottoposta unicamente alla disciplina contenuta nell'art. 2082 cod. civ., ovvero allo statuto generale dell'imprenditore. Chi ammette tale fattispecie qualifica il requisito dell'industrialità in termini di attività di trasformazione, mediante intervento umano, delle materie prime in beni finali. Secondo tale impostazione, dunque, è impresa civile l'impresa che non svolge simili operazioni, quali ad esempio l'impresa mineraria e quella di caccia e pesca¹².

Secondo un'autorevole opinione, il legislatore sembra aver accolto tale suggerimento della dottrina nel d.lgs. n. 226 del 2001, nel quale l'impresa ittica viene tenuta di-

sione europea che, fondandosi proprio sulla loro destinazione al mercato, aveva inserito i prodotti della pesca nell'elenco dei prodotti agricoli contenuto nell'Allegato II (ora Allegato I) al Trattato istitutivo della Comunità economica europea firmato a Roma il 25 marzo 1957. La collocazione nell'ambito della disciplina del mercato comune dimostra l'approccio economico-teleologico adottato – fin dall'origine – dal legislatore europeo. Prima dell'adozione del d.lgs. n. 226 del 2001, dunque, ricorreva una duplicità normativa che creava numerose difficoltà e che lo stesso decreto ha inteso superare. Al riguardo si veda M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 226/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, IV, p. 489; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2010, p. 104; A. GERMANÒ, E. ROOL BASILE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 774; G. DI GIANDOMENICO, *Pesca*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, 2008, p. 96.

¹¹ A. PIRAS, *op. cit.*, p. 19, ricorda che il codice civile, quale codice unico, comprensivo della materia civile e di quella commerciale, prevede all'art. 2082 cod. civ. l'impresa come *genus*, generale ed astratto, destinato ad articolarsi in due *species*, concrete, nominate e tipiche: impresa agricola e impresa commerciale, disciplinate rispettivamente dall'art. 2135 cod. civ. e dall'art. 2195 cod. civ. Riporta, altresì, che a tali figure – secondo alcuni giuristi – va aggiunta una terza tipologia di impresa, innominata e atipica: l'"impresa civile". Secondo P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, in *Dir. agroalim.*, 2016, III, p. 422, invero, l'interrogativo, circa la possibilità di inquadrare l'impresa ittica in un *tertium genus* di impresa o meno, rimane aperto.

¹² Sul punto G. REALE, *Impresa di pesca ed impresa di acquacoltura, tra impresa agricola ed impresa commerciale*, in *Il diritto della pesca*, a cura di L. Tullio, G. Di Giandomenico, G. Reale, Napoli, 2003, p. 453. Per un approfondimento della tematica "impresa civile" in generale si veda, invece, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto dell'impresa*, vol. I, in *Diritto commerciale*, Torino, 2006, p. 55 ss., il quale ricorda che permane il dubbio circa l'ammissibilità di tale categoria. Il dibattito, tra chi ammette e chi nega tale figura, ruota attorno al significato da attribuire ai termini «attività industriale» e «attività intermedia nella circolazione» previsti ai numeri 1 e 2 dell'art. 2195 cod. civ. La tesi favorevole ritiene che l'industrialità consista nella trasformazione, grazie all'opera dell'uomo, di materie prime in nuovi beni. Qualifica, invece, l'attività intermedia come comprensiva delle fasi sia di acquisto sia di vendita di beni. La tesi contraria, all'opposto, intende l'attività di carattere industriale come attività non agricola e il concetto di intermediazione come sinonimo di scambio. L'Autore elenca, infine, una serie di indici che conducono all'inammissibilità della categoria dell'impresa civile. In primo luogo, viene rilevato che il legislatore del codice civile del 1942 ha inteso ampliare l'ambito di applicazione degli istituti sottoposti alla disciplina dell'impresa commerciale e non restringerli. Un secondo indice viene ricavato dall'esistenza nello stesso codice di disposizioni che presuppongono il binomio impresa agricola-impresa commerciale quali ad esempio gli artt. 365, 836 e 2557 cod. civ. Da ultimo, attraverso la fattispecie dell'impresa civile si perverrebbe ad un ampliamento delle attività escluse dalla disciplina dell'impresa commerciale senza fondate giustificazioni.

stinta sia dall'impresa agricola sia da quella commerciale. La tecnica dell'equiparazione consente, tuttavia, di individuare la disciplina alla stessa applicabile¹³, facendo salve le eventuali disposizioni più favorevoli dettate per la stessa¹⁴.

3. Con riguardo alla normativa che ha interessato negli anni la materia pesca, va rilevato che fino all'introduzione della figura dell'imprenditore ittico, avvenuta, come anticipato nelle righe precedenti, ad opera del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, veniva fatto riferimento al pescatore professionale e alla pesca marittima¹⁵. La disciplina speciale¹⁶, estranea al codice della navigazione¹⁷, era contenuta in tre provvedimenti: la legge 14 luglio 1965, n. 963 "Disciplina della pesca marittima", il relativo regolamento di esecuzione del 2 ottobre 1968, n. 1639 e la legge 17 febbraio 1982, n. 41 "Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima". Tali norme si occupavano principalmente della descrizione degli aspetti tecnici della fattispecie ed erano affiancate da altre disposizioni di carattere pubblicistico, a tutela dell'ambiente marino e del patrimonio ittico¹⁸.

La situazione muta con l'adozione della legge 5 maggio 2001, n. 57, con cui viene conferita delega al Governo per realizzare la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura. La legge delega prevedeva espressamente l'equiparazione degli imprenditori della pesca a quelli agricoli. In ossequio a tale criterio direttivo, il d.lgs. n. 226, all'art. 2, comma 3°, equiparava¹⁹ espressamente

¹³ Ad avviso di A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226 del 2001 e successive modifiche*, in *La nuova figura dell'imprenditore ittico. Atti del Convegno Sassari-Castelsardo, 9-10 novembre 2007*, cit., p. 36, la riferibilità dell'impresa ittica a quella agricola – mediante la tecnica dell'equiparazione – troverebbe giustificazione nella visione fisiocratica che assegna all'attività agricola una funzione estrattiva della ricchezza prodotta dalla terra.

¹⁴ L'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001 così recitava: «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo».

¹⁵ F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 173 ss.

¹⁶ A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226 del 2001 e successive modifiche*, cit., pp. 34 e 35, sostiene che in materia di impresa ittica il legislatore ha operato in passato una sovrapposizione tra il piano del diritto regolativo – volto a disciplinare i rapporti tra privati – e quello del diritto promozionale – teso a regolamentare le relazioni tra la pubblica amministrazione e il singolo beneficiario. La non omogeneità della normativa di settore, estranea al codice della navigazione, derivava anche da un fatto storico: l'emanazione di numerosi provvedimenti in epoche diverse e la provenienza degli stessi da concezioni differenti e spesso divergenti. Il risultato di tale stratificazione normativa era la precarietà del sistema che necessitava di un'ingente operazione di coordinamento da parte dell'interprete. Su quest'ultimo punto si veda G. REALE, *L'evoluzione della normativa in materia di pesca*, in *Il diritto della pesca*, cit., p. 264 ss.

¹⁷ Il codice della navigazione tratta della pesca marittima agli articoli da 219 a 223.

¹⁸ In passato, l'attenzione del legislatore era volta principalmente alla regolamentazione del diritto della pesca intesa come "pesca marittima". Il *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1976, p. 1170, voce curata da G. SCALFATI, riporta tale definizione: «Il diritto della pesca è costituito dal complesso delle norme che regolano la materia di pesca. Sono norme, cioè, che, in modo immediato e diretto, disciplinano: i soggetti, i beni, gli atti e i rapporti giuridici pertinenti alla pesca e sono norme di diritto privato o pubblico, sostanziale o processuale». «Il diritto della pesca regola, con norme proprie, quel fatto tecnico che è la 'produzione ittica', che ha proprie esigenze, particolari e inconfondibili, e finalisticamente si concreta nella separazione degli organismi vaganti o stazionanti, nelle acque, dalle acque stesse mercè un atto traslativo, tecnicamente rilevante».

¹⁹ L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, p. 174, segnala che l'equiparazione interviene laddove non siano integrati tutti i requisiti richiesti per ravvisare, in modo immediato, la natura agricola dell'impresa oggetto di considerazione. Tale previsione normativa viene definita dallo stesso Autore come l'ipotesi più articolata di equiparazione all'impresa agricola. G. GAL-

l'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, facendo salve le eventuali più favorevoli disposizioni di legge dettate per il primo. Si trattava, dunque, non del riconoscimento di identità tra le due figure, ma solo di un'equiparazione ai fini della disciplina giuridica applicabile²⁰. All'art. 2 veniva fornita la seguente definizione di imprenditore ittico: «chi esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici»; definizione che ricordava quella di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 cod. civ.²¹.

Tale disciplina è stata oggetto di numerose critiche²² e pertanto con la legge 7 marzo 2003, n. 38, è stato delegato nuovamente il Governo a rivedere la figura economica dell'imprenditore ittico e le attività di pesca e di acquacoltura. Sono stati, dunque, adottati i decreti legislativi 26 maggio 2004, n. 153 e n. 154 aventi ad oggetto, rispettivamente, interventi in materia di pesca marittima e la modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura. Il d.lgs. n. 154 definiva, all'art. 6, imprenditore ittico «chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'art. 3» del medesimo decreto. Tale normativa faceva emergere l'intenzione del legislatore di promuovere la diffusione della forma societaria anche nel settore della pesca, quale strumento atto a garantire un migliore accesso e una migliore posizione sul mercato²³. Ribadiva, inoltre, la precedente equiparazione tra le due figure imprenditoriali, sempre facendo salve le più favorevoli disposizioni di legge.

LONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2001, IX-X, p. 492, giustifica il ricorso alla tecnica dell'equiparazione in virtù del fatto che l'imprenditore ittico non svolge un'attività produttiva, ma estrattiva. La fattispecie risulta pertanto diversa sia sul piano dei principi generali sia su quello delle attività connesse. Il legislatore ha inteso, attraverso tale intervento normativo, adeguare la normativa interna a quella europea. Si veda inoltre R. ALESSI, G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola: artt. 2135-2140 cod. civ.*, in *Commentario al codice civile*, Milano, 2010, p. 102, laddove viene sostenuto che il ricorso alla tecnica dell'equiparazione indicherebbe la non riconducibilità in via diretta della nozione di imprenditore ittico a quella codicistica di imprenditore agricolo e al criterio di agrarietà nella stessa espresso. Allo stesso tempo, essa smentirebbe l'idoneità del criterio indicato al comma secondo dell'art. 2135 cod. civ. a svolgere una funzione di selezione delle attività da qualificare o da trattare come agricole.

²⁰ Cfr. A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2001, IX-X, p. 513.

²¹ Tale normativa sanciva l'irrelevanza del momento della navigazione e della dimensione organizzativa. Tracciava una chiara distinzione tra la figura dell'imprenditore ittico e quella del pescatore professionale, inteso genericamente come chi presta attività lavorativa nel settore della pesca. Al riguardo si veda P. MAGNO, *In tema d'impresa di pesca e d'impresa di acquacoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2013, IV, p. 228 ss.

²² L. COSTATO, *L'imprenditore ittico*, in *Studium iuris*, 2003, II, p. 169 ss., muove alcune critiche al testo del d.lgs. n. 226 del 2001. In primo luogo rileva che la nuova definizione di imprenditore ittico amplia, in maniera forse eccessiva, l'ambito di applicazione dello statuto civilistico dettato per l'imprenditore agricolo. Evidenzia, poi, l'incoerenza della scelta di impiegare l'aggettivo "ittico", per definire l'imprenditore che si dedica alla pesca, in quanto sembrerebbe limitare la cattura e la raccolta ai soli pesci, escludendo i molluschi e i crostacei. In realtà, lo stesso Autore afferma che un ampliamento dei prodotti della pesca sarebbe rinvenibile nella locuzione «organismi acquatici» che, addirittura, consentirebbe anche la raccolta di alghe e altri vegetali.

²³ Sul punto M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6 d.lgs. n. 154 del 2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 631, la quale nota che con tale normativa viene proseguita l'opera di avvicinamento dell'imprenditore ittico a quello agricolo, avviata con il d.lgs. n. 226 del 2001. Tale conclusione emerge dal fatto che la legge 7 marzo 2003, n. 38, si ricollega, richiamandola espressamente, alla legge delega n. 57 del 2001, alla base dei decreti di orientamento del 2001.

Questo era il contesto normativo in cui il TAR Veneto ha emesso la sentenza n. 3001 del 2007, rispetto alla quale si è pronunciato il Consiglio di Stato.

È opportuno anticipare fin d'ora che il quadro di riferimento è stato modificato nel 2012, ma la trattazione di questo punto verrà svolta nel prosieguo del testo.

4. Ritornando al cuore della sentenza in epigrafe, il Consiglio di Stato, esaminando l'appello nel merito, una volta rigettata l'eccezione di irricevibilità dello stesso, dichiara infondate le censure in esso contenute per ragioni diverse da quelle sostenute dal Tribunale amministrativo regionale²⁴.

Per prima cosa viene rilevato che il giudice di primo grado ha errato nel porre a fondamento dell'accoglimento del ricorso proposto dalla società agricola il fatto che la stessa svolga in via prevalente attività di acquacoltura e il dato formale dell'iscrizione dei soci nella gestione previdenziale INPS relativa agli imprenditori agricoli. Rispetto al primo motivo, il TAR non ha tenuto in debita considerazione il dettato dell'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 99 del 2004 laddove richiede «l'esercizio esclusivo²⁵ delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile»; lo statuto della società ricorrente, infatti, contempla anche l'esercizio della pesca. La previsione statutaria dello svolgimento di attività di acquacoltura, invero, non pone alcun problema, trattandosi di attività direttamente riconducibile all'art. 2135 cod. civ. Tale risultato è frutto dell'evoluzione dottrinale del concetto di agrarietà²⁶. Il criterio agrobiologico, punto di approdo di tale elaborazione dottrinale, permette, per l'appunto, di ricomprendere al suo interno tutte le attività di produzione basate sulla cura del ciclo biologico, a prescindere dal fondo²⁷. Il legislatore, riformando nel 2001 l'art. 2135 cod. civ., codifica tale suggerimento della dottrina e grazie all'espresso riferimento alle «acque dolci, salmastre o marine» consente di ritenere sicuramente agricola l'attività di acquacoltura²⁸, ma non l'attività di pesca, in quanto disinteressata alla cura – in via diretta – del ciclo biologico.

²⁴ Si segnala che la giurisprudenza, sia ordinaria sia amministrativa, ha più volte ribadito che, qualora oggetto della domanda principale del giudizio sia l'accertamento dell'esistenza dei requisiti stabiliti dalla legge per ottenere la qualifica di imprenditore agricolo professionale, trattandosi di pretesa attinente a una posizione di diritto soggettivo ed essendo esclusi profili di discrezionalità, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario. *Ex plurimis*: Cass. Civ., Sez. un., 11 settembre 2018, n. 22086; TAR Roma, Sez. II, 23 giugno 2011, n. 5621; TAR Venezia, Sez. II, 18 gennaio 2011, n. 66.

²⁵ M. CIAN, *Note sui rapporti tra la nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) e le categorie del diritto commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 85, in relazione al connotato dell'esclusività, considera che lo stesso andrebbe letto, sotto un profilo sostanziale, in termini di «scelta di consacrazione assoluta alle occupazioni agricole».

²⁶ A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 71 ss., dopo aver evidenziato l'inadeguatezza del profilo dell'impresa, della semplice nozione di attività agraria, della possibile elencazione di beni o prodotti considerati agricoli e di un vago concetto di agricoltura a spiegare e giustificare la specialità del diritto agrario, rileva che il carattere di agrarietà va «ricercato nel contenuto dell'attività, in sé e per sé considerata». L'Autore reputa, dunque, fondamentale avere a disposizione un criterio intrinseco all'attività stessa, diverso da quello della sussistenza di un collegamento con il fondo.

²⁷ M. GOLDONI, *Attività di allevamento del pesce e impresa agricola (Alcune riflessioni sulla giurisprudenza in materia)*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 113 ss., sottolinea il fatto che l'adozione del criterio biologico conduce necessariamente alla svalutazione del fondo quale elemento discriminante ai fini del riconoscimento dell'agrarietà.

²⁸ L'acquacoltura, quale attività di allevamento di pesci e mitili, volta alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico controlla l'intero processo produttivo, per tutta la sua durata; la pesca, al contrario, interviene al termine del processo produttivo stesso e lo conclude. Per un approfondimento si veda G. REALE, *L'acquacoltura nell'ordinamento giuridico italiano*, Napoli, 2002, p. 191 ss. È op-

In relazione al secondo aspetto, ad essere rilevante è l'accertamento in concreto della natura dell'attività svolta in forma d'impresa²⁹ e non la mera iscrizione al sistema previdenziale; dato formale irrilevante, a maggior ragione, considerato che tale iscrizione era stata ottenuta prima di richiedere la certificazione della qualifica di IAP.

Addivenendo al punto nevralgico della sentenza, il Consiglio di Stato prende le mosse dalla questione della qualificazione giuridica dell'attività di pesca, sviluppando il seguente ragionamento. Riconosce innanzitutto la sua estraneità rispetto alle attività che si occupano della cura e dello sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria dello stesso ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., in quanto estrinsecantesi nella mera estrazione della risorsa ittica dal suo ambiente naturale³⁰. Rileva, pertanto, l'assenza nell'attività dell'imprenditore ittico del tipico apporto produttivo dell'imprenditore agricolo. Inserisce, a questo punto, un chiarimento a fronte delle considerazioni svolte dalla società resistente sul tenore dell'art. 2135 cod. civ. che, come riformato, permette di svincolare la qualità di imprenditore agricolo dal fondo. Precisa, infatti, che va tenuto presente che il riferimento all'utilizzo delle «acque dolci, salmastre o marine», per la cura del ciclo biologico, consente di qualificare in termini di imprenditore agricolo solo l'acquacoltore e non anche chi esercita la pesca. Il Consiglio di Stato rileva, inoltre, che non è altrettanto dirimente la previsione statutaria relativa alla «raccolta di organismi acquatici», confermata dai provvedimenti di rilascio di autorizzazioni da parte della DG pesca, allo scopo di trasferire il prodotto all'interno delle concessioni ai fini dell'accrescimento. Tale circostanza non è infatti confermabile e non esclude che l'attività in questione possa svolgersi con le stesse modalità dell'imprenditore ittico. Permane quindi il problema della compatibilità dell'esercizio dell'attività di pesca con quanto stabilito dall'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 99 del 2004, in cui vengono indicati i requisiti che devono essere integrati per aversi una «società agricola»³¹.

Il Consiglio di Stato, a questo punto, afferma che l'equiparazione tra imprenditore ittico e agricolo, se da un lato conferma la differenza ontologica tra le due figure, dall'altro non preclude il rilascio della certificazione della qualità di imprenditore agricolo ad

portuno ricordare che, anteriormente alla modifica del testo dell'art. 2135 cod. civ. intervenuta nel 2001, la qualificazione dell'acquacoltura in termini di attività giuridicamente agricola era già stata affermata dall'art. 2 della legge n. 102 del 1992: «1. L'attività di acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto. – 2. Sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile, i soggetti, persone fisiche o giuridiche, singoli o associati, che esercitano l'acquacoltura e le connesse attività di prelievo sia in acque dolci sia in acque salmastre».

²⁹ L'oggetto sociale rappresenta l'unico elemento in grado di qualificare una società come agricola o commerciale, nello stesso modo in cui la natura dell'attività definisce l'impresa individuale; tuttavia tale dato deve essere accompagnato dall'indagine in concreto dell'attività effettivamente svolta, da ritenersi prevalente rispetto alla dichiarazione statutaria. S. CARMIGNANI, *Oggetto sociale e qualificazione della società*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2008, II, p. 134.

³⁰ L. PETRELLI, *op. cit.*, p. 176, ricorda che alla base della pesca vi è «l'essenza della 'predazione'».

³¹ «Il *nomen iuris* consacra al diritto positivo e quindi alla tipicità legale la società ad oggetto esclusivo agricolo», tracciandone i confini «nel quadro delle società disciplinate dal codice, ricorrendo all'esercizio esclusivo dell'attività agricola». La novella del 2004 consente, dunque, l'applicabilità dello statuto in oggetto ad ogni tipo societario ed elementi essenziali per integrare tale fattispecie diventano l'esercizio esclusivo dell'attività agricola e la relativa indicazione nell'oggetto sociale. Cfr. E. ROOL BASILE, *Commento all'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004. Società agricole, in Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, in *Commentario*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2004, IV, p. 876.

un imprenditore allo stesso normativamente equiparato. L'equiparazione è infatti piena e giustificata dal fatto che anche chi si dedica alla pesca è soggetto ai rischi connessi al ciclo biologico, sebbene non lo curi personalmente. A fronte di tali valutazioni, dichiara quindi che l'imprenditore ittico deve poter accedere «ai regimi di favore propri dell'imprenditore agricolo, in specie di carattere previdenziale».

5. La pronuncia in epigrafe è rilevante in quanto interviene su una questione dibattuta e rimasta aperta, a fronte del silenzio del legislatore sul punto. Questi, infatti, nel prevedere la suddetta equiparazione non ha indicato quali normative indirizzate all'imprenditore agricolo – nel dettaglio – siano applicabili all'imprenditore ittico, limitandosi a stabilire che, qualora più favorevoli, la preferenza deve essere accordata alle norme del settore di appartenenza.

Risulta opportuno, per comprendere meglio il ragionamento sviluppato dal Consiglio di Stato, svolgere una breve disamina della disciplina introdotta dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, e delle agevolazioni che ne possono conseguire. L'art. 1, comma 1°, del suddetto decreto definisce l'imprenditore agricolo professionale come «colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro». La figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP)³² ha sostituito quella precedente dell'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP), introdotta a livello europeo con la direttiva 72/159/CEE, del 17 aprile 1972³³, e disciplinata a livello nazionale dalla legge 9 maggio 1975, n. 153³⁴. A tale qualifica, come emerge dalla lettura della norma,

³² Il concetto di “professionalità” contenuto nella qualifica soggettiva in esame va tenuto distinto dal requisito della professionalità contemplato dall'art. 2082 cod. civ., in quanto opera su un livello diverso. La professionalità di cui all'art. 2082 cod. civ., infatti, descrive la stabilità dell'esercizio dell'attività che permette di qualificare la stessa in termini di attività imprenditoriale. Al contrario, il requisito introdotto dal d.lgs. n. 99 del 2004 indica una gradazione più elevata della professionalità codicistica, con la conseguenza di poter individuare imprenditori agricoli che svolgono la loro attività più professionalmente di altri. Si tratta, inoltre, di una caratterizzazione collegata anche ad altri parametri, quali la competenza professionale e l'indice reddituale. Al riguardo si veda M. CIAN, *op. cit.*, p. 70 ss.

³³ La direttiva mirava alla selezione delle realtà aziendali cui indirizzare gli interventi di sostegno finanziario, tenendo in considerazione, da un lato, l'indice di potenziale sviluppo delle strutture e, dall'altro, la qualità professionale degli operatori. Sul punto, A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004. Imprenditore agricolo professionale*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, in *Commentario*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., p. 864.

³⁴ L'art. 12 della legge n. 153 del 1975, abrogato dal d.lgs. n. 99 del 2004, definiva imprenditore a titolo principale «l'imprenditore che dedichi all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale». L'intento del legislatore comunitario del 1972 era quello di promuovere una figura di agricoltore dedito in misura rilevante all'attività agricola, rendendolo destinatario di aiuti indirizzati all'incremento della produttività aziendale, e di creare una categoria di agricoltori capace di garantirsi un reddito che potesse essere posto a confronto con quello percepibile negli altri settori economici. Cfr. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 367. È utile rilevare che il decreto del 2004 ha abbassato i parametri di tempo e di reddito da lavoro stabiliti dalla legge del 1975: dalla misura dei due terzi, infatti, si è approdati alla misura del cinquanta per cento; di conseguenza si allarga la base soggettiva di riferimento e assume un ruolo predominante, a fini selettivi, il requisito

possono accedere sia le persone fisiche sia le imprese collettive, sulla scia dell'incentivo all'adozione della struttura societaria nel settore agricolo avviata dal d.lgs. n. 228 del 2001³⁵, purché rispettino determinati requisiti. Innanzitutto è richiesto il possesso delle competenze e conoscenze professionali indicate all'art. 5 del reg. (CE) n. 1257 del 1999. La genericità del richiamo è accompagnata dall'altrettanto generale riferimento contenuto nella norma di matrice europea che, delineando le aziende agricole beneficiarie delle misure di sostegno allo sviluppo rurale (da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - FEAOG), prescrive il possesso di «conoscenze e competenze professionali adeguate». Il compito di integrare il contenuto della previsione statale è stato affidato alle Regioni, in virtù del dato testuale dell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 99 del 2004, il quale investe le stesse dell'incarico di accertare il possesso della predetta capacità professionale³⁶.

Quanto riportato attiene allo IAP persona fisica, volgendo invece lo sguardo alle società che possono fregiarsi di siffatta qualifica soggettiva, è opportuno rilevare, per prima cosa, che il legislatore impone che lo statuto abbia come oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole contemplate dall'art. 2135 cod. civ.³⁷. Accanto a tale fattore, nelle società di persone è necessario che almeno un socio sia in possesso della qualifica di IAP, in quelle di capitali e nelle cooperative che lo sia almeno un amministratore (che sia anche socio per le società cooperative)³⁸. Si assiste, pertanto, ad una sorta di trasmissione della qualifica soggettiva dal socio, o dall'amministratore, alla società³⁹. Il riconoscimento in capo ad una società agricola della qualifica in discorso consente alla stessa di vedersi

delle conoscenze e competenze professionali. A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004. Imprenditore agricolo professionale*, cit., p. 868.

³⁵ L'art. 10 del d.lgs. n. 228 del 2001 prevedeva, in relazione all'art. 12 della legge del 1975, abrogato dal d.lgs. n. 99 del 2004, quanto segue: «All'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Le società sono considerate imprenditori agricoli a titolo principale qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola, ed inoltre: a) nel caso di società di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale. Per le società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari; b) nel caso di società cooperative qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci ed almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale; c) nel caso di società di capitali qualora oltre il 50 per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli a titolo principale (...)».

³⁶ A. FORTI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, II, p. 183.

³⁷ L'esclusività dell'oggetto sociale era richiesta anche dall'art. 10 del d.lgs. n. 228 del 2001 che consentiva, intervenendo sull'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, e purché integrati gli altri requisiti previsti, l'attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale alle società. Tale norma, tuttavia, conteneva un generico riferimento all'"attività agricola", senza alcun rinvio all'art. 2135 cod. civ.

³⁸ Art. 1, comma 3°, del d.lgs. n. 99 del 2004, come modificato dal decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 101: «Le società di persone, cooperative e di capitali, anche a scopo consortile, sono considerate imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile e siano in possesso dei seguenti requisiti: a) nel caso di società di persone qualora almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per le società in accomandita la qualifica si riferisce ai soci accomandatari; (...); c) nel caso di società di capitali o cooperative, quando almeno un amministratore che sia anche socio per le società cooperative, sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale».

³⁹ Al requisito "proprio" dell'esclusività dell'oggetto sociale, pertanto, si accompagna un "apporto della qualifica". Cfr. L. COSTATO, L. RUSSO, *op. cit.*, p. 376. La nuova disciplina riduce il numero di soci che devono possedere il titolo di IAP e tale modifica può trovare una giustificazione nella scelta di collegare la qualifica al possesso di un'adeguata competenza (nel caso dell'ammini-

applicate le agevolazioni⁴⁰ individuate dal comma 4° dell'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004, ovvero sia agevolazioni «in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto»; ciò a condizione che il socio o amministratore detentore della qualifica professionale in oggetto si iscriva alla gestione previdenziale ed assistenziale per l'agricoltura⁴¹.

Tracciati gli elementi essenziali della normativa in materia di imprenditore agricolo professionale, appare conveniente porre l'accento sui differenti parametri designati rispettivamente per l'imprenditore agricolo persona fisica e per l'imprenditore agricolo collettivo per l'accesso alla qualifica soggettiva in oggetto. Nel primo caso, infatti, viene richiesto un determinato impegno lavorativo – in termini di tempo e di reddito – nell'esecuzione delle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ. Nel secondo caso, al contrario, l'esercizio dell'agricoltura deve essere necessariamente “esclusivo”, svincolato quindi da un simile criterio quantitativo di tempo e reddito⁴².

6. Ritornando al tema sul quale si è dovuto pronunciare il Consiglio di Stato, la fonte del dibattito e delle incertezze che ne conseguono è l'interpretazione da riservare al richiamo alle attività di cui all'art. 2135 cod. civ., contenuto nell'art. 1 e nell'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004. Ci si chiede, invero, se possa accedere alla qualifica di IAP solo l'imprenditore che si occupa di coltivazione del fondo, di selvicoltura, di allevamento di animali e di attività connesse a queste, nel rispetto degli ulteriori canoni esplicitati nella normativa di riferimento, o se, al contrario, vi possano accedere anche soggetti dediti ad attività non direttamente riconducibili alla norma codicistica. Si tratta, in altre parole, della discussa questione dei regimi applicabili alle figure equiparate *ex lege* all'imprenditore agricolo⁴³. Il medesimo problema concerne l'accessibilità di questi stessi soggetti,

stratore) o alla responsabilità del socio (nel caso dei soci illimitatamente responsabili). Sul punto, A. FORTI, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰ Il fondamento alla base del riconoscimento in capo all'imprenditore agricolo professionale dei vantaggi in origine previsti per il coltivatore diretto è rappresentato dalla volontà legislativa di incentivare coloro che fanno dell'agricoltura il loro “mestiere”. Sul punto si veda A. GERMANÒ, *Nuovo orientamento agricolo: la società agricola*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2004, V, p. 279.

⁴¹ Il comma 5-*bis*, dell'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004, come modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, prescrive quanto segue: «L'imprenditore agricolo professionale persona fisica, anche ove socio di società di persone o cooperative, ovvero amministratore di società di capitali, deve iscriversi nella gestione previdenziale ed assistenziale per l'agricoltura».

⁴² Tali parametri, infatti, risultano automaticamente integrati dall'esclusività dell'attività agricola esercitata, cui si aggiunge la pretesa di una determinata composizione della compagine sociale o dell'organo amministrativo, a seconda del tipo societario. Cfr. A. GERMANÒ, *Nuovo orientamento agricolo: la società agricola*, cit., p. 277 ss. Avanza un'aspra critica alla disciplina dettata per le società in agricoltura, accusandola di «intrinseca contraddizione», S. CARMIGNANI, *La società cooperativa imprenditore agricolo professionale*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2004, V, p. 282 ss., a causa della previsione, da un lato, dell'esclusività dell'oggetto sociale, che copre di per sé il cento per cento della misura di tempo e reddito da lavoro imposta all'imprenditore agricolo professionale persona fisica, e, dall'altro, del collegamento della qualifica soggettiva della società al tempo impiegato e al reddito ricavato – entrambi pari al cinquanta per cento – non dalla stessa, bensì dai soci o dagli amministratori. Secondo l'Autrice, infatti, aver prescritto l'esclusività dell'oggetto sociale rende inutile l'ulteriore requisito della presenza di soci in possesso del titolo di IAP; la stessa qualificazione in termini di società agricola risulterebbe sufficiente per garantire all'ente societario l'acquisizione del titolo professionale in oggetto.

⁴³ Altre fattispecie di equiparazione all'imprenditore agricolo si rintracciano, ad esempio, nell'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001, laddove si afferma quanto segue: «Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135, 3° comma, del codice civile, come sostituito

qualora operanti in forma societaria, alla qualifica di “società agricola”. La risposta è condizionata dalla lettura che si intende dare al richiamo della norma del codice civile da parte della legge speciale.

In relazione alla specifica possibilità di riconoscere la qualifica di IAP in capo all'imprenditore ittico, la dottrina ha assunto posizioni divergenti.

Una prima tesi, in relazione all'imprenditore ittico individuale, rileva che sul piano letterale non sarebbe possibile risolvere il problema di coordinamento tra la norma che introduce l'equiparazione tra i due soggetti e quella che prevede le condizioni per l'attribuzione del titolo. Ritiene, tuttavia, possibili due chiavi di lettura. Da un lato, si potrebbe leggere il rinvio all'art. 2135 cod. civ., contenuto nell'art. 1 del decreto n. 99 del 2004, come riferimento alla figura dell'imprenditore agricolo, inteso in termini generali e quindi comprensiva dei soggetti allo stesso equiparati. Ne consegue che, in virtù della parificazione a quest'ultimo dell'imprenditore ittico, si potrebbe ritenere applicabile la disciplina espressamente prevista per il primo al secondo in via diretta, senza ricorrere all'analogia. Dall'altro lato, il richiamo delle attività contemplate dall'art. 2135 cod. civ. potrebbe essere inteso in senso stretto e, di conseguenza, all'imprenditore che svolge attività di pesca sarebbe precluso accedere a tale qualifica soggettiva. Qualora si aderisse a quest'ultima ipotesi interpretativa, secondo tale orientamento, si dovrebbe concludere nel senso che l'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004 sarebbe una norma speciale riservata solo agli imprenditori agricoli che svolgono le attività espressamente elencate nella norma codicistica. In merito alla preferenza per l'una o per l'altra soluzione, infine, viene esposto quanto segue: a favore della prima chiave di lettura militerebbe la vocazione finalistica del decreto legislativo del 2004, che sembrerebbe muovere in direzione opposta rispetto ad una restrizione dei soggetti legittimati ad accedere al titolo; d'altro canto, aderire semplicemente a tale tesi, lascerebbe alcune questioni irrisolte⁴⁴.

Una seconda tesi afferma, invece, che il riferimento alle sole attività agricole *ex art. 2135 cod. civ.*, contenuto negli artt. 1 e 2 del d.lgs. 99 del 2004, escluderebbe, senza margine di dubbio, che tale normativa possa incidere sull'area della pesca. In conclusione, dunque, l'impresa di pesca, sebbene «equiparata in termini di trattamento normativo all'impresa agricola», rimarrebbe altro rispetto a quest'ultima, non essendo espressamente ricompresa nell'elenco di attività codicistiche⁴⁵.

Prendendo ora in esame l'ultima questione, ovvero sia i criteri da adottare per poter definire un'impresa condotta in forma societaria “agricola”, in considerazione del tipo di attività svolta, sono state formulate tesi più o meno rigoriste.

Un primo orientamento ritiene che possano essere qualificate società agricole anche quelle che svolgono come attività principale la prestazione di servizi ambientali e la produzione di energia (da coltivazione di biomasse *ex art. 14, comma 13-quater, d.lgs. n. 99 del 2004*⁴⁶), nonché le società che non si dedicano all'attività di produzione di pro-

dal comma 1° del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico». Ulteriore ipotesi è contenuta nell'art. 10, comma 6°, del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 laddove viene stabilito che: «Le cooperative forestali e i loro consorzi che forniscono in via prevalente, anche nell'interesse di terzi, servizi in ambito forestale e lavori nel settore della selvicoltura, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali, sono equiparati agli imprenditori agricoli».

⁴⁴ Cfr. M. CIAN, *op. cit.*, p. 85.

⁴⁵ JANNARELLI *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004. Imprenditore agricolo professionale*, cit., p. 859. L. COSTATO, L. RUSSO, *op. cit.*, p. 381, inoltre, affermano che l'impresa peschereccia sarebbe esclusa dalla disciplina della società agricola, in base alla previsione per cui l'oggetto sociale deve riguardare in via esclusiva le attività esplicitate nell'art. 2135 cod. civ.

⁴⁶ Art. 14, comma 13-quater, del d.lgs. n. 99 del 2004: «L'attività esercitata dagli imprendito-

dotti destinati all'alimentazione, limitandosi a mantenere il terreno in buone condizioni agronomiche⁴⁷. Viene, pertanto, adottata una prospettiva che interpreta in modo ampio il richiamo al codice civile contenuto nella legge speciale.

Un'altra tesi, invece, si concentra sul significato da attribuire all'aggettivo "esclusivo" ex art. 2 d.lgs. n. 99 del 2004, attraverso il quale si opera il rinvio alle attività elencate all'art. 2135 cod. civ. per definire l'oggetto sociale che deve possedere una società per poter essere definita "agricola". Il medesimo indirizzo dottrinale ritiene che logica conseguenza di tale esclusività dovrebbe essere la seguente: solo qualora svolga le attività di coltivazione del fondo, di selvicoltura, di allevamento di animali e le attività a queste connesse, la società potrebbe fregiarsi della qualifica di "società agricola". A fronte di suddetta conclusione, viene posta in dubbio la possibilità di considerare tale la società che si dedica ad attività strumentali al conseguimento dell'oggetto sociale, quali ad esempio operazioni finanziarie o immobiliari, la società che si limiti al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche (attività agricola per il diritto europeo), nonché l'attività di produzione e cessione di agroenergie. Viene assunta, quindi, una posizione più aderente alla lettera della norma⁴⁸.

Con stretta attinenza al caso di specie, in merito alla possibilità per l'impresa peschereccia di essere qualificata come "società agricola", è stato affermato che le stesse sarebbero escluse da detta disciplina, poiché l'oggetto sociale deve riguardare in via esclusiva l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ.⁴⁹.

Volgendo nuovamente lo sguardo alla presente pronuncia, il Consiglio di Stato non richiama tali approdi dottrinali e non svolge, di conseguenza, un approfondimento sull'interpretazione da dare alle norme citate nelle righe precedenti e, quindi, al richiamo delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ. e al concetto di "esclusività" dell'oggetto sociale. Elemento principe, quest'ultimo, di differenziazione delle società agricole che aspirano alla qualifica di IAP dall'imprenditore persona fisica, al quale non è richiesto tale connotato. Dopo aver ricordato che ai sensi dell'art. 2, comma 1°, del decreto del

ri agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli colturali non superiori al quinquennio e reversibili al termine di tali cicli, su terreni non boscati, costituiscono coltivazione del fondo ai sensi del citato art. 2135 del codice civile e non è soggetta alle disposizioni in materia di boschi e foreste. Tali organismi vegetali non sono considerati colture permanenti ai sensi della normativa comunitaria».

⁴⁷ S. CARMIGNANI, *Le società agricole*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 236 ss.

⁴⁸ A. GERMANÒ, *Le figure soggettive specifiche*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 810 ss. Viene portata ad esempio dall'Autore la fattispecie disciplinata dall'art. 1, comma 1094, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), secondo la quale le società di persone e le società a responsabilità limitata (solo tale tipo di società di capitali) costituite da imprenditori agricoli e che svolgono esclusivamente attività rivolte alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli ceduti dai soci sono "considerati" imprenditori agricoli. Si tratta, quindi, di società che si occupano in via esclusiva di attività non essenzialmente agricole, ma considerate connesse, o in altri termini, "servizi" a favore dei soci. Il legislatore, in tal caso, ha reputato sufficiente il ruolo svolto da tali imprese collettive, quale prosecuzione delle imprese individuali, per qualificare una società come "agricola". In merito alla rilevanza del concetto di esclusività, si veda M. CIAN, *op. cit.*, p. 87 ss., il quale, trattando delle cooperative di imprenditori e dei loro consorzi ex art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228 del 2001, fa notare come tale parametro conduca alla necessità di verificare la sostanza e la finalizzazione dell'impresa collettiva, senza limitarsi al rispetto delle condizioni per aversi equiparazione legale. Di conseguenza, tali enti collettivi potranno divenire IAP solo qualora lo statuto contempra l'«utilizzo esclusivo dei prodotti dei soci, e, rispettivamente, la destinazione esclusiva ai soci dei beni o servizi prestati».

⁴⁹ L. COSTATO, L. RUSSO, *op. cit.*, p. 381.

2004 le attività statutariamente previste devono essere comunque riconducibili a quelle agricole di cui alla norma codicistica più volte citata, il Consiglio di Stato, infatti, arresta il suo ragionamento all'equiparazione⁵⁰, quale riconoscimento di "agrarietà" dell'impresa, reputandola dirimente e definendola "piena". Qualora fosse adottata una prospettiva opposta, osserva, si finirebbe per ritenere come non scritta l'equiparazione sancita dalla legge, in maniera immotivata e in violazione delle ragioni, dallo stesso riportate, poste a fondamento della scelta del legislatore. Il Consiglio di Stato dichiara, di conseguenza, applicabile all'imprenditore ittico la normativa di favore dettata per l'imprenditore agricolo in tema di IAP, in virtù dell'equiparazione normativa indicata.

Va infine segnalato che la pronuncia in esame non si preoccupa di verificare la sussistenza del secondo requisito richiesto alle società per divenire IAP, ovvero la presenza nella compagine sociale di almeno un socio dotato di tale qualifica, trattandosi – nel caso di specie – di società di persone.

7. A completamento della presente trattazione, si ritiene utile delineare la disciplina attualmente in vigore per l'imprenditore ittico. Il legislatore, invero, il 9 gennaio 2012, ha adottato il decreto legislativo n. 4, contenente "Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura"⁵¹, con il quale viene eliminata la precedente equiparazione tra imprenditore ittico e imprenditore agricolo e sostituita con la semplice estensione al primo delle regole dettate per il secondo⁵². In continuità con il passato, vengono fatte salve eventuali norme settoriali più favorevoli per l'imprenditore ittico. Non si parla più, pertanto, di equiparazione, ma di applicazione delle norme riservate all'imprenditore agricolo e viene altresì richiamato in forma esplicita il settore di appartenenza delle disposizioni fatte salve dalla norma (affermazione già implicita nella precedente formulazione).

Il legislatore, indi, introduce in due articoli separati la definizione di "pesca professionale" e quella di "imprenditore ittico". L'art. 2 definisce la pesca professionale come «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

⁵⁰ La portata dell'equiparazione normativa dell'imprenditore ittico a quello agricolo si esplica anche in materia di sottrazione alla disciplina del fallimento e delle procedure concorsuali. Si veda al riguardo la pronuncia della Corte cost. 20 aprile 2012, n. 104, in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, sollevata dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata.

⁵¹ L'ultimo intervento normativo è stato reso necessario dall'inadeguatezza del precedente a risolvere le questioni emerse, già in epoca anteriore, in tale settore. Il d.lgs. n. 153 e il d.lgs. n. 154 del 2004, infatti, avrebbero dovuto, secondo la legge delega, risolvere i problemi derivanti dalla definizione della figura dell'imprenditore ittico e delle attività di pesca, di acquacoltura e delle relative attività connesse. Nello specifico, l'aver equiparato agli imprenditori agricoli tutti gli imprenditori della pesca, quindi sia quelli di dimensioni minori svolgenti la loro attività nell'ambito del Mediterraneo sia coloro che si dedicano alla pesca negli oceani, con impiego di navi d'altura, aveva comportato esiti economici rilevanti che richiedevano un intervento da parte del legislatore. Sul punto, A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 105. Inoltre, L. COSTATO, *Ancora dell'imprenditore ittico*, in *Studium iuris*, 2004, XI, p. 1361 ss., mette in luce il carattere incerto delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 154 del 2004, in cui è possibile rintracciare, secondo l'Autore, «imprecisioni e affermazioni inutili». Tra queste ultime individua, ad esempio, la previsione secondo cui l'attività di pesca può essere esercitata in forma singola, associata o societaria (forme tipiche di ogni impresa) e l'aggiunta dell'aggettivo "professionale" per indicare l'attività svolta dal solo imprenditore (carattere intrinseco dell'attività d'impresa ai sensi dell'art. 2082 cod. civ.).

⁵² Art. 4, comma 4°, del d.lgs. n. 4 del 2012: «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo».

recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca»⁵³. L'art. 4, invece, stabilisce che «è imprenditore ittico il titolare di licenza di pesca, di cui all'art. 4 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 153, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'art. 2 e le relative attività connesse»⁵⁴.

In merito all'equiparazione legale confermata dalla revisione del 2004, un Autore aveva rilevato la necessità di un intervento del legislatore volto a individuare in modo puntuale le previsioni settoriali – quali ad esempio quelle di carattere previdenziale, creditizio, tributario – applicabili alla pesca. In questo modo sarebbe stato possibile giungere ad un'armonizzazione dei due comparti. Tuttavia, il legislatore del 2012 non ha operato in questo senso. La previsione di una generica applicabilità delle norme dettate per l'imprenditore agricolo a quello ittico, inserita nell'attuale regolamentazione in materia, infatti, delega, come accaduto in precedenza, gli operatori del settore e le amministrazioni coinvolte a valutare, nel caso di specie, quali regole dettate per il primo siano concretamente applicabili al secondo. Non viene, invero, delineata in termini chiari ed inconfutabili la disciplina mutuabile dal campo agricolo, contribuendo, in questo modo, al profilarsi di un rapporto ambiguo e irrisolto tra fattispecie e suoi effetti concreti⁵⁵.

⁵³ I precedenti termini “cattura e raccolta” vengono sostituiti da quello di “ricerca”, che in realtà non definisce in modo completo l'attività di pesca che richiede necessariamente anche le fasi della cattura e della raccolta. Viene, inoltre, descritta in modo analitico la serie di operazioni comprese nella definizione di attività di pesca, in modo forse eccessivamente esteso. Sul punto, P. MAGNO, *op. cit.*, p. 229.

⁵⁴ La nuova normativa ha risolto una questione che si era posta nel vigore del d.lgs. n. 226 del 2001, il cui art. 2, comma 4°, nel prevedere l'applicazione della legge n. 102 del 1992 ai soggetti che si dedicavano all'acquacoltura, si poneva in contrasto con il nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ., introdotto dal d.lgs. n. 228 del 2001, che permette di ricomprendere al suo interno la figura dell'acquacoltore. Per superare tale contraddizione, secondo la dottrina maggioritaria dell'epoca, era necessario ritenere che il d.lgs. n. 228 del 2001, successivo al d.lgs. n. 226 del 2001, avesse abrogato implicitamente il comma 4° dell'art. 2 di quest'ultimo. Sul punto si veda L. COSTATO, *I tre decreti legislativi di «orientamento» in campo agricolo, forestale e della pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 220. L'art. 27 del d.lgs. n. 4 del 2012, stabilendo l'abrogazione espressa dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 e, di conseguenza, del richiamo della legge del 1992, ha risolto tale problematica. Va rilevato, tuttavia, che la normativa in oggetto pone a sua volta un problema interpretativo prevedendo all'art. 4, comma 3°, che l'acquacoltore che esercita, in forma singola o associata, le attività di cui all'art. 3 – acquacoltura – è imprenditore ittico, ma solo ai fini del decreto stesso. Non è facilmente comprensibile la scelta legislativa di considerare imprenditore ittico l'acquacoltore unicamente ai fini del d.lgs. n. 4 del 2012. In questo modo, infatti, si creerebbe una figura di acquacoltore con doppia veste: imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 cod. civ. e imprenditore ittico ai sensi della normativa del 2012. L'interrogativo che rimane aperto, secondo F. BRUNO, *La riforma dell'imprenditore ittico del 2012 tra agrarietà e specialità dello statuto*, cit., p. 126, è il seguente: quali fini persegue il d.lgs. n. 4 del 2012, per giustificare tale previsione? A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, 2016, Torino, p. 78, in merito a tale previsione, ritiene che il comma terzo dell'art. 4 miri semplicemente a «limitare l'equiparazione acquacoltore/imprenditore ittico all'applicazione delle disposizioni più favorevoli che il d.lgs. n. 4 del 2012 detta per l'imprenditore ittico».

⁵⁵ Cfr. F. BRUNO, *La riforma dell'imprenditore ittico del 2012 tra agrarietà e specialità dello statuto*, cit., p. 128. In sintonia con tale ultimo riferimento, P. MASI, *op. cit.*, p. 428, riportando il titolo della legge 28 luglio 2016, n. 154 «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale», sottolinea come lo stesso legislatore che ha introdotto l'equiparazione tra imprenditore ittico e imprenditore agricolo non si sia poi premurato di coordinare i due settori. L'Autore evidenzia, inoltre, come tale assimilazione trovi un'applicazione dubbia, snodandosi, no-

Il contenuto della sentenza in epigrafe potrebbe in ogni caso orientare l'interprete in tale operazione, anche a seguito della novella del 2012, non essendo intervenute modifiche sostanziali in tema di disciplina applicabile all'una e all'altra figura, tali da ostare alla sua operatività. La sostituzione del precedente testo della norma «l'imprenditore ittico è equiparato⁵⁶ all'imprenditore agricolo» con quello di «all'imprenditore ittico *si applicano* le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo», infatti, non comporta alcun mutamento giuridicamente rilevante, trattandosi semplicemente di una variazione lessicale. Va ad ogni modo segnalato che alcuni Autori, pur riconoscendo che da un punto di vista pratico non sussistono differenze rispetto all'impostazione antecedente, hanno posto in evidenza – su un piano puramente teorico – il diverso significato dei termini impiegati dal legislatore rispettivamente nel 2001 e nel 2012⁵⁷.

La Corte costituzionale, tuttavia, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 – in relazione alla sottrazione dell'imprenditore ittico alla disciplina del fallimento e delle procedure concorsuali – adottando un approccio fondamentalmente operativo, non sembra aver dato particolare peso alla diversa terminologia impiegata nella normativa più recente, riconoscendo l'esistenza di un rapporto di continuità con la precedente sotto il profilo degli effetti⁵⁸. A fronte di quest'ultimo dato e della rilevata assenza di modifiche sostanziali, le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato in relazione alla normativa del 2001, come modificata nel 2004, potrebbero conservare la loro attualità, risultando quindi utilmente fruibili anche dopo la revisione da ultimo intervenuta in materia.

ELISA SALVADORI

nonostante una reiterata affermazione di principio, tra puntuali estensioni della disciplina e omissioni incomprensibili.

⁵⁶ L. PETRELLI, *op. cit.*, p. 166, in relazione al ricorso alla tecnica dell'equiparazione, ha segnalato che la stessa non comporterebbe tanto «un'estensione della sfera dell'agrarità dell'impresa», tipica del rapporto di connessione, quanto «un allargamento dell'applicabilità dello statuto dell'impresa agricola (nel caso di norme più favorevoli) a realtà imprenditoriali diverse».

⁵⁷ Sul punto si veda F. BRUNO, *La riforma dell'imprenditore ittico del 2012 tra agrarietà e specialità dello statuto*, cit., p. 108, il quale afferma che il ricorso alla tecnica dell'estensione delle disposizioni dettate per l'imprenditore agricolo a quello ittico, sebbene da un punto di vista operativo non comporti alcun cambiamento, sul piano teorico lascerebbe spazio a «qualche cedimento all'idea di una impresa di pesca autonoma ma inserita all'interno dell'impresa agraria». L'Autore aggiunge, altresì, che «l'impresa ittica mutua le regole dell'impresa agricola, ma definitivamente ora possiamo dire che non si assimila ad essa, la pesca resta altro rispetto all'agricoltura». P. MAGNO, *op. cit.*, p. 229, allo stesso modo, pur ribadendo che si tratta di «lievi modificazioni rispetto alla normativa precedente, sostanzialmente irrilevanti», precisa che «l'equiparazione comporta una identificazione, il rinvio comporta una separazione e distinzione».

⁵⁸ La Corte costituzionale, invero, nella sentenza 20 aprile 2012, n. 104, già citata alla nota 50, non si sofferma sulla variazione lessicale introdotta dal legislatore e dichiara testualmente: «Nessun rilievo sostanziale ha, poi, il fatto che, successivamente al deposito della ordinanza di rimessione del Tribunale di Torre Annunziata, la disposizione legislativa ora richiamata sia stata espressamente abrogata per effetto della entrata in vigore dell'art. 27, comma 1°, lett. d), del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4 ("Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96"), dato che l'art. 4, comma 4°, del citato d.lgs. n. 4 del 2012, a sua volta, prevede nuovamente che "fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo"».

ABSTRACT

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5612, affronta una questione dibattuta, ovvero la possibilità, per l'imprenditore ittico, di accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale. Al fine di una migliore comprensione e contestualizzazione della pronuncia, il contributo si propone di fornire una sintetica ricostruzione della normativa e dell'elaborazione dottrinale che hanno interessato la figura dell'imprenditore ittico nel corso degli anni. Il Consiglio di Stato, infatti, fonda la sua decisione sull'equiparazione normativa di quest'ultimo all'imprenditore agricolo; equiparazione sancita dall'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, come modificato dal d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154. Dalla pronuncia in esame emerge, nello specifico, che una simile scelta legislativa, pur confermando la differenza ontologica tra le due figure, legittima il rilascio della certificazione della qualifica di imprenditore agricolo professionale, quale regime di favore previsto per l'imprenditore agricolo, ad un imprenditore ad esso normativamente equiparato. Va segnalato che, anche dopo l'intervento del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, che ha ridefinito la figura dell'imprenditore ittico, la sentenza oggetto di annotazione potrebbe risultare tuttora attuale, non essendo state apportate modifiche sostanziali sul punto.

The judgment of the Italian administrative Court, Consiglio di Stato, Sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5612, addressed the issue concerning the possibility for fishery sector entrepreneur to access the regime applicable to farmers who practice farming as a main occupation. In order to understand the rationale of the decision, the present contribution seeks to briefly analyse the legal framework applicable to fishery sector entrepreneur and the development of the scholarship on the topic. Indeed, the Consiglio di Stato based its judgment on the equalization of fishery sector entrepreneur to farmer. Such assimilation is provided by art. 2 legislative decree 18 May 2001, n. 226, as modified by legislative decree 26 May 2004, n. 154. In particular, the judgement held that such equalization confirms the ontological difference between the two figures, but it allows the application of the regime of farmer who practices farming as a main occupation to fishery sector entrepreneur. Moreover, it must be noted that the judgement in analysis can be relevant even after the reform established by legislative decree 9 January 2012, n. 4, that redefines this figure but does not modified the matter of equalization.

PAROLE CHIAVE: Imprenditore ittico – Imprenditore agricolo – Imprenditore agricolo professionale – Equiparazione normativa.

KEYWORDS: *Fishery sector entrepreneur – Farmer – Farmer who practices farming as a main occupation – Equalization.*

