

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

pag.

SILVIA BOLOGNINI, <i>Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili</i>	615
---	-----

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ELOISA CRISTIANI, <i>Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?</i>	645
ILARIA TRAPÈ, <i>Le indicazioni geografiche: un sistema plurale tra semplificazione, diversificazione e tutela</i>	664
MARGHERITA BRUNORI, <i>Responsabilità sociale e ambientale dell'impresa nella catena di fornitura agroalimentare: riflessioni intorno alla Guida FAO-OCSE</i>	696

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

XXX EUROPEAN CONGRESS AND COLLOQUIUM OF RURAL LAW	727
LUIGI RUSSO, <i>Food sovereignty and food security: introductory remarks</i>	728
MARIAGRAZIA ALABRESE e GIULIANA STRAMBI, <i>Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework</i>	736
IRENE CANFORA, <i>Protection of cultivated land: rural planning law and agricultural property and real estate law</i>	746
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Les évolutions récentes et significatives du droit rural</i> .	768
FRANCESCA SPAGNUOLO, <i>How Italy deals with the impact of climate change on its water resources</i>	789

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

EGIDIA FLORE, <i>Osservazioni su taluni orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in tema di ritenzione agraria</i>	137
---	-----

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

MATTEO FERRARI, <i>La protezione delle varietà vegetali: l'esecuzione agricola fra tutela del costituente e protezione degli agricoltori</i>	183
--	-----

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. V, 17 ottobre 2019, in causa C 239/18
(Protezione delle varietà vegetali),
172.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

SILVIA BOLOGNINI

IL CONSUMATORE NEL MERCATO AGRO-ALIMENTARE EUROPEO FRA SCELTE DI ACQUISTO CONSAPEVOLI E SCELTE DI ACQUISTO SOSTENIBILI*

ABSTRACT

Tra i 17 *goals* della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile (adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite), dal titolo particolarmente significativo «Trasformare il nostro mondo: l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», figura anche quello di «garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo» (*goal* 12), al quale è associato (tra gli altri) il *target*: «Accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura» (*target* 12.8).

Muovendo dal presupposto che gli alimenti, essendo beni necessari alla sopravvivenza del genere umano, sono potenzialmente in grado di raggiungere la generalità dei consumatori, (anche) nell'ordinamento giuridico europeo si è fatta strada l'idea che la comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare debba essere disciplinata in modo da consentirle di assolvere anche una funzione educativa, volta a sensibilizzare i con-

* Lo scritto riproduce, per gentile concessione degli organizzatori, la relazione dal titolo «La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili» tenuta al XXV Colloquio biennale della Associazione italiana di diritto comparato «Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata», tenutosi a Parma nei giorni 23-25 maggio 2019, i cui Atti sono in corso di pubblicazione presso la Roma TrE-Press, e rientra nel progetto di ricerca «La disciplina delle vendite B2C di prodotti agro-alimentari stipulate a distanza: sapere è potere», approvato e finanziato nell'ambito del Piano strategico del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine (N.d.A.).

sumatori verso la necessità di effettuare scelte di acquisto non solo consapevoli, ma anche sostenibili.

L'idea di attribuire alla comunicazione *business to consumer* una funzione educativa al fine di perseguire lo sviluppo sostenibile, costringe, però, l'interprete a chiedersi, da un lato, se e in che modo sia possibile misurare la sostenibilità dei prodotti alimentari rispettando la multidimensionalità di tale concetto, dall'altro, quali siano le difficoltà e le insidie che si celano dietro a un simile progetto.

The new Sustainable Development Agenda (adopted on 25 September 2015 by the United Nations General Assembly) has a meaningful title «Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development» and includes among its 17 Sustainable Development Goals that of «Ensuring sustainable consumption and production patterns» (Goal 12). Goal 12 is also associated with the target «By 2030, ensure that people everywhere have the relevant information and awareness for sustainable development and lifestyles in harmony with nature» (Target 12.8).

Starting from the assumption that foods, being goods necessary for the survival of humankind, are potentially able to reach all consumers, also in the European Union framework the idea has emerged that the business-to-consumer communication in the agri-food market must be regulated in a way that allows it to perform also an educational function, aimed at making consumers aware of the need to make purchasing decisions not only informed, but also sustainable.

The idea of enhancing the educational function of the business-to-consumer communication in order to achieve sustainable development, however, forces the interpreter to investigate, on the one hand, whether and how it is possible to measure the sustainability of food products ensuring that all three dimensions of sustainable development (economic, social and environmental) are taken into account, and, on the other hand, what the difficulties and pitfalls are that lie behind such a project.

PAROLE CHIAVE: Sviluppo Sostenibile – Alimenti – Comunicazione
Business to Consumer – Funzione Educativa.

KEYWORDS: *Sustainable Development* – Food – *Business-to-Consumer*
Communication – Educational Function.

SOMMARIO: 1. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile. – 2. Il 12° *goal* dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile («Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo») e il possibile contributo della comunicazione *business to consumer* al suo perseguimento. – 3. Scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili nel mercato agro-alimentare europeo: la funzione educativa della comunicazione *business to consumer*. – 4. La sostenibilità del prodotto agro-alimentare e la necessità di trasmettere al consumatore un quadro esaustivo di essa. – 5. L'opportunità di demandare alla comunicazione *business to consumer* il compito di indurre i consumatori a modificare i loro modelli di consumo: considerazioni critiche.

1. Il tema della disciplina della comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili, per essere inquadrato correttamente, richiede di prendere le mosse da alcune considerazioni di carattere preliminare sul concetto di sviluppo sostenibile.

Com'è noto, il concetto di sviluppo sostenibile, nonostante negli ultimi anni abbia indubbiamente beneficiato di un'attenzione maggiore, non è di recente emersione. La prima definizione "formale" di «sviluppo sostenibile» risale, invero, al 1987¹, anno in cui, in seno

¹ Giova ricordare, nondimeno, che, come hanno prontamente rilevato (tra gli altri) K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, 2ª ediz., Londra, 2016, p. 25; S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018, p. 89 e A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 394, già nel corso della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, erano stati implicitamente delineati i tratti essenziali del concetto di sviluppo sostenibile: i principi n. 3 e n. 5 della Dichiarazione con cui si è chiusa tale Conferenza (la c.d. Dichiarazione di Stoccolma) richiamavano, invero, l'attenzione sulla necessità di non esaurire le risorse naturali rinnovabili e di mantenere e migliorare la capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali; al contempo, il principio n. 13 esortava gli Stati ad adottare «un approccio coordinato delle loro pianificazioni dello sviluppo», in modo da consentire al loro progresso di essere «compatibile con la necessità di proteggere e di migliorare l'ambiente». In senso concorde si veda, altresì, M.C. CICIRIELLO, *Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1996, p. 225, ad avviso della quale il concetto di sviluppo sostenibile deve «in certo modo» considerarsi «una evoluzione dei contenuti della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, specificato negli Atti di Rio del 1992». Sul concetto di sviluppo sostenibile si vedano anche G. ROBASTO, *Un po' di chiarezza sullo sviluppo «sostenibile»*, in *Ambiente*, 1995, fasc. 11, p. 37 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 1998, p. 235 ss. ed E. TIEZZI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Roma, 1999, *passim*.

all'Organizzazione delle Nazioni unite, la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo ha stilato e reso pubblico il Rapporto «*Our Common Future*», meglio conosciuto come Rapporto Brundtland², dal nome della allora Presidente della Commissione³, che ne è stata, peraltro, anche la promotrice.

Nel Rapporto Brundtland lo sviluppo sostenibile è stato identificato con lo sviluppo «che soddisfa le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie», al fine di richiamare l'attenzione sull'opportunità di delineare strategie di sviluppo in grado di conciliare le esigenze economiche con quelle connesse alla tutela dell'ambiente⁴.

A ben vedere, però, il Rapporto Brundtland, avendo incentrato la definizione di sviluppo sostenibile sul bilanciamento delle necessità delle generazioni attuali con quelle delle generazioni future, senza specificare la natura di tali necessità, ha esplicitato l'essenza dello sviluppo sostenibile, un'essenza che non ha tardato a rivelarsi poliedrica, tant'è vero che, con il passare degli anni, in seguito al palesarsi di nuovi problemi e all'acquisizione di nuove conoscenze e consapevolezza, il concetto di sviluppo sostenibile ha avuto modo di arricchirsi di ulteriori contenuti rispetto a quello iniziale, di impronta fortemente ambientalistica⁵.

² Il Rapporto Brundtland è allegato alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite A/42/427 del 4 agosto 1987 ed è reperibile al seguente *link*: http://netzwerk-n.org/wp-content/uploads/2017/04/0_Brundtland_Report-1987-Our_Common_Future.pdf.

³ Ci si riferisce a Gro Harlem Brundtland.

⁴ Si veda il Rapporto Brundtland, cit., punto 27, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs».

⁵ Si veda in proposito M.C. CICRIELLO, *Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile*, cit., p. 228, ad avviso della quale: «Il concetto di sviluppo sostenibile si presenta in definitiva come un concetto dinamico e non statico, i cui contenuti mutano nel tempo. Esso risulta, infatti, fondato sull'idea che dovrebbe essere possibile migliorare il livello di vita di base della popolazione mondiale in continuo aumento, senza impoverire inutilmente le risorse naturali esistenti che sono limitate e, nel contempo, senza degradare ulteriormente l'ambiente. Ecco quindi che l'applicazione pratica di esso passa necessariamente per la determinazione di specifici indicatori di carattere economico, sociale ed ecologico».

La dinamicità del concetto di sviluppo sostenibile, che risiede nella mobilità dei suoi confini e nella conseguente possibilità di ascrivere a esso diverse accezioni, è stata confermata, da ultimo, dalla nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 25 settembre 2015, il cui titolo, com'è noto, è: «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» (d'ora in avanti, Agenda 2030)⁶.

L'Agenda 2030 ha consacrato l'idea che nel concetto di sviluppo sostenibile coesistano (almeno) tre dimensioni, tra loro integrate e indivisibili, quali quella ambientale, quella economica e quella sociale⁷, e che, pertanto, occorra definire un programma di azione

⁶ L'adozione dell'Agenda 2030 è avvenuta con la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, il cui testo in italiano è reperibile al seguente link: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

⁷ Si veda J.D. SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, in *The Lancet*, vol. 379, Issue 9832, 9 giugno 2012, p. 2206, il quale ha osservato in proposito: «Although specific definitions vary, sustainable development embraces the so-called triple bottom line approach to human wellbeing. Almost all the world's societies acknowledge that they aim for a combination of economic development, environmental sustainability, and social inclusion, but the specific objectives differ globally, between and within societies». Sui contenuti dell'Agenda 2030 si vedano, *ex multis*, L. CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?*, in *La Comunità internazionale*, 2016, p. 49 ss.; N. LONGO, *L'Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale*, in *Il dir. pen. della globalizzazione*, 2017, p. 297 ss.; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *www.federalismi.it*, 2019, fasc. 9, p. 1 ss.; M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?"*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 2015, p. 489 ss.

In proposito merita di essere ricordato, altresì, che, come è stato ribadito di recente anche dalla dottrina agraristica, a queste tre accezioni ne andrebbe affiancata almeno una quarta: come caldeggiato, peraltro, anche dall'UNESCO e dalla FAO, alle dimensioni economica, sociale ed ambientale, andrebbe aggiunta quella culturale. Si veda A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 381 ss., la quale, in particolare a p. 395, osserva: «Né si può dimenticare che lo sviluppo sostenibile basato sui tre pilastri, sociale, economico, ambientale si è arricchito negli anni di un ulteriore pilastro, quello culturale. Quest'ultima dimensione, infatti, non viene considerata completamente compresa in quella sociale e soprattutto l'UNESCO incita a tenere conto dei quattro pilastri (economico, sociale, ambientale, culturale) nell'ambito della valutazione dell'impatto dei prodotti ad indicazione d'origine. Questa dimensione plurale della nozione considerata è ben evidenziata in altri documenti e rapporti FAO dove emerge anche la difficoltà di ricostruire un quadro unitario di azione laddove gli stessi riferimenti normativi sono diversi».

universale ed esauriente che tocchi diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per il benessere dell'umanità e del pianeta: ambiti che vanno dalla lotta alla povertà e alla fame all'eliminazione delle disuguaglianze; dalla tutela delle risorse naturali alla promozione di un'agricoltura sostenibile; dalla salvaguardia del benessere e della salute di tutti, e a tutte le età, alla somministrazione di un'educazione di qualità, equa ed inclusiva; dalla gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie alla garanzia dell'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; dalla lotta al cambiamento climatico alla correzione dei modelli di produzione e di consumo, fino ad arrivare a prendere in considerazione persino il ripensamento dei sistemi fiscali.

Al fine di rendere immediatamente fruibili gli ambiti di inter-

In effetti, la dimensione culturale, pur non essendo del tutto estranea alle logiche dell'Agenda 2030, non beneficia ancora di una collocazione autonoma rispetto alla dimensione sociale. Nell'Agenda 2030, non mancano, invero, i riferimenti alla dimensione culturale, ma sono riferimenti in un certo senso impliciti: ad esempio, al punto 8, è dato rinvenire l'affermazione in forza della quale «il mondo che immaginiamo è un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti dell'uomo e della sua dignità, per lo stato di diritto, per la giustizia, l'uguaglianza e la non-discriminazione; dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale e dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune»; al punto 36 viene ribadito, invece, quanto segue: «Ci impegniamo a promuovere la comprensione interculturale, la tolleranza, il rispetto reciproco, insieme a un'etica di cittadinanza globale e di responsabilità condivisa. Prendiamo atto della diversità naturale e culturale del mondo, e riconosciamo che tutte le culture e le civiltà possono contribuire a, e sono attori fondamentali per lo sviluppo sostenibile»; il *target* 4.7 (che è abbinato al 4° *goal*: «Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti») richiama, poi, l'attenzione sulla necessità di «garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile»; del pari, il *target* 8.9 (che è associato all'8° *goal*: «Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti») sottolinea la necessità di «concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali», concetto, questo, ripreso anche dal *target* 12.8, sul quale si avrà modo di tornare in seguito; il *target* 11.4 (che è associato all'11° *goal*: «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili») punta, infine, a «potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo».

vento interessati dall'Agenda 2030, sono stati individuati 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile – i cc.dd. *Sustainable Development Goals* (SDGs) o, più comunemente, *goals* – da raggiungere entro il 2030⁸, ai quali sono stati associati 169 *targets*⁹.

Com'è dato evincere dal testo dell'Agenda 2030, la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile è avvenuta tenendo conto dell'esperienza maturata in relazione agli Obiettivi di Sviluppo del Mil-

⁸ Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che l'Agenda 2030 vuole conseguire sono, nel dettaglio: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni; rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre; promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. Si veda la Tabella a p. 14 della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, cit.

⁹ Come ricordato da M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 1, «gli SDGs sono stati adottati dopo un lungo, complesso e partecipato processo negoziale lanciato dalla Conferenza Rio+20 del 2012, e si pongono come l'agenda globale di sviluppo per il periodo 2016-2030, finalizzata al perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile». Sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile si vedano, *ex multis*, N. KANIE e F. BIERMANN, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge (MA), 2017, *passim*; S. ADELMAN, *The Sustainable Development Goals, Anthropocentrism and Neoliberalism*, in *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, a cura di D. French e L.J. Kotzé, Cheltenham, 2018, p. 15 ss.; L.J. KOTZÉ, *The Sustainable Development Goals: an Existential Critique alongside Three New-Millennial Analytical Paradigms*, *ivi*, p. 41 ss.; G. LONG, *Underpinning Commitments of Sustainable Development Goals: Indivisibility, Universality, Leaving No One behind*, *ivi*, p. 91 ss.; W. SCHOLTZ e M. BARNARD, *The Environment and the Sustainable Development Goals*, *ivi*, p. 227 ss.; R. PAVONI e D. PISELLI, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, 2016, 13(26), p. 13 ss.

lennio (i c.d. *Millennium Development Goals* – MDGs)¹⁰, che nel 2000 erano stati indicati, sempre dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, come gli obiettivi di sviluppo da perseguire entro il 2015¹¹. In dottrina è stato opportunamente osservato, però, che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile si differenziano dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, non solo perché sono più numerosi (17 SDGs a fronte dei precedenti 8 MDGs)¹², ma anche perché, oltre a essere rivolti

¹⁰ Nel Preambolo dell'Agenda 2030 è dato rinvenire, invero, la seguente affermazione: «I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale. Essi si basano sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale». Al punto 16 viene, poi, ribadito: «Quasi 25 anni fa, vennero concordati gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Questi hanno fornito un'importante base per lo sviluppo e hanno consentito di compiere progressi significativi in numerose aree. Ma il progresso non è stato uguale ovunque. Specialmente nei Paesi meno sviluppati in Africa, in quelli senza sbocco sul mare e nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, alcuni degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non vengono raggiunti – soprattutto quelli relativi alla salute della madre, del neonato e del bambino, e alla salute riproduttiva. Ci impegniamo nuovamente per la totale realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, compresi quelli non raggiunti, in particolare fornendo una mirata e maggiore assistenza ai Paesi meno sviluppati e altri Paesi con situazioni particolari, in linea con i programmi di sostegno esistenti. La nuova Agenda incrementa gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e cerca di perseguire gli obiettivi che non erano stati raggiunti, soprattutto per quanto riguarda i più vulnerabili». Si veda, al riguardo, quanto affermato da J.D. SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, cit., p. 2206, nella fase di elaborazione di tali obiettivi: «The SDGs are an important idea, and could help finally to move the world to a sustainable trajectory. The detailed content of the SDGs, if indeed they do emerge in upcoming diplomatic processes, is very much up for discussion and debate. Their content, I believe, should focus on two considerations: global priorities that need active worldwide public participation, political focus, and quantitative measurement; and lessons from the MDGs, especially the reasons for their success, and corrections of some of their most important shortcomings».

¹¹ Si veda la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite A/RES/55/2 del 20 settembre 2000, con la quale è stata adottata la «Dichiarazione del Millennio delle Nazioni unite», il cui testo in italiano è reperibile al seguente *link*: <https://www.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/36>.

¹² M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 3, osserva in proposito: «Vi sono però importanti differenze tra gli SDGs ed i loro predecessori, gli MDGs. In prima istanza, vi è un incremento marcato del numero degli obiettivi e dei *targets* correlati.

a tutti i Paesi della comunità internazionale, e non, quindi, ai soli Paesi in via di sviluppo come i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio¹³, promuovono lo sviluppo sostenibile e non il solo sviluppo economico¹⁴. L'Agenda 2030 sollecita, invero, l'elaborazione, da parte di tutti i Paesi della comunità internazionale, di appositi piani di azione, in grado di consentire, anche mediante il coinvolgimento degli *stakeholders*, il corretto equilibrio tra lo sviluppo economico, la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale¹⁵.

Gli MDGs, infatti, erano articolati in 8 obiettivi e 21 *targets*. Con gli SDGs, invece, il numero degli obiettivi è più che raddoppiato, passando da 8 a 17, e i *targets* sono cresciuti in maniera ancora più netta, arrivando a 169».

¹³ Si veda, al riguardo, M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 3, il quale, in merito al fatto che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sono indirizzati a tutti i Paesi della comunità internazionale, osserva: «Questa caratteristica è una novità assoluta, che rappresenta forse l'inizio di un nuovo approccio nel contesto delle Nazioni unite. Va tuttavia ricordato come tale approccio è temperato dal richiamo contenuto nell'Agenda 2030 al Principio 7 della Dichiarazione di Rio, vale a dire il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che introduce un certo elemento di flessibilità nell'applicabilità generalizzata degli SDGs a tutti i Paesi».

¹⁴ Sul punto si vedano, *amplius*, M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 3 s.; M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?"*, cit., p. 489 ss.; J.D. SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, cit., p. 2206 ss.

¹⁵ Nel preambolo dell'Agenda 2030 si trova, invero, affermato: «Tutti i Paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma. Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato». Al punto 17 viene, poi, chiarito: «I propositi dell'Agenda, tuttavia, vanno ben oltre gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Oltre a perseguire l'evoluzione di priorità come la sconfitta della povertà, la salute, l'educazione, la sicurezza alimentare e la nutrizione, stabilisce anche una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali. Garantisce anche società più aperte e pacifiche. Fissa, in modo decisivo, le modalità di attuazione. Riflettendo sull'approccio integrato che abbiamo deciso di applicare, vi sono delle profonde interconnessioni e componenti trasversali fra i nuovi Obiettivi ed i rispettivi traguardi». Si veda M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 3 s., il quale osserva al riguardo: «Il perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere ispirato dall'Agenda 2030 e deve essere declinato nel contesto nazionale dei singoli Paesi, che sono chiamati ad adottare ed implementare specifiche strategie e piani nazionali in attuazione dell'Agenda stessa, con il pieno coinvolgimento di tutti gli

2. Tra i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, è incluso anche quello di «garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo», che costituisce il 12° *goal*.

La disamina del testo dell'Agenda 2030 e, in particolare, dei *target* associati al 12° *goal*, consente di comprendere che l'obiettivo che si vuole perseguire in riferimento ai modelli di produzione e di consumo consiste nel cambiamento radicale delle modalità con le quali attualmente si producono e si consumano beni e servizi¹⁶. Più nello specifico, si sottolinea la necessità di passare a modelli di produzione e di consumo che assicurino: l'attuazione in tutti i Paesi del Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, adottato nel 2012 durante la Conferenza delle Nazioni unite Rio+20 sullo sviluppo sostenibile (*target* 12.1)¹⁷; una maggiore efficienza sia nella gestione, sia nell'impiego delle risorse naturali (*target* 12.2)¹⁸; la riduzione degli

stakeholders interessati. Infatti, nei primi anni di attuazione dell'Agenda 2030, le tematiche legate all'attuazione degli SDGs hanno gradualmente conquistato un ruolo di primo piano nel dibattito politico, sia a livello internazionale, che a livello nazionale nei singoli Paesi, e stiamo assistendo in molti casi ad un ampio e variegato coinvolgimento dei diversi *stakeholders* nei processi di attuazione degli obiettivi, nell'ottica della realizzazione di percorsi di sviluppo sostenibile più equi e condivisi».

¹⁶ Può essere di qualche utilità far notare, al riguardo, che nell'Agenda 2030, al punto 9, viene sottolineato che uno degli obiettivi che si vuole perseguire è «un mondo in cui i consumi, i processi di produzione e l'uso delle risorse naturali (dall'aria alla terra, dai fiumi, i laghi e le falde acquifere ai mari e agli oceani), sono sostenibili», mentre al punto 28 viene ribadito quanto segue: «Ci impegneremo ad attuare cambiamenti fondamentali riguardanti il modo in cui le nostre società producono e consumano beni e servizi. I governi, le organizzazioni internazionali, il settore commerciale, altri attori ed individui non statali devono contribuire a cambiare modelli di consumo e produzione non sostenibili, anche attraverso la mobilitazione di un'assistenza finanziaria e tecnica da tutte le fonti possibili per rinforzare le capacità innovative, tecnologiche e scientifiche dei Paesi in via di sviluppo, verso modelli di consumo e di produzione più sostenibili. Incoraggiamo la realizzazione del Quadro Decennale di Programmi per la Produzione e il Consumo Sostenibili. Tutti i Paesi devono agire, con i Paesi sviluppati alla guida, tenendo conto dello sviluppo e delle capacità dei Paesi in via di sviluppo».

¹⁷ Il *target* 12.1 è, invero, così formulato: «Attuare il Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, rendendo partecipi tutti i Paesi, con i Paesi sviluppati alla guida, ma tenendo presenti anche lo sviluppo e le capacità dei Paesi in via di sviluppo».

¹⁸ Il *target* 12.2 richiama l'attenzione sulla necessità di «raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali» entro il 2030.

sprechi alimentari (*target* 12.3)¹⁹; il raggiungimento di una gestione eco-compatibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti, sí da ridurre considerevolmente il loro rilascio nell'acqua, nell'aria e nel suolo, e, quindi, il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente (*target* 12.4)²⁰; la riduzione della produzione di rifiuti (*target* 12.5)²¹; nonché la razionalizzazione dei sussidi per i combustibili fossili, il cui impiego si rivela spesso dannoso per l'ambiente (*target* 12.c)²². Al contempo, si auspica che tanto il settore privato, quanto quello pubblico si adoperino al fine di: adottare pratiche sostenibili (*target* 12.6 e 12.7)²³; implementare il turismo sostenibile (*target* 12.b)²⁴; supportare i Paesi in via di sviluppo nel potenziamento delle loro capacità scientifiche e tecnologiche, affinché possano optare per modelli di consumo e di produzione più sostenibili (*target* 12.a)²⁵; assicurare che tutte le persone, in ogni parte del mondo, siano adeguatamen-

¹⁹ Pare più opportuno esprimersi in termini di riduzione degli "sprechi" alimentari, al fine di sottolineare l'ampia portata del *target* 12.3, il quale mira a «dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto» entro il 2030.

²⁰ Il *target* 12.4 richiede, invero, che entro il 2020 (e non entro il 2030) si debba «raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali concordati, e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo per minimizzare il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente».

²¹ Il *target* 12.5 è così formulato: «Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo».

²² Il *target* 12.c richiama l'attenzione sulla necessità di «razionalizzare i sussidi inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco eliminando le distorsioni del mercato in conformità alle circostanze nazionali, anche ristrutturando i sistemi di tassazione ed eliminando progressivamente quei sussidi dannosi, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo bene in considerazione i bisogni specifici e le condizioni dei Paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo, in modo da proteggere i poveri e le comunità più colpite».

²³ Il *target* 12.6 si riferisce, invero, al settore privato e mira a «incoraggiare le imprese, in particolare le grandi aziende multinazionali, ad adottare pratiche sostenibili e ad integrare le informazioni sulla sostenibilità nei loro resoconti annuali»; il *target* 12.7, invece, concerne gli appalti pubblici e auspica che si riescano a «promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali».

²⁴ Il *target* 12.b sollecita, invero, lo sviluppo e l'implementazione di «strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali».

²⁵ Il *target* 12.a è così formulato: «Supportare i Paesi in via di sviluppo nel po-

te informate in merito alla necessità di rivedere i loro stili di vita, nell'ottica di renderli più adeguati al raggiungimento dello sviluppo sostenibile (*target* 12.8).

Per quanto concerne, più nello specifico, il *target* 12.8, che è formulato nel modo che segue: «Accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura», esso si basa sulla convinzione che le persone, se adeguatamente informate in merito a quanto le loro scelte di consumo possano incidere (sia in negativo, sia in positivo) sullo sviluppo sostenibile, si adopereranno al fine di rendere le loro abitudini di consumo più consone al raggiungimento di tale obiettivo. In estrema sintesi, un'informazione adeguata dovrebbe indurre i consumatori a scegliere i beni e i servizi "più sostenibili", il che, inevitabilmente, si tradurrebbe, per i rispettivi produttori ed erogatori, in una sollecitazione a rivedere i loro modelli di produzione, allo scopo di rendere i loro prodotti più funzionali al perseguimento dello sviluppo sostenibile e catturare così il *favor* dei consumatori.

Alla base di tale convinzione vi è, evidentemente, l'idea che il consumatore possa svolgere una funzione propulsiva: mai come in questo periodo, in cui la forte integrazione degli scambi commerciali internazionali e la saturazione per certi versi dell'offerta costringono a calibrare – quantitativamente e qualitativamente – la produzione sulla base di ciò che può trovare un'effettiva allocazione sul mercato, il consumatore, con le sue scelte di acquisto, avrebbe il potere di decretare il successo di determinati prodotti e, quindi, di indirizzare i modelli di produzione.

La *ratio* sottesa al *target* 12.8, a ben vedere, non costituisce una novità assoluta: da diverso tempo, invero, in ambito sia internazionale, sia europeo, sia nazionale e finanche regionale, si è fatta strada l'idea che la comunicazione *business to consumer* possa contribuire a rendere i consumatori più partecipi e responsabili, fornendo loro le informazioni necessarie a metterli in condizione di riconoscere, tra i

tenziamento delle loro capacità scientifiche e tecnologiche, per raggiungere modelli di consumo e produzione più sostenibili».

prodotti presenti sul mercato, quelli in grado di offrire le prestazioni migliori, in termini per lo più ambientali ed energetici: si pensi, a titolo di esempio, alle cc.dd. etichettature ambientali²⁶ ed energetiche²⁷, alle certificazioni di prodotto affermatesi nel settore forestale²⁸, alle cc.dd. certificazioni di sostenibilità che si stanno diffondendo con sempre maggiore celerità²⁹.

Tuttavia, tanto la formulazione letterale impressa al *target* 12.8, quanto i contenuti dell'Agenda 2030, costringono a chiedersi se, in seguito all'adozione di tale documento programmatico, il ruolo svolto dalla comunicazione *business to consumer* nel perseguimento dello sviluppo sostenibile necessita di essere ripensato alla luce della multidimensionalità di tale concetto e se, conseguentemente, fornire ai consumatori informazioni relative ai profili ambientali ed energetici dei prodotti e dei servizi presenti sul mercato non significhi fare riferimento a indicatori che concernono una sola dimensione di esso. Sotto tale profilo, il mercato agro-alimentare europeo offre diversi spunti di riflessione che consentono di mettere in luce le insidie che si celano dietro (quella che potrebbe essere definita) la comunicazione della sostenibilità.

²⁶ Sulle cc.dd. etichettature ambientali sia consentito rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a S. BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno di Pisa, 1-2 luglio 2011, a cura di M. Goldoni ed E. Sirsi, Milano, 2011, p. 304 ss.

²⁷ Sulle cc.dd. etichettature energetiche sia consentito rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 26 ss.

²⁸ Si pensi, ad esempio, alle certificazioni (volontarie e indipendenti) della catena di custodia, promosse sia dal *Forest Stewardship Council*, sia dal *Programme for Endorsement of Forest Certification Schemes*, le quali cercano di andare incontro alla crescente esigenza dei consumatori di disporre di prodotti a base di legno o non legnosi provenienti da boschi e/o foreste certificate come gestite in modo responsabile o sostenibile, da un punto di vista sia ambientale, sia economico, sia, infine, sociale.

²⁹ La Commissione europea ha avviato, peraltro, già nel luglio 2008, un piano di azione sul consumo e la produzione sostenibili: si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"», del 16 luglio 2008, COM(2008) 397 def., in cui si fa espresso riferimento, in particolare a p. 4 (punto 2) e a p. 6 (punto 2.2.), alla etichettatura energetica e al marchio di qualità ecologica.

3. Il *target* 12.8 dell'Agenda 2030 si presta, per lo meno in potenza, ad avere una portata amplissima, in quanto può essere riferito a qualsivoglia tipologia di processo produttivo e a qualsivoglia modello di consumo e, quindi, anche a quelli del settore agro-alimentare³⁰.

A dire il vero, nel dibattito relativo all'individuazione degli strumenti più utili a veicolare il concetto di sviluppo sostenibile, il settore agro-alimentare ha beneficiato, soprattutto negli ultimi tempi, di un'attenzione particolare³¹. Ciò è accaduto per una ragione molto semplice: i prodotti agro-alimentari, essendo beni necessari alla sopravvivenza del genere umano, sono potenzialmente in grado di raggiungere la generalità dei consumatori, perciò se tramite essi si riuscisse a fare attecchire la consapevolezza che è necessario orientare le proprie scelte di acquisto verso prodotti più sostenibili, le ripercussioni positive, in termini di perseguimento dei *goals* indicati dall'Agenda 2030, sarebbero immediate.

Tale assunto poggia sulla convinzione che un consumatore disposto a correggere le sue scelte di acquisto nel campo alimentare sarebbe propenso a modificare i suoi criteri di scelta anche in relazione ai prodotti diversi dagli alimenti, arrivando in buona sostanza a rivedere il suo intero stile di vita.

In tale prospettiva la comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare sarebbe in grado di assolvere una funzione educativa, nella misura in cui sarebbe capace di indirizzare i consumatori verso l'effettuazione di scelte di acquisto maggiormente cor-

³⁰ Si segnala, in proposito, che nell'ottobre 2015, proprio nell'ambito del Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, è stato lanciato un programma *multi-stakeholder* globale per sistemi alimentari sostenibili, che ha l'obiettivo di promuovere la realizzazione di sistemi alimentari rispettosi delle risorse naturali, orientanti alla riduzione dello spreco alimentare e al potenziamento della resilienza in agricoltura. All'interno di tale programma viene assegnato un ruolo di fondamentale importanza proprio alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti dello sviluppo sostenibile e alla divulgazione del sapere e delle informazioni utili al perseguimento di tale obiettivo.

³¹ Si vedano, *ex multis*, L. REISCH, U. EBERLE e S. LOREK, *Sustainable Food Consumption: an Overview of Contemporary Issues and Policies*, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 2013, 9:2, p. 7 ss. e P. CORVO, *Food Culture, Consumption and Society*, New York, 2015, *passim*.

rispondenti alla scala di valori sottesa al concetto di sviluppo sostenibile.

Orbene, l'idea che la comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare possa assolvere anche una funzione educativa non è del tutto estranea alla disciplina attualmente riservata a essa nel mercato agro-alimentare europeo³²: si pensi, ad esempio, alle disposizioni di matrice europea che regolano l'impiego del c.d. marchio biologico, la cui funzione è (*rectius*, dovrebbe essere)³³ quella di fare leva sulla sensibilità ambientale del consumatore, richiamando la sua attenzione sul fatto che «la produzione biologica è un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali» e che «il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione

³² Può essere utile ricordare che, quando si ragiona di comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare, si fa riferimento a un fenomeno molto ampio, che comprende tanto le informazioni obbligatorie, quanto le informazioni volontarie, così come l'impiego di segni distintivi, di marchi e di certificazioni, pubbliche e private. Merita di essere evidenziato al riguardo che il reg. (UE) n. 1169/2011 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento CE n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.), non solo ha accolto, all'art. 2, par. 2, lett. a), una definizione di «informazioni sugli alimenti» decisamente molto ampia, che comprende al suo interno tutte «le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale», ma ha anche esteso, all'art. 7, par. 4, l'applicazione delle disposizioni sulle «pratiche leali d'informazione» alla pubblicità e alla presentazione degli alimenti.

³³ Come si avrà modo di sottolineare anche in seguito, spesso il consumatore medio sceglie il prodotto biologico non perché indotto da una forte sensibilità ambientale, ma perché convinto che il prodotto biologico sia più sicuro, proprio perché ottenuto con procedimenti più naturali e perché (di regola) non contiene organismi geneticamente modificati.

sociale, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale»³⁴.

Parimenti, anche il reg. (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni ai consumatori di prodotti alimentari³⁵ ha cercato di valorizzare la funzione educativa della comunicazione *business to consumer*, in particolare introducendo la dichiarazione nutrizionale nel

³⁴ Così recita il 1° *considerando* del reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CEE) n. 2092/91, in *GUCE* n. L 189 del 20 luglio 2007, p. 1 ss. Sul metodo di produzione biologico si vedano, *ex multis*, I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002, *passim*; EAD., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 361 ss.; E. ROOK BASILE, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3ª ediz., Padova, 2003, p. 734 ss.; S. MASINI, *Prodotti alimentari ottenuti con metodo biologico*, in *Corso di diritto alimentare*, 4ª ediz., Milano, 2018, p. 349 ss.; E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologico*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Gemanò ed E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agro-alimentare*, Torino, 2011, p. 81 ss.; EAD., *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004, *passim*; F. CAPELLI ed E.M. GIGLIOLI, *L'agricoltura biologica dagli anni venti del secolo scorso ai giorni nostri*, in *Alimenta*, 2018, p. 129 ss.; L. LEONE, *Organic Regulation: A Legal and Policy Journey between Europe and the United States*, Roma, 2019, *passim*.

Preme ricordare che il reg. (CE) n. 834/2007, nonostante sia stato formalmente abrogato dall'art. 56 del reg. (UE) n. 2018/848 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, in *GUUE* n. L 150 del 14 giugno 2018, p. 1 ss.), continuerà a essere applicato fino al 1° gennaio 2021: ai sensi dell'art. 61 del reg. (UE) n. 2018/848, infatti, quest'ultimo, anche se è entrato in vigore il terzo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, troverà applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2021. Per la disamina della proposta che ha portato all'adozione di tale regolamento si veda I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 535 ss., mentre per un primo commento al reg. (UE) n. 2018/848 si vedano N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 477 ss.; M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *www.rivistadga.it*, 2018, fasc. 6 e L. SALVI, *Il metodo di produzione biologico: il regolamento (UE) 2018/848*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 9ª ediz., Milano, 2019, p. 314 ss.

³⁵ *Sui contenuti di tale regolamento e per ulteriori riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 93 ss.

novero delle indicazioni che devono essere obbligatoriamente fornite in relazione agli alimenti preimballati³⁶.

Com'è dato evincere dalla lettura dei *considerando* del regolamento³⁷, l'introduzione di tale obbligo è stata ispirata dal Libro bianco della Commissione riguardante una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità, del 30 maggio 2007, nel quale si è messo in evidenza, da un lato, che «l'etichettatura degli alimenti è uno dei modi in cui le informazioni possono essere comunicate ai consumatori e usate per operare scelte basate su criteri sanitari per quanto riguarda l'acquisto di alimenti e bevande», dall'altro, che «il settore pubblicitario e quello del *marketing* hanno una grande importanza e mirano a esercitare un'influenza sul comportamento del consumatore», tant'è vero che «è dimostrato che la pubblicità e il *marketing* di alcuni prodotti alimentari incidono sull'alimentazione, in particolare su quella dei bambini»³⁸.

Muovendo da tali presupposti, nel reg. (UE) n. 1169/2011 il legislatore europeo ha affermato, nel 10° *considerando*, che l'etichettatura nutrizionale è «uno dei metodi principali per informare i consumatori sulla composizione degli alimenti e aiutarli ad adottare decisioni consapevoli» e, nel 34° *considerando*, che «la presentazione obbligatoria sull'imballaggio di informazioni sulle proprietà nutritive dovrebbe supportare azioni dietetiche in quanto parte delle politiche sanitarie pubbliche, che possono anche prevedere l'indicazione di raccomandazioni scientifiche nell'ambito dell'educazione nutrizionale per il pubblico e garantire scelte alimentari informate». Alla base dell'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale vi è, dunque, la convinzione che, tramite essa, il consumatore possa essere persuaso ad acquistare solo alimenti che gli consentano di evitare di incorrere in problemi di salute connessi all'alimentazione, primi fra tutti il sovrappeso e l'obesità³⁹, patologie che, com'è noto, hanno

³⁶ Si veda l'art. 9, par. 1, lett. *l*), del reg. (UE) n. 1169/2011.

³⁷ Si veda, in particolare, il 10° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011.

³⁸ Le affermazioni riportate fra virgolette sono tutte rinvenibili nel Libro bianco della Commissione europea «Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità», del 30 maggio 2007, COM(2007)279 def., p. 6.

³⁹ Difatti, nel 10° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011 si trova anche afferma-

delle ripercussioni molto pesanti in termini di costi economici e sociali per l'Unione europea⁴⁰.

L'attribuzione alla comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare europeo di una funzione educativa (per il momento tramite l'introduzione dell'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale, per lo meno con riferimento ai prodotti alimentari preimballati) ha segnato, di fatto, l'avvio di una nuova fase evolutiva della concezione sottesa alla disciplina europea della fornitura di informazioni ai consumatori di prodotti alimentari⁴¹.

to: «La conoscenza dei principi base della nutrizione e un'adeguata informazione nutrizionale sugli alimenti contribuirebbero significativamente a consentire al consumatore di effettuare scelte consapevoli».

⁴⁰ L'incremento del numero di persone in sovrappeso e con problemi di obesità, oltre agli inevitabili impatti sociali per i diretti interessati, comporta anche una crescita dei costi sanitari. Accanto ai costi diretti costituiti dalle spese sanitarie, vi sono, però, anche costi indiretti da tenere in considerazione, che dipendono, in particolare, dai maggiori tassi di assenteismo sul lavoro imputabili ai lavoratori affetti da tale patologia, che di fatto riducono la produttività e i risultati. Non va, inoltre, dimenticato che l'obesità è una delle principali cause di morte precoce, il che incide inevitabilmente su di uno dei maggiori problemi da cui risulta afflitta l'economia europea, quale quello del progressivo invecchiamento della popolazione. Sia consentito rinviare, sul punto, a S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea, Napoli, 2014, p. 45 ss.

⁴¹ Anche la comunicazione *business to consumer*, al pari del concetto di sviluppo sostenibile, risulta caratterizzata da una forte dinamicità, nella misura in cui ha visto ampliarsi progressivamente il numero delle funzioni a essa demandate. Sotto tale profilo, le modifiche apportate nel corso degli anni alla normativa europea in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, sono emblematiche: si è passati da una concezione oggettivistica della comunicazione *business to consumer*, quale quella sottesa alla direttiva 79/112/CEE (del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1 ss.), che, com'è noto, costituisce il primo provvedimento di matrice europea in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, a una concezione soggettivistica, seppur mediata, di essa, che ha trovato una prima espressione nella direttiva 2000/13/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss.) e la sua definitiva affermazione nel reg. (UE) n. 1169/2011. Il legislatore europeo, invero, in un primo momento, si è avvalso dell'armonizzazione delle regole sulla comunicazione *business to consumer* per lo più in funzione della tutela dei prodotti, ovvero sia al fine

Attribuendo alla comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare anche il compito di indurre il consumatore a effettuare scelte di acquisto maggiormente in linea con gli interessi reputati meritevoli di tutela dalla compagine europea, il legislatore europeo non si accontenta più, invero, di mettere il consumatore in condizione di effettuare scelte di acquisto consapevoli, nel senso di metterlo in condizione di sapere che cosa sta scegliendo (fermo restando che la scelta cadrà sui prodotti alimentari più vicini ai suoi *desiderata*), ma vuole anche “guidare” le sue condotte di acquisto, spronandolo ad assumere un ruolo più attivo nel perseguimento degli obiettivi indicati come prioritari dalle diverse politiche europee⁴².

di assicurare agli operatori del settore agro-alimentare condizioni di reale parità nella competizione. Solo in un secondo momento, allorché è stato chiamato, anche dalle fonti di rango primario, ad adeguare il suo operato a una scala di valori rivista e ampliata, scala di valori che ha posto in primo piano le esigenze connesse alla tutela della salute pubblica e alla protezione dei consumatori, il legislatore europeo ha riconosciuto alle informazioni alimentari la natura di strumento di primaria importanza per garantire una tutela adeguata ed effettiva agli interessi dei consumatori. Il passaggio da una concezione volta a valorizzare il prodotto e le dinamiche di mercato a una concezione più attenta alle esigenze del consumatore, in termini, innanzi tutto, di ampliamento e comprensione del dato informativo trasmesso, ha fatto sì che, mentre in un primo momento sono apparse imprescindibili la funzione cognitiva e quella persuasiva della comunicazione *business to consumer* – in ragione, la prima, dell’incapacità del prodotto alimentare di trasmettere attraverso la sua fisicità un’idea precisa delle sue caratteristiche e, la seconda, della necessità dell’operatore del settore alimentare di catturare il *favor* del consumatore –, in un secondo momento si è accentuata l’attenzione nei confronti della funzione preventiva di essa; conseguentemente, la fornitura di informazioni relative ai prodotti agro-alimentari è stata “piegata” alla necessità di mettere i consumatori in condizione di scegliere i prodotti alimentari più vicini alle loro esigenze, anche e soprattutto in termini di tutela della salute. Sul punto si veda, *amplius*, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss.

⁴² Alla medesima logica sembrerebbe ispirarsi, peraltro, anche la recente pronuncia della Corte giust., Grande Sez., 12 novembre 2019, in causa C-363/18, *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l’Économie et des Finances* (pubblicata nella Raccolta digitale), nella quale la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla necessità che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele rechino non solo l’indicazione di tale territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da un insediamento israeliano all’interno di detto territorio, l’indicazione di tale provenienza, ha osservato (ai punti 53-56) quanto segue: «Dall’art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, nonché dai *considerando* 3 e 4 di tale regolamento (...), risulta che le informazioni fornite ai consumatori devono consentire a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche. Orbene, tenuto conto del fatto che tale elenco

Una conferma in tal senso parrebbe essere offerta, peraltro, dal disposto dell'art. 4, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011, ai sensi del quale «nel valutare se occorre imporre informazioni obbligatorie sugli alimenti e per consentire ai consumatori di effettuare delle scelte di acquisto consapevoli, si prende in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo o si tiene conto di alcuni elementi generalmente ritenuti utili per il consumatore»: mediante tale disposizione, il legislatore europeo, lungi dall'aver abbracciato una concezione soggettivistica pura della comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare⁴³, si è

non è tassativo, occorre sottolineare che anche altri tipi di considerazioni, come quelle attinenti al rispetto del diritto internazionale, possono essere pertinenti in tale contesto. Nel caso di specie, occorre riconoscere, come sostanzialmente rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 51 e 52 delle sue conclusioni, che i consumatori possono eventualmente adottare le loro decisioni di acquisto tenendo conto di considerazioni legate al fatto che gli alimenti di cui al procedimento principale provengono da insediamenti stabiliti in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario. Inoltre, la circostanza che un alimento provenga da un insediamento stabilito in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori, tanto più che alcune di queste norme costituiscono norme essenziali del diritto internazionale (parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004, Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati, ICJ Reports 2004, pag. 136, paragrafi da 155 a 159)». Muovendo da tali considerazioni, la Corte di giustizia ha poi statuito: «L'art. 9, par. 1, lett. i), del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (...), in combinato disposto con l'art. 26, par. 2, lett. a), di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza».

⁴³ Per concezione soggettivistica pura si intende quella che rimette solo ed esclusivamente ai consumatori il compito di individuare, con le loro scelte, l'ordine preferenziale degli interessi da tutelare. Tale concezione, muovendo dal presupposto che il giudizio sull'efficienza delle imprese dipende, innanzi tutto, dalla capacità delle stesse di offrire un assortimento di prodotti (e/o di servizi) corrispondente ai desideri espressi dai consumatori, assegna a questi ultimi, e al recepimento delle loro istanze, un ruolo guida nell'individuazione del contenuto degli obblighi informativi e poggia sull'assunto in forza del quale un prodotto non viene scelto perché ha valore, ma ha valore perché viene scelto. Sul punto sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a S. BOLOGNINI, *La comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 24 ss.

riservato la possibilità di ampliare ulteriormente il novero delle indicazioni obbligatorie laddove ciò si rivelasse utile al perseguimento di finalità e al soddisfacimento di interessi di portata generale⁴⁴.

Ciò consente, in certa misura, di comprendere anche per quale ragione si siano intensificati gli studi e le indagini volti a verificare se anche nel mercato agro-alimentare europeo l'eventuale fornitura di informazioni relative alla sostenibilità dei prodotti potrebbe indurre i consumatori a modificare le loro condotte di acquisto⁴⁵.

Preme sottolineare ancora una volta, però, che il nuovo ruolo che si vuole assegnare alla comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare implica un mutamento di prospettiva piuttosto netto: se la normativa europea sulla fornitura di informazioni ai consumatori di prodotti alimentari finora ha avuto come obiettivo quello di mettere il consumatore in condizione di effettuare delle scelte di acquisto consapevoli in relazione ai suoi interessi personali, nel senso che le informazioni di cui viene imposta la fornitura dovrebbero servire a metterlo in condizione di scegliere tra tutti i prodotti presenti sul mercato quelli che corrispondono in misura maggiore ai suoi bisogni personali, bisogni di carattere tanto economico, quanto salutistico, ma anche edonistico, la fornitura di informazioni specifiche che concernono la sostenibilità del prodotto agro-alimentare mira all'acquisizione da parte del consumatore di un *quid pluris*

⁴⁴ L'art. 3, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011 richiama, altresì, l'attenzione sulla necessità di mettere il consumatore in condizione di effettuare delle scelte di acquisto consapevoli anche nel rispetto di considerazioni, oltre che sanitarie ed economiche, ambientali, sociali ed etiche. In proposito sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 118 ss.

⁴⁵ Si vedano K.G. GRUNERT, S. HIEKE e J. WILLS, *Sustainability Labels on Food Products: Consumer Motivation, Understanding and Use*, in *Food Policy*, 2014, 44, p. 177 ss.; I. VERMEIER e W. VERBEKE, *Sustainable Food Consumption: Exploring the Consumer "Attitude - Behavioral Intention"*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2006, 19, p. 169 ss.; V. CAMPBELL-ARVAI, J. ARVAI e L. KALOF, *Motivating Sustainable Food Choices: The Role of Nudges, Value Orientation, and Information Provision*, in *Environment and Behavior*, 2014, vol. 46(4), p. 453 ss. Si veda, altresì, l'articolo «Le etichette potrebbero spingere i consumatori a scegliere cibo più ecologico», apparso il 31 dicembre 2018 sul sito di *Recycling Point*, reperibile al seguente link: <https://www.recyclingpoint.info/etichette-indicano-impatto-ambientale-prodotti-potrebbero-spingere-consumatori-scegliere-cibo-ecologico/>.

di consapevolezza; tramite la c.d. comunicazione della sostenibilità si vuole richiamare, infatti, l'attenzione del consumatore sull'impatto che determinate decisioni di acquisto possono avere non solo sulla sua sfera personale, ma anche sul mondo circostante. Ciò significa che, accanto alla responsabilità sociale delle imprese, si sta venendo a configurare una responsabilità sociale dei consumatori⁴⁶.

4. Un simile approccio solleva, però, diversi interrogativi. Innanzi tutto, vi è una questione, per certi versi di carattere preliminare, che merita di essere presa in considerazione ed è quella relativa al significato da attribuire all'espressione "alimento (o cibo) sostenibile".

I profili di sostenibilità che gravitano attorno ai prodotti agro-alimentari e che possono essere, quindi, chiamati in causa per stabilire se un alimento sia sostenibile, o meno, sono molteplici e molto diversi tra loro: si potrebbe fare riferimento all'impatto ambientale della filiera agro-alimentare, in termini di impiego delle risorse naturali e, in particolare, dell'acqua; al quantitativo di cibo sprecato lungo il processo di ottenimento dell'alimento finito; alla quantità di imballaggio impiegata, che incide inevitabilmente sulla produzione di rifiuti; alla tipologia di imballaggio impiegato, riciclabile o non; alle emissioni di carbonio determinate dalla produzione (intesa in senso ampio) e dal trasporto degli alimenti; alla quantità di energia impiegata per la produzione e il trasporto dei prodotti alimentari; al benessere animale; all'impiego di pesticidi nella fase della produzione primaria; alle condizioni di lavoro in cui operano coloro che sono coinvolti nella filiera agro-alimentare; all'impiego di lavoro minorile nel processo di ottenimento del prodotto alimentare; all'incidenza esercitata dalla produzione primaria (e non solo) sulla deforestazione delle foreste pluviali o sull'aumento della fame e della malnutrizione nel mondo, ad esempio, attraverso fenomeni, come quello del *land grabbing*, che riducono la possibilità delle popolazioni locali di soddisfare le loro esigenze alimentari.

⁴⁶ Si veda il recente saggio di P. LANZINI, *Responsible Citizens and Sustainable Consumer Behavior: New Interpretive Frameworks*, Londra, 2018, *passim*, che offre interessanti spunti di riflessione in proposito.

La multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, consacrata dall'Agenda 2030, costringe, invero, ad ampliare lo spettro degli indicatori sulla base dei quali effettuare la valutazione circa la maggiore o minore sostenibilità di un determinato prodotto alimentare⁴⁷.

Non vi è chi non veda, però, come riuscire a fornire al consumatore un quadro completo di tutti i profili che gravitano attorno al

⁴⁷ Si veda, al riguardo, A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 381 ss., la quale al fine di dimostrare «la “lontananza”» della attuale disciplina delle DOP e delle IGP da tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, sottolinea in più passaggi la necessità di vagliare la sostenibilità dei prodotti agro-alimentari alla luce della natura multidimensionale del concetto di sviluppo sostenibile. Con riferimento specifico alle DOP e alle IGP, l'Autrice, dapprima osserva (a p. 382): «Negli ultimi anni le denominazioni geografiche protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP) sono al centro di un dibattito volto a valutare la “sostenibilità” di questi segni. Nell'esplorare questo contesto numero di documenti sembrano attribuire alle DOP e alle IGP un ruolo nell'affermazione e nella promozione dello sviluppo sostenibile. Alcune di queste iniziative collocano le DOP e le IGP nell'ambito dello sviluppo di una “Politica alimentare sostenibile”. Sebbene non possa negarsi il rilievo che le DOP e le IGP possono giocare nell'affermazione dello sviluppo sostenibile, credo che sia opportuno frenare gli entusiasmi. I legami esistenti fra questi segni e lo sviluppo sostenibile devono essere indagati procedendo ad una lettura attenta delle opportunità e dei limiti del sistema di protezione europea», dopodiché (a p. 384) rileva, in particolare in relazione al 5° e al 23° *considerando* del reg. (UE) n. 1151/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, pubblicato in *GUUE* n. L 343 del 14 dicembre 2012, p. 1 ss. (nei quali viene fatta menzione – rispettivamente – delle priorità politiche di Europa 2020 e di quanto sia importante che la politica di qualità dei prodotti agricoli fornisca ai produttori «gli strumenti che consentano loro di identificare e promuovere meglio i prodotti aventi caratteristiche specifiche», nonché della necessità che un prodotto agricolo o alimentare che si fregia di una DOP o di una IGP soddisfi «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»): «A ben vedere anche questi considerando finiscono per confermare la “lontananza” o l'indifferenza della disciplina delle DOP e delle IGP nei confronti di tutte le “dimensioni” dello sviluppo sostenibile e l'indifferenza è ancora più evidente quando si proceda ad un esame “empirico” di questi segni e ad una verifica delle modalità relative alle procedure di registrazione delle DOP e delle IGP. Al momento della registrazione non risulta necessario svolgere alcun controllo sulla “sostenibilità” dei prodotti e, nei disciplinari, i parametri dello sviluppo sostenibile (ma occorrerebbe chiedersi quali, ma sul punto ritornerò) in modo occasionale, volontario, senza che il mancato rispetto delle esigenze dello sviluppo sostenibile possa inficiare la concessione della protezione del segno».

concetto di alimento sostenibile sia estremamente difficile, per non dire impossibile.

Il problema della completezza e della correttezza delle informazioni fornite al consumatore in merito alla sostenibilità dei prodotti è stato segnalato, di recente, anche dalla Fondazione *Changing Markets*⁴⁸: in un dossier del 2018, nel quale sono state esaminate, nello specifico, le certificazioni di sostenibilità relative all'olio di palma, ai prodotti della pesca e a quelli del settore tessile, è stato messo in evidenza che la crescita esponenziale delle certificazioni della sostenibilità, registratasi in particolare negli ultimi due decenni, anziché velocizzare il cambiamento in positivo, ha creato confusione nei consumatori e nel mondo industriale, trasformandosi in un ostacolo nel percorso verso un consumo veramente sostenibile⁴⁹. Il dossier ha

⁴⁸ La *Changing Markets Foundation* (<https://changingmarkets.org/>) è stata fondata da Joakim Bergman e Paul Gilding, attivisti per questioni ambientali e sociali, che hanno da tempo riconosciuto il potenziale di utilizzare le forze di mercato per favorire il cambiamento. La Fondazione è stata costituita, infatti, per finanziare e supportare campagne che accelerino e aumentino le soluzioni alle sfide della sostenibilità sfruttando il potere dei mercati.

In proposito, pare piuttosto indicativo che coloro che richiedono e ottengono la certificazione del *Forest Stewardship Council* siano tenuti, da un lato, a non fare riferimento alla sostenibilità della gestione forestale, dall'altro, ad impiegare l'espressione «Gestione Responsabile delle Foreste». Degno di rilievo è che il *Forest Stewardship Council* giustifichi l'imposizione di tale obbligo, richiamando la norma Iso 14021(1999) par. 5.5, secondo la quale: «I concetti coinvolti nella sostenibilità sono estremamente complessi e ancora allo studio. Al momento attuale non esistono metodi definitivi per misurare la sostenibilità o confermare il suo conseguimento. Quindi non deve essere effettuata alcuna asserzione di conseguimento della sostenibilità». Si veda il par. 1.13 degli *standard Fsc-STD-40-201* (reperibili al seguente *link*: http://www.czechfsc.cz/data/Fsc_STD_40_201_V2_0_EN_Fsc_on_product_labelling_requirements.pdf), ai sensi del quale: «*Products carrying the Fsc labels shall not carry additional on-product claims referring to the sustainability of the forest from which the wood/fiber in the product is sourced. Products carrying the Fsc labels shall not carry additional on-product claims referring to the sustainability of the forest from which the wood/fiber in the product is sourced.*». Nella nota a piè di pagina che accompagna tale indicazione si trova, poi, precisato: «*As this does not comply with ISO requirements. "The concepts involved in sustainability are highly complex and still under study. At this time there are no definitive methods for measuring sustainability or confirming its accomplishment. Therefore, no claim of achieving sustainability shall be made"* (Iso 14021(1999) paragraph 5.5)».

⁴⁹ Si veda il dossier «The false promise of certification» reperibile al seguente *link* http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/05/False-promise_full-report-ENG.pdf, nel quale, a p. 7, viene sottolineato: «*This report shows that, rather than be-*

rivelato, inoltre, che in molti casi i sistemi di certificazione in uso vengono utilizzati come copertura, rendendo più difficile, per le organizzazioni non governative e i ricercatori, mettere in discussione la sostenibilità di alcune aziende e di alcuni prodotti. Al contempo, anche i governi ricorrono con sempre maggiore frequenza a tali strumenti, ad esempio utilizzando olio di palma certificato al fine di rispettare i *target* dei biocombustibili, nonostante permangano tuttora forti dubbi in merito all'effettiva utilità delle certificazioni di sostenibilità relative all'olio di palma per il contrasto alla deforestazione⁵⁰.

Non desta allora meraviglia che anche in relazione ai prodotti agro-alimentari vi sia una percezione distorta, o per lo meno parziale, della sostenibilità⁵¹: la maggior parte dei consumatori associa, invero, il concetto di prodotto agro-alimentare sostenibile al minore impatto ambientale del sistema di produzione adottato per ottenerlo.

Sotto tale profilo, il caso dei prodotti biologici è emblematico: i prodotti agro-alimentari che si fregiano del marchio biologico vengono identificati dai consumatori come prodotti più sostenibili. Ep-

*ing an accelerator for positive change, this 'flood' of certification creates confusion for consumers and the industry and is standing in the way of genuinely sustainable consumption». Per una prima disamina dei contenuti di tale dossier si veda l'articolo di B. BONARDI, *Le certificazioni di sostenibilità hanno perso la loro credibilità. Dossier della Fondazione Changing Markets*, apparso su *Il Fatto Alimentare* il 18 maggio 2018, reperibile al seguente link: <https://ilfattoalimentare.it/certificazioni-sostenibilita-credibilita.html>.*

⁵⁰ Nel dossier «The false promise of certification», cit., p. 8, si trova affermato, invero: «*This report demonstrates that many of these schemes are being used as a cover, which makes it more difficult for NGOs and academics to question the sustainability of some products and companies. For example, McDonald's has used the Marine Stewardship Council (MSC) label to deflect criticism over the sustainability of the New Zealand Hoki Fishery, which has been criticised for its high discard levels and trawling methods (McGrath, 2016). Governments are also increasingly using schemes as evidence of sustainability, as demonstrated by the use of certified palm oil to comply with biofuels targets, despite doubts about its success in stopping deforestation.*

⁵¹ Si vedano K.G. GRUNERT, S. HIEKE e J. WILLS, *Sustainability Labels on Food Products: Consumer Motivation, Understanding and Use*, cit., p. 183, i quali, dopo avere condotto una ricerca in sei Paesi, quali Francia, Germania, Svezia, Polonia, Spagna e Regno Unito, hanno rilevato non solo che quello della "sostenibilità" è un concetto astratto al quale le persone attribuiscono significati diversi, ma anche che, nei sei Paesi in cui è stata condotta la ricerca, i termini usati per indicare la sostenibilità dei prodotti alimentari differiscono tra loro e fanno riferimento a caratteristiche dei prodotti non sempre coincidenti.

pure, la maggior parte di essi al giorno d'oggi è acquistata attraverso i canali della grande distribuzione e dell'*e-commerce*⁵², in merito ai quali è lecito dubitare che, nell'ottica dell'Agenda 2030, possano essere definiti sostenibili sotto il profilo economico, ambientale e sociale. Parimenti, gli imballaggi dei prodotti biologici solo in pochi casi sono biodegradabili⁵³. Al contempo, la spinta verso il consumo di prodotti biologici potrebbe rivelarsi controproducente anche in relazione al perseguimento di altri *goals* indicati dall'Agenda 2030, primi fra tutti quelli della lotta alla fame e alla deforestazione⁵⁴: la resa dei terreni coltivati con il metodo di produzione biologico è minore di quella dei terreni coltivati con il metodo convenzionale, pertanto, se si optasse per un sistema di produzione che fosse solo ed esclusivamente o in via maggioritaria biologico, si potrebbe, da un lato, mettere a rischio il perseguimento della *global food security* e dall'altro, spronare alla ricerca di nuove terre da coltivare, il che con ogni probabilità porterebbe all'abbattimento di piantagioni forestali.

5. Oltre alle riflessioni ora sviluppate, che a ben vedere ruotano tutte attorno alla necessità di chiarire se e in che modo sia possibile procedere a una misurazione della sostenibilità “complessiva” dei prodotti agro-alimentari, ve ne sono, però, anche altre che viene spontaneo formulare in merito all'opportunità di demandare alla comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare il

⁵² Si veda l'articolo di A. CAVAZZA, *Biologico: record di vendite nei supermercati. Agli italiani piace l'acquisto consapevole che tutela la salute e l'ambiente*, apparso il 3 luglio 2018, su *Il Fatto Alimentare*, reperibile al seguente link: <https://ilfattoalimentare.it/biologico-vendite-2018.html>.

⁵³ Si veda in proposito l'articolo di R. RAGNO, *Frutta e verdure bio imballate nella plastica: un paradosso che va fermato (#svestilafrutta)*, apparso il 10 aprile 2018 su *www.greenme.it*, reperibile al seguente link: <https://www.greenme.it/appfondire/interviste/plastica-frutta-bio/>.

⁵⁴ Il *target* 15.2, associato al 15° *goal* «Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica», è, invero, così formulato: «Entro il 2020, promuovere una gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, arrestare la deforestazione, ripristinare le foreste degradate e aumentare ovunque, in modo significativo, la riforestazione e il rimboschimento».

compito di indurre i consumatori a modificare i loro modelli di consumo.

In primo luogo, ci si chiede se sia realistico confidare nel fatto che la comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare riesca a responsabilizzare i consumatori verso l'impatto che le loro scelte di acquisto possono avere, oltre che sulla loro sfera personale, anche in termini ambientali, economici e sociali: è risaputo che l'immissione sul mercato di prodotti "più sostenibili", così come, del resto, l'ampliamento degli obblighi informativi, comporti (anche) per gli operatori del settore oneri economici superiori, che finiscono con il ripercuotersi, inevitabilmente, sul prezzo finale del prodotto. Viene spontaneo domandarsi, allora, quanti consumatori tra quelli che nei sondaggi si dichiarano disposti a pagare di più pur di contribuire attraverso le loro scelte di acquisto al perseguimento di obiettivi ambientali e sociali⁵⁵, mantengano poi fede alle loro dichiarazioni o siano, più semplicemente, nelle condizioni di poterlo fare. Senza contare che fare affidamento sulla costante razionalità del consumatore di prodotti alimentari pare utopistico.

In secondo luogo, si nutre qualche dubbio in merito alla possibilità che la comunicazione *business to consumer* anche nel mercato agro-alimentare riesca ad assolvere una funzione orientativa senza essere supportata e preceduta da un'adeguata educazione.

Diversi studi di settore hanno dimostrato che di regola le scelte dei consumatori sono determinate dalla contemporanea presenza di tre fattori: la motivazione, l'opportunità, che dipende dalla effettiva presenza sul mercato di prodotti in possesso di determinate caratteristiche, e la capacità, che è strettamente connessa alle disponibilità economiche del singolo consumatore⁵⁶.

Per quanto concerne, più propriamente, la motivazione, nel mercato agro-alimentare si è rilevato che, nel momento in cui effet-

⁵⁵ Si veda l'articolo di M. STRINATI, *Cash Mob di Coop: cambia il consumatore, volano gli acquisti sostenibili*, apparso il 13 giugno 2018 su *Consumatrici.it. Tutto sui consumi e non solo*, reperibile al seguente link: <https://www.consumatrici.it/13/06/2019/soldi/economie/000147343/cash-mob-di-coop-volano-gli-acquisti-sostenibili>.

⁵⁶ Si vedano K.G. GRUNERT, S. HIEKE e J. WILLS, *Sustainability Labels on Food Products: Consumer Motivation, Understanding and Use*, cit., p. 178 s.

tua l'acquisto, il consumatore è condizionato, nell'ordine, dal prezzo, dalla data di scadenza, dalla quantità di prodotto, dalla marca, dalla lista degli ingredienti, dai benefici nutrizionali, dalle indicazioni inerenti alla cottura, dalle informazioni relative a ogni singola porzione, dai benefici per la salute, dalla natura di prodotto biologico, dall'impatto ambientale e dall'impatto etico del prodotto e, infine, dalla presenza di allergeni⁵⁷. Se le cose stanno in questi termini, ovvero se la natura biologica, l'impatto ambientale e quello etico del prodotto si collocano – rispettivamente – alla quartultima, terzultima e penultima posizione, è del tutto evidente che, ammesso che si riesca a comunicare correttamente la sostenibilità di un prodotto agro-alimentare, cosa che appare al momento molto difficile, è necessario lavorare sulla motivazione dei consumatori, puntando maggiormente sulla diffusione della conoscenza, ovvero sulla loro educazione. Tanto più che proprio il successo conosciuto dai prodotti biologici, che com'è noto è determinato più dalla convinzione dei consumatori che tali prodotti siano in possesso di una maggiore salubrità che dalla loro sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali, dimostra che la propensione all'effettuazione di scelte di acquisto che, oltre a essere consapevoli, siano anche sostenibili, non si è ancora radicata nelle dinamiche decisionali sottese al consumo alimentare.

Se, poi, si guarda agli altri due fattori che incidono sulle scelte dei consumatori, quali l'opportunità e la capacità d'acquisto, non ci si può esimere dall'osservare che, per consentire un vero e proprio mutamento dei modelli di consumo, sarebbe senz'altro più proficuo adoperarsi affinché sul mercato vi siano più prodotti sostenibili a prezzi accessibili, anziché attendere che sia il consumatore a fare da propulsore del cambiamento⁵⁸.

⁵⁷ Si vedano K.G. GRUNERT, S. HIEKE e J. WILLS, *Sustainability Labels on Food Products: Consumer Motivation, Understanding and Use*, cit., p. 185 s.

⁵⁸ Si vedano le osservazioni di A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 404 ss., la quale muovendo dalla considerazione (a p. 406) che «occorre una PAC sostenibile per costruire una Politica alimentare sostenibile», invoca una PAC più coraggiosa e più ambiziosa e ribadisce (a p. 408): «Occorre ricordare la necessità dell'interdipendenza fra le dimensioni dello sviluppo sostenibile, la necessità, e ormai l'urgenza, di un percorso che abbandoni scelte parziali. Non c'è più tempo per portare avanti visioni diverse

A tal proposito, peraltro, pare possibile cogliere un elemento di contraddittorietà nelle logiche sottese al sistema agro-alimentare europeo: molto spesso a frenare la revisione dei modelli di produzione è la consapevolezza che ciò comporterebbe un aumento dei costi a carico degli operatori del settore, costi che finirebbero inevitabilmente con il ripercuotersi sul prezzo finale dei prodotti agro-alimentari. Il che, com'è facilmente intuibile, presenterebbe dei profili di problematicità in relazione al disposto dell'art. 169 TFUE, che impone di perseguire la protezione dei consumatori assicurando un'adeguata tutela anche ai loro interessi economici. Se, però, la soluzione verso la quale ci si sta orientando è quella di ampliare il novero degli obblighi informativi, è di tutta evidenza che agli operatori del settore alimentare verrebbero comunque imposti ulteriori oneri di spesa che ricadrebbero sui consumatori. Con l'aggravante che, laddove non si riuscisse a comunicare correttamente la sostenibilità dei prodotti agro-alimentari, si incorrerebbe nel rischio di confondere il consumatore proprio in relazione al concetto di sviluppo sostenibile⁵⁹, compromettendo in tal modo il raggiungimento del *target* 12.8 dell'Agenda 2030 che non a caso richiama l'attenzione sulla necessità che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano «la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile».

da una visione sistemica, per accettare posizioni di facciata e questa urgenza appartiene anche e soprattutto alla PAC».

⁵⁹ Nondimeno, non ci si può esimere dall'osservare che l'aumento delle informazioni fornite ai consumatori di prodotti alimentari rischia di ingenerare in questi ultimi un pericoloso meccanismo di disaffezione: si vedano, *ex multis*, A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, p. 315 ss.; EAD., *Regole della comunicazione e tutela del consumatore*, in *Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, Atti del Convegno di Rovigo, 9 dicembre 2005, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 724 ss., e da ultimo, EAD., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi a analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 13 ss. In tal senso si veda C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto a essere informato*, Milano, 2007, p. 99, nt. 92, la quale afferma che più informazioni non si traducono automaticamente in una facilitazione nella scelta, anzi spesso esercitano un effetto opposto. Sul punto si veda, altresì, S. GRUNDMANN, *L'autonomia privata nel mercato interno: le regole d'informazione come strumento*, in *Eur. e dir. priv.*, 2001, p. 291 s. Sia consentito rinviare, altresì, a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 166 ss.

Viene, allora, il sospetto che per quanto concerne la sostenibilità, dietro il tentativo di assegnare alla comunicazione *business to consumer* nel mercato agro-alimentare una funzione educativa, vi sia una sorta di atteggiamento rinunciatario delle istituzioni europee, causato con ogni probabilità dalla consapevolezza che la transizione verso modelli di produzione più sostenibili è difficile da attuare perché è ostacolata dalle *lobbies* economiche.

Non può che condividersi, quindi, l'auspicio che le istituzioni europee, così come, del resto, i governi nazionali, trovino il coraggio di tradurre in fatti le dichiarazioni di intenti alle quali hanno aderito sottoscrivendo l'Agenda 2030 e si facciano carico anche di un ripensamento complessivo, o se si preferisce sistemico, dei modelli di produzione del sistema agro-alimentare⁶⁰.

⁶⁰ Si veda A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 409, la quale opportunamente osserva: «Il rischio altrimenti è quello di continuare a chiamare sviluppo sostenibile quello che altro non è che una pallida controfigura del progetto iniziale. Forse continuiamo a portarci dietro il “peccato originale” che in Europa ha impedito nel 1992 di introdurre in modo più convinto il concetto di sviluppo sostenibile al momento della revisione dei Trattati. Allora fu preferito ricorrere a termini come “crescita sostenibile” o “progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile” relegando solo alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo l'utilizzazione del termine “sviluppo sostenibile”. Circostanza, quest'ultima, che sembrava assegnare alla nozione un ruolo solo nella promozione dei Paesi sfavoriti e non nelle modalità di sviluppo e crescita di tutto il territorio partecipante al progetto “comunitario”». Sulla necessità che «la complessiva attività agricola, sia essa diretta alla produzione di alimenti o di prodotti per usi diversi» debba «in ogni caso pur sempre adeguarsi ad un modello operativo rispettoso innanzitutto della *sostenibilità*» si veda, altresì, l'ampio saggio di A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511 ss.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ELOISA CRISTIANI

QUALI REGOLE PER UN'AGRICOLTURA "SOSTENIBILE"?*

ABSTRACT

Lo scritto analizza alcuni documenti di carattere internazionale ed europeo che fanno riferimento ai modelli di agricoltura sostenibile. Si sofferma poi sulla Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, elaborata dal Ministero dell'ambiente nel 2017 e sui Rapporti, redatti dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile, presentati in Parlamento negli anni 2017, 2018, 2019. Dallo studio di questi documenti, talvolta contraddittori, non emergono ancora regole univoche, chiare, dirette alla disciplina dell'agricoltura sostenibile, vista nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale.

The present work aims at first at analysing some European and international documents that concern the models of sustainable agriculture. Secondly it focuses on the National Strategy for Sustainable Development, which was drafted in 2017 by the Ministry of Environment, and on the Reports that were drawn up by the Italian Alliance for Sustainable Development and presented in the Italian Parliament in 2017, 2018 and 2019.

From the study of these documents, that sometimes seem contradictory, it is evident that there are not univocal clear rules related to the regulation of sustainable agriculture in its three dimensions: economical, social and environmental.

* Lo scritto rappresenta il testo della relazione svolta al convegno in onore di Eva Rook Basile, tenutosi a Firenze 21-22 novembre 2019, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

PAROLE CHIAVE: Sviluppo sostenibile – Tutela della biodiversità – Agricoltura sostenibile – Agricoltura biologica – Agricoltura di precisione.

KEYWORDS: *Sustainable development – Biodiversity protection – Sustainable agriculture – Organic farming – Precision farming.*

SOMMARIO: 1. La dimensione internazionale: l'agricoltura sostenibile nell'Agenda 2030. – 2. L'agricoltura sostenibile nel quadro del nuovo *Green deal* europeo: i ritardi dell'Unione europea e le ambizioni della Commissione appena nominata. – 3. Luci ed ombre nei documenti “strategici” che delineano la “via italiana” per il raggiungimento degli obiettivi legati all'agricoltura e ai modelli di consumo sostenibili.

1. Il tema dell'agricoltura sostenibile e il problema di delinearne i contenuti si pongono certamente su un piano sovranazionale: è internazionale lo scenario e il modo nel quale si presenta la questione. Indubbiamente esiste la necessità di dettare regole chiare in materia, quanto meno a livello europeo, o comunque di individuare quali forme di agricoltura già ampiamente normate possano avere i “connotati” della sostenibilità e appaiano dunque da tutelare o da privilegiare, anche sotto il profilo dei finanziamenti o degli incentivi.

Ai modelli di agricoltura sostenibile fanno riferimento numerosi documenti di carattere internazionale, di estrema rilevanza sul piano politico istituzionale, i quali, sia pur non sempre strettamente vincolanti sotto il profilo giuridico², hanno ispirato le strategie europee e nazionali, divenendone punto di riferimento sia nell'individuazione degli obiettivi che nella identificazione di tempistiche e priorità³.

Il tema dell'agricoltura sostenibile è presente da tempo nei documenti che attengono alla difesa della biodiversità a partire dal *Trattato internazionale FAO sulle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*⁴, diretto a

² Ampio e vivace, ancora oggi, il dibattito sulle regole di *soft law*: cfr. il recentissimo volume di F.M. PALOMBINO, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Laterza, Bari, 2019, p. 130 ss. ed ivi ampie citazioni bibliografiche. Si veda inoltre ANNE PETERS, *The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?* in cui l'Autrice, sia pure con riferimento ad un oggetto specifico diverso ma con argomentazioni di carattere generale, si richiama espressamente al potere normativo della *soft law*, nov. 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign>.

³ Cfr., in questo senso, E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura “sostenibile” con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1, 2018, p. 137.

⁴ Si tratta del *Trattato Internazionale della FAO sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Agricoltura e l'Alimentazione* (RGVAA), che è stato ratificato dal Parlamento italiano con legge n. 101 del 6 aprile 2004. Tra i documenti più recenti ricordiamo la Comunicazione della Commissione europea del maggio 2011, COM 2011 (244) “*La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: una Strategia europea per la biodiversità verso il 2020*”; la Relazione della Commissione europea dell'ottobre 2015, COM (2015) 478 final “*Revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*”; il *Report Mid term review della Strategia sulla biodiversità al 2020*, approvato dal Parlamento europeo in data 2 febbraio 2016, <http://www.minambiente.it/pagina/trattato-internazionale-sulle-risorse-fitogenetiche-l'alimentazione-e-l'agricoltura>. In dottrina, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità Tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, vol. 23 di “Quaderni della Rivista giuridica dell'ambien-

coordinare e promuovere le iniziative dei singoli Paesi in «tema di gestione delle risorse genetiche vegetali e di tutela della biodiversità».

Al par. 1 di tale Trattato, adottato a Roma il 3 novembre 2001 dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO, si parla di «conservazione e uso sostenibile delle risorse fitogeniche per l'alimentazione e l'agricoltura» e di «ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivati dalla loro utilizzazione» finalizzate proprio alla realizzazione di «un'agricoltura sostenibile»⁵. Al di là dei riferimenti espressi, non c'è dubbio che il tema dell'agricoltura sostenibile si configuri come il minimo comun denominatore di tutti i documenti attinenti alla tutela della biodiversità, come presupposto dei medesimi o come obiettivo da perseguire, pur se non menzionato in forma esplicita. Nell'ambito dei documenti internazionali più recenti permane il riferimento all'agricoltura sostenibile ma inserito in uno scenario decisamente più ampio e strutturato che ha sullo sfondo il ruolo che l'agricoltura è chiamata a svolgere nel processo di transizione verso la *green economy*. Emblematico al riguardo il documento finale “*The future we want*” della Conferenza di Rio+20 (20-22 giugno 2012) nel quale si richiama, in generale, la «necessità di mantenere i processi ecologici naturali che supportano i sistemi di produzione alimentare» e si specifica, in particolare, «la necessità di promuovere, valorizzare e sostenere l'agricoltura sostenibile, comprese colture, bestiame, silvicoltura, pesca e acquacoltura». Nel documento si sottolinea, ancora una volta, il legame, profondo, tra questo modo di fare agricoltura e il «miglioramento della sicurezza alimentare»⁶, in quanto «sradica la fame», e diventa «economicamente conveniente» dal momento che conserva le risorse terra, acqua, flora e le risorse genetiche degli animali, biodiversità ed ecosistemi ed è capace di migliorare la resilienza al cambiamento climatico e alle cata-

te”, Giuffrè, 2009; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ - D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agrombientale*, Torino, 2011, p. 493. L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 162.

⁵ Cfr. S. MANSERVISI, *Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 313, nota 68, nella quale si menziona il punto 9 del Preambolo ove si afferma come il Trattato stesso e gli altri accordi internazionali correlati debbano essere considerati «complementari tra loro al fine di garantire un'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare».

⁶ Cfr. ancora S. MANSERVISI, *op. loc. cit.* L'A. approfondisce il ruolo chiave dell'agricoltura sostenibile anche nella lotta ai cambiamenti climatici in *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2, 2016 p. 40 ss.

strofi naturali»⁷. In questo modo e con questa formulazione è evidente come l'agricoltura sostenibile divenga protagonista nel processo di adattamento e di lotta al cambiamento climatico e assuma un ruolo di primo piano nel processo di transizione verso la bioeconomia⁸.

La Conferenza delle Nazioni unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2012 (Rio +20) ha aperto l'articolato e difficile negoziato che ha portato alla approvazione dell'Agenda e degli obiettivi che dovranno essere raggiunti da tutti gli Stati entro il 2030⁹. L'Assemblea Generale delle Nazioni unite ha formalmente adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, il 25 settembre 2015¹⁰, indicando una lista di 17 obiettivi (*Sustainable Development*

⁷ Per la traduzione italiana del documento si veda il sito <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/IT%20futuro%20che%20vorremmo.pdf>. La versione inglese così recita: «111. We reaffirm the necessity to promote, enhance and support more sustainable agriculture, including crops, livestock, forestry, fisheries and aquaculture, that improves food security, eradicates hunger and is economically viable, while conserving land, water, plant and animal genetic resources, biodiversity and ecosystems and enhancing resilience to climate change and natural disasters. We also recognize the need to maintain natural ecological processes that support food production systems». Il testo inglese è utile per chiarire, ancora una volta, l'ambiguità del termine italiano "sicurezza alimentare": dal contesto si può evincere comunque come il riferimento sia alla *food security*. Indaga il significato di *food security* e di diritto al cibo il volume di M. ALABRESE *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018. Sottolinea il nesso tra cambiamenti climatici e agricoltura già L. PAOLONI, in *Forestazione, biodiversità ed emissioni climalteranti*, nel volume, curato dalla stessa A., *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Edizioni Tellus, Roma, 2009, p. 19, di recente M. GIUFFRIDA *Agricoltura, cambiamenti climatici e sicurezza alimentare nella PAC 2014-2020*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, v. 7, 2018. L'importanza di «mettere l'agricoltura al centro degli interventi sul clima» è stata messa in luce anche nei lavori della COP 22 (Marrakech novembre 2016): se è vero infatti che l'agricoltura contribuisce in modo pesante alle emissioni di gas serra, è allo stesso tempo una parte fondamentale della soluzione in termini di mitigazione degli impatti e di esternalità positive: cfr. E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2, 2016, p. 10.

⁸ Per una definizione di bioeconomia: G. BRUNORI, F. BARTOLINI *I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla Bioeconomy Strategy della Commissione europea*, in *Agriregioneuropa*, 2015, p. 41.

⁹ Non solo i Governi ma tutti i settori della società civile debbono impegnarsi per l'ottenimento dei risultati previsti: emblematica al riguardo la dichiarazione di Ban Ki-Moon (Segretario Generale delle Nazioni unite) «*The new agenda is a promise by leaders to all people everywhere. It is an agenda for people, to end poverty in all its forms – an agenda for the planet, our common home*» tratta dal sito <http://asvis.it/l-agenda-globale-per-lo-sviluppo-una-sfida-per-tutto-il-mondo>.

¹⁰ Si segnala, giustamente, come il 2015 sia stato l'anno decisivo per la conclusione di tale processo di negoziazioni, legato a tre eventi che hanno definito diversi aspetti cruciali dell'Agenda: la conferenza di Addis Abeba sul finanziamento allo sviluppo (luglio), il summit straordinario del 25-27 settembre e l'approvazione della Risoluzione A/RES/70/1 da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, nonché la Conferenza COP21 di Parigi sul cambiamento climatico (dicembre). In tal senso il Rapporto dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS) 2016, p. 11. Il testo del "Rapporto" è consultabile al sito: <http://asvis.it/>

Goals – SDGs nell’acronimo inglese) e 169 sotto-obiettivi, tra di loro strettamente interconnessi, che li specificano e sostanziano¹¹.

Ogni Goal si riferisce a una dimensione, ad un aspetto della vita del pianeta o dell’uomo, ma tutti insieme puntano a realizzare, in modo integrato e in forma aperta e partecipata, quell’equilibrio globale rappresentato dalla sostenibilità dell’intero sistema. Si parte infatti da un giudizio chiaro e severo sull’insostenibilità dell’attuale modello di sviluppo e si supera decisamente l’idea che la sostenibilità sia soltanto una questione ambientale per affermare, con forza, la necessità di perseguire una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.

Pur nella consapevolezza della necessità che le politiche, le misure e le regole da adottare si fondino su un approccio coordinato e multilivello, dal momento che nessun obiettivo può essere perseguito a spese di un altro, merita, ai nostri fini, sottolineare che all’Obiettivo 2, si parla espressamente della necessità di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile».

Tra i documenti non vincolanti più recenti che comunque ci sembrano importanti perché testimoniano chiaramente la volontà della comunità internazionale di riconoscere il ruolo dei modelli di agricoltura sostenibile merita ricordare la “Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali” (A/HRC/RES/39/12)¹². Nel dicembre 2018 l’Assemblea Generale dell’ONU ha approvato infatti questa dichiarazione nella quale l’agricoltura sostenibile appare determinante nel migliorare le condizioni dell’agricoltura nei Paesi in via di sviluppo, con un impatto fondamentale sulla produzione di cibo adeguato e sicuro nel rispetto dei vincoli sociali e ambientali, preziosa alleata nella lotta alla povertà.

public/asvis/files/ASviS_RAPPORTO2016.pdf. L’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) nasce il 3 febbraio del 2016, su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell’Università di Roma “Tor Vergata”, proprio allo scopo di «far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell’importanza dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarli allo scopo di realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile» (<http://asvis.it/l-asvis/#>). Uno degli scopi principali dell’ASviS è quello di redigere annualmente un “Rapporto” di aggiornamento e monitoraggio nell’attuazione degli obiettivi dell’Agenda 2030 nel nostro Paese. Tale rapporto si è rivelato un utile strumento di *policy* perché in grado di segnalare alle istituzioni, anche a livello “micro”, relativo a singolo Goal, i settori che necessitano di interventi o suggerire correzioni di rotta.

¹¹ I *Global Goals* proseguono il lavoro già avviato con il recepimento dei *Millennium Development Goals*, ma, sono strutturati in forma più precisa e con tempistiche più stringenti, fissano obiettivi concreti e misurabili, da raggiungere nei tempi indicati. Cfr. E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura “sostenibile”*, cit., p. 135.

¹² In dottrina L. PAOLONI, S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi*, n.1., 2019, p. 2.

2. In Europa il tema dell'agricoltura sostenibile era emerso nell'ambito della Strategia "Europa 2020" e della Comunicazione "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio" e appariva strettamente collegato alla necessità di promuovere una agricoltura in armonia con l'ambiente¹³, che ottenesse «di più e meglio con meno», nell'ottica del perseguimento di quella «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» al centro di entrambi i documenti¹⁴. Nella successiva Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 novembre 2017 dal titolo "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" si metteva in evidenza come la realizzazione di un modello agricolo "intelligente e resiliente" fosse legata alla necessità di ammodernare e semplificare la politica ma soprattutto al combinato riferimento alle tre dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale, sociale): non si precisava tuttavia quale potesse essere la modalità di esercizio dell'attività agricola che meglio si inquadra in tale disegno¹⁵. Sotto questo aspetto la Comunicazione in esame si poneva in linea di continuità con il Libro bianco sul futuro dell'Europa, del 1° marzo 2017 e con il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, del 28 giugno 2017, del resto espressamente richiamati¹⁶, da cui emergeva la necessità di puntare su «una transizione verso nuovi modelli di crescita sostenibile che fondano considerazioni economiche, sociali e ambientali in un insieme coerente e integrato, con una maggiore attenzione alla fornitura di beni pubblici»¹⁷. È innegabile però

¹³ Cfr. G. STRAMBI, *L'innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture "fuori terra" come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2016, p. 380 ss.

¹⁴ La Strategia era infatti orientata al raggiungimento di tre obiettivi principali: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Presentata nel marzo 2010, viene approvata dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo il 17 giugno 2010. Cfr. www.regioni.it/.../2_BOZZA_DRAFT%20Paper_ARenda_revisione%20Europa%20202. Si veda anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, contenente i "Risultati della consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" avviata in vista della revisione, programmata, della strategia medesima (COM/2015/0100 final) Cfr. A. RENDA, C. CELLAI, *Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata*, www.issirfa.cnr.it/download/...zCLzc/1-def-europa2020-attiseminariocinsedo.pdf.

¹⁵ In questi termini la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" Com/2017/0713final, p.9.

¹⁶ Si tratta, rispettivamente del documento COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017 e del documento COM (2017) 358 del 28 giugno 2017 .

¹⁷ Così il "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE" p. 23. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_it.pdf.

che, nel nuovo orizzonte internazionale dell'Agenda 2030, l'Unione sembri "segnare il passo": facendo nostra l'impetosa analisi condotta al riguardo nel Rapporto ASvis 2018 potremmo dire che proprio "non ci siamo"¹⁸. Gli elementi messi in luce nel Rapporto dimostrano come il percorso europeo diretto all'attuazione dei SDGs faticosi a delinearsi in forma chiara e precisa, al di là delle dichiarazioni di principio. L'Alleanza per lo sviluppo sostenibile che elabora il rapporto ha infatti evidenziato come «il tema dei migranti, che attraversa diversi tra gli SDGs, e la mancanza di una gestione unitaria del problema, le posizioni del cosiddetto Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia), le politiche russe e americane e i rischi legati alla gestione della Brexit» abbiamo creato un clima decisamente conflittuale, mettendo in dubbio la sopravvivenza stessa dell'Unione e impedendo alle Istituzioni di concentrarsi sul perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, tra i quali, come abbiamo ricordato, il riferimento all'agricoltura sostenibile. Ne è ben consapevole il Parlamento europeo che, nella Risoluzione del 14 marzo 2019 che contiene Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile si esprime in forma inequivoca. Infatti, pur nella consapevolezza, in premessa, che l'Agenda 2030 rispecchi i valori fondamentali dell'Unione e che l'impegno a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile sia in linea con i «piani dell'Unione volti a creare un futuro migliore, più sano e più sostenibile per l'Europa», cosa che «dovrebbe figurare tra le priorità strategiche dell'UE», è costretto a constatare, nel considerando E, «che la Commissione non ha ancora definito una strategia globale per l'attuazione dell'Agenda 2030 che includa i settori strategici interni ed esterni dell'UE con scadenze dettagliate fino al 2030». Si precisa inoltre che la Commissione non «ha incluso gli obiettivi di sviluppo sostenibile come quadro generale negli orientamenti riveduti per legiferare meglio pubblicati nel 2017» e «che sono necessari indicatori e parametri di riferimento comuni per misurare e monitorare sistematicamente l'attuazione di tale strategia e per individuare le carenze, sia ora che in futuro»¹⁹. Il Parlamento euro-

¹⁸ V., *supra*, nota 9.

¹⁹ In questi termini il testo approvato dal Parlamento europeo il 14 marzo 2019 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0220_IT.html. Particolarmente interessante nella nostra ottica il n. 20 nel quale si «invita la Commissione, quale base fondamentale per la costruzione di un'Europa sostenibile, a guidare lo sviluppo di un modello di produzione e consumo alimentare sostenibile che protegga ed elimini la pressione dei sistemi alimentari sulla salute e sull'ambiente e apporti benefici economici agli agricoltori, alle imprese e ai cittadini» e il n. 82, ove «si sottolinea che l'UE dovrebbe proseguire il suo percorso, passando a un'economia a basse emissioni di carbonio, neutrale dal punto di vista climatico, efficiente

peo appare tuttavia perfettamente consapevole dell'importanza strategica di una azione comune dell'Unione diretta al perseguimento degli obiettivi globali e per questo esorta in modo esplicito la Commissione, ad elaborare, entro la fine del 2019²⁰, una strategia "ambiziosa", consapevole delle interrelazioni tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile, e delle lacune delle politiche esistenti e della loro attuazione, che «integri appieno gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nella *governance* dell'UE, fornendo un orientamento alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri per l'attuazione, il monitoraggio e il riesame dell'Agenda 2030 e definendo tabelle di marcia dettagliate con scadenze e obiettivi concreti»²¹. Il 20 giugno 2019, nel documento del Consiglio europeo che approva la "Nuova agenda strategica per il quinquennio 2019-2024", tra le quattro priorità evidenziate emerge quella diretta a «costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero»²². In quest'ambito «promuovere l'agricoltura sostenibile» appare «essenziale per garantire la sicurezza alimentare e stimolare una produzione di qualità» ed è correlato alla lotta contro la perdita di biodiversità e al miglioramento della qualità dell'ambiente delle campagne e alla tutela della qualità dell'aria e dell'acqua²³.

Alle sollecitazioni del Parlamento europeo e del Consiglio ma anche alle pressioni, talvolta tumultuose, della società civile²⁴, risponde la Presi-

sotto il profilo delle risorse e ricca di biodiversità, nel pieno rispetto dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite e dei 17 SDG, al fine di ridurre le tendenze insostenibili che si basano sull'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali e la perdita di biodiversità causata da modelli di consumo e produzione non sostenibili; sottolinea l'importanza che l'UE acceleri le sue iniziative volte a promuovere un consumo e una produzione responsabili e sostenibili, svolgendo nel contempo un ruolo di primo piano nella promozione di un'economia circolare».

²⁰ Non si può non ricordare, al riguardo, che il 2019 è stato l'anno delle elezioni per il Parlamento europeo e quindi del successivo rinnovo della Commissione. È ovvio pertanto che le eventuali decisioni dirette a delineare il percorso verso il 2030 non possano che essere differite alla nuova legislatura, e, ragionevolmente, alla fine del 2019, quando la nuova Commissione potrà essere operativa

²¹ In questo senso il n. 16 e il n. 17 del documento sopra citato.

²² <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024>.

²³ Molto interessante il Dossier n. 67 della 18° Legislatura, elaborato dal Servizio Studi del Senato, in previsione del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019, nel quale si ripercorrono le tappe della nuova agenda strategica dell'UE 2019/2024 correlandole alla posizione Italiana sui vari aspetti oggetto di discussione. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1124467/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione1.

²⁴ Con il movimento dei *Friday's for future* i giovani hanno gridato la loro preoccupazione per la crisi climatica e la rapida perdita di biodiversità che minacciano seriamente l'umanità e la vita sulla Terra. I temi da loro sollevati e la consapevolezza che la nostra crescente fame di risorse e la impressionante quantità di rifiuti e plastica prodotti, che soffocano il nostro pianeta, non siano più sostenibili stanno sensibilizzando e incalzando la politica e di conseguenza

dente eletta Von der Leyen sia nel documento programmatico “Un’Unione più ambiziosa: il mio programma per l’Europa” che nel discorso tenuto nel giorno della sua elezione davanti al Parlamento europeo, diretti a rendere l’UE all’altezza delle aspettative dei suoi cittadini²⁵.

Il termine “ambizioso”, che appare una sorta di *leitmotiv* nel documento in cui la Presidente ha delineato gli orientamenti politici per la prossima Commissione dal 2019 al 2024, permea di sé anche gli obiettivi in materia agricola e ambientale nel quadro del *Green deal* europeo. Da un lato c’è un impegno preciso a presentare una strategia “ambiziosa” in tema di tutela della biodiversità che veda l’Europa porsi come leader alla Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica nel 2020, dall’altro c’è una esortazione a «cambiare il nostro modo di produrre, di consumare e di commerciare» con un impegno preciso a sostenere gli agricoltori con una «strategia dai campi alla tavola per gli alimenti sostenibili che coinvolga l’intera catena di valore»²⁶.

Ovviamente queste dichiarazioni pur importanti nel testimoniare la convinta volontà di accelerare una transizione verso un’Europa come «primo continente ad impatto climatico zero», dovranno essere esplicitate dagli strumenti messi in campo nella nuova PAC e i segnali che emergono in tal senso non appaiono del tutto convincenti²⁷. Il principale punto di riferi-

anche le istituzioni e il legislatore a prendersi carico dei problemi con misure non più rinviabili. Persino nel rapporto ASviS 2019 a p. 140 si parla dell’importanza di sostenere «i Saturdays for Future (www.saturdaysforfuture.it), iniziativa lanciata da ASviS e NeXt per dare seguito alla mobilitazione dei ragazzi e delle ragazze dei ‘Fridays for Future’, impegnando le famiglie a cambiare le abitudini di spesa a favore della sostenibilità ambientale e sociale».

²⁵ In questi termini il Dossier n. 67 cit., p. 9. Cfr. “Un’Unione più ambiziosa – Il mio programma per l’Europa – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024” – 16 luglio 2019: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-nextcommission_it.pdf. Il programma della nuova Presidente-eletta viene definito efficacemente un “salto quantico” rispetto alle titubanze della precedente Commissione: così il Rapporto ASviS 2019, p. 6. https://asvis.it/public/asvis2/files/REPORT_ASviS_2019.pdf.

²⁶ I virgolettati sono tratti dal “Programma” di URSULA VON DER LEYEN, ricordato nel testo e consultabile in rete: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

²⁷ L’attuale assetto della PAC, con particolare riferimento alle misure del “greening” è stato considerato timido e inadeguato ad essere un reale strumento di tutela ambientale. Cfr. G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2, 2016, p. 63 ed *ivi*, in particolare, il § 6.v. anche E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, cit., p. 10 ed *ivi* i riferimenti in nota alla Relazione speciale della Corte dei conti UE, n. 31 del 2016 “Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l’azione per il clima” e alle repliche della Commissione in merito alle critiche mosse allo strumento del *greening*. Per alcune “anticipazioni” sulla nuova PAC: L. FERRARIS, *La protezione dell’ambiente nella PAC che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura*, *ivi*, 169; J. SCHMIDT, S. LAKNER CLOUGH,

mento come modello di agricoltura sostenibile in ambito europeo resta comunque la normativa in tema di agricoltura biologica. Il nuovo regolamento reg. (UE) 2018/848, approvato il 18 giugno 2018 ma destinato a entrare in vigore nel 2021 ne parla proprio come modello di agricoltura sostenibile che appare da incentivare e tutelare perché capace di migliorare la gestione di risorse naturali come l'acqua e il suolo e di garantire la conservazione della biodiversità, potenziando i servizi eco-sistemici. Ma, per limitarci ad un solo aspetto critico, tale modo di fare agricoltura non sempre abbraccia le tre dimensioni chiave della sostenibilità: economica, ambientale e sociale²⁸. Il quadro di insieme è estremamente ampio e, anche nella logica degli SDGs, molte sono le scelte politico-legislative che possono impattare o comunque influenzare la materia agricola: impossibile nei limiti del presente scritto delinearne un quadro esaustivo ma determinante sottolinearne la dimensione di complessità e interconnessione²⁹.

3. Per quanto attiene alla situazione italiana in relazione all'Obiettivo 2 dell'Agenda 2030 ci sembra importante prendere in esame alcuni documenti "strategici" alla ricerca della individuazione delle caratteristiche dei "modelli" di agricoltura sostenibile e di regole giuridiche condivise. Si tratta della Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), elaborata dal Ministero dell'Ambiente nel 2017, dei Rapporti, redatti dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) e presentati in Parlamento negli anni 2017, 2018, 2019, e del documento del Ministero dell'ambiente:

P. BEZÁK, A. BONN, B. HANSJÜRGENS, A. LOMBA, S. MÖCKEL, G. PASSONI, C. SCHLEYER, GUY PE'ER, Y. ZINNGREBE, F. MOREIRA, C. SIRAMI, S. SCHINDLER, R. MÜLLER, V. BONTZORLOS, D. DOI, *A greener path for the EU Common Agricultural Policy*: 10.1126/science.aax3146 *Science* 365 (6452), 449-451.

²⁸ Interessante ricordare come la FAO parli di "agroecologia" proponendone la seguente definizione «*Agroecology is based on applying ecological concepts and principles to optimize interactions between plants, animals, humans and the environment while taking into consideration the social aspects that need to be addressed for a sustainable and fair food system. By building synergies, agroecology can support food production and food security and nutrition while restoring the ecosystem services and biodiversity that are essential for sustainable agriculture. Agroecology can play an important role in building resilience and adapting to climate change*»: <http://www.fao.org/agroecology/en>. L'importanza del tema, in rapporto agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, è documentata dalla circostanza che a questo tema nel 2018 proprio la FAO ha dedicato il suo convegno annuale. Si mira a delineare i confini tra agroecologia e agricoltura biologica in P. MIGLIORNI, A. WEZEL, *Converging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology*, *Agron. Sustain. Dev.*, 2017: <https://doi.org/10.1007/s13593-017-0472-4>.

²⁹ Per alcuni approfondimenti in merito a questo tema specifico nelle proposte di regolamenti sulla nuova PAC: E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Diritto Agroalimentare*, n. 3, 2019, p. 411 ss.

“Il posizionamento rispetto ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite” sempre del 2017.

Il profilo più interessante della Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile sembra essere l’approccio metodologico utilizzato e la capacità di evidenziare la stretta correlazione tra i vari obiettivi di riferimento.

La Strategia infatti definisce un percorso che si fonda sulla condivisione della sostenibilità come modello di sviluppo e sul coinvolgimento dei soggetti che sono parte attiva nello sviluppo sostenibile. Si tratta di un percorso partecipativo focalizzato sulla condivisione di tre contenuti principali: A) il contesto di riferimento, ovvero la valutazione del “posizionamento” italiano rispetto ai 17 obiettivi (*Goal*) e 169 sotto-obiettivi (*Target*) dell’Agenda 2030; B) l’individuazione di un sistema di punti di forza e di debolezza su cui costruire gli obiettivi da perseguire, a partire dall’analisi di posizionamento; C) il sistema di obiettivi strategici nazionali organizzati intorno alle aree (5P) dell’Agenda 2030 – Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. La proposta, strutturata nelle cinque aree appena ricordate, si compone di un sistema di scelte strategiche declinate in obiettivi strategici nazionali, specifici per la realtà italiana, e complementari ai 169 *target* dell’Agenda 2030. In tale disegno appare significativo che il riferimento ai sistemi agricoli e ai modelli di consumo sostenibili compaia, con diverso grado di coerenza, in tutte le cinque aree di riferimento (5P)³⁰.

La Strategia pone l’accento sul legame tra lo stato dell’ecosistema, il benessere sociale e le prospettive economiche che risulta essenziale per la crescita del territorio e per le politiche infrastrutturali. In tal senso la capacità di «misurare il Capitale Naturale» – si afferma – diventa decisiva per avviare l’Italia ad uno sviluppo duraturo grazie a politiche pubbliche che sappiano agganciare la crescita economica puntando sulla qualità ambientale. Si tratta di un percorso che dovrà garantire servizi, infrastrutture e tecnologie sostenibili ed efficienti sull’intero territorio nazionale e impegnarsi a ridurre gli impatti delle emissioni climalteranti sulla salute umana e sull’ambiente³¹.

Più concreto il Rapporto ASvis 2017³² il quale, in relazione al perseguimento dell’Obiettivo 2 dei SDGs sembra offrire, nel Target 2.4, un obiettivo

³⁰ Per rendere chiaro il collegamento tra Strategia Nazionale e Agenda 2030, è stato rappresentato graficamente il grado di coerenza (alto, medio, basso – in base alla gradazione di grigio) tra ciascun obiettivo strategico nazionale e i target2; dell’Agenda 2030 correlati.

³¹ In questi termini la SNSvS a p.22

³² Si tratta del rapporto presentato alla Camera il 28 settembre 2017. Sul ruolo dell’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), v. *supra*, nota 9.

da raggiungere per il nostro Paese entro il 2030, ma, allo stesso tempo una sorta di definizione di “agricoltura sostenibile”³³. Si parla infatti di «garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti» ovvero «che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo»³⁴. Il documento afferma comunque, senza mezzi termini, che in relazione all’obiettivo di «promuovere una agricoltura sostenibile», vista nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale, il tema “non” appare ancora «pienamente risolto nel contesto italiano». Si confida tuttavia sul fatto che l’implementazione di alcune normative recenti possa consentire all’Italia di rispettare gli impegni relativi alla promozione e tutela di quella agricoltura sostenibile che, secondo il Rapporto, sarà determinante nella lotta al cambiamento climatico. Due sono le leggi, richiamate nel Rapporto, che potranno contribuire a porre al centro dell’attenzione politica ed economica il sistema agro-alimentare in questa luce: si tratta della legge 28 dicembre 2015, n. 221, entrata in vigore il 2 febbraio 2016, contenente “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” e della legge 1° dicembre 2015, n. 194 che prevede “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare”³⁵.

³³ I dati seguenti sono tratti appunto dal rapporto ASvis 2017, consultabile in rete: <http://asvis.it/goal2/l-italia-e-il-goal/#>.

³⁴ Come abbiamo già osservato gli obiettivi e i relativi target appaiono tra loro intrinsecamente interconnessi: si pensi a mero titolo di esempio ai legami tra il “nostro” Target e il Target 2.3 per il quale è necessario «entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di alimenti su piccola scala, in particolare le donne, le popolazioni indigene, le famiglie di agricoltori, pastori e pescatori, anche attraverso l’accesso sicuro e giusto alla terra, ad altre risorse e stimoli produttivi, alla conoscenza, ai servizi finanziari, ai mercati e alle opportunità che creino valore aggiunto e occupazione non agricola». Oppure alle interrelazioni con il » (Target 2.5) secondo il quale l’Italia si è impegnata ad assicurare entro il 2020 «la diversità genetica di semi, piante coltivate e animali da allevamento e domestici e le loro specie selvatiche affini, anche attraverso banche del seme e delle piante gestite e diversificate a livello nazionale, regionale e internazionale, e promuovere l’accesso e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dall’utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali collegate, come concordato a livello internazionale».

³⁵ Sulla legge 1° dicembre 2015, n. 194, “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare”, in *Gazz. uff.* n. 288 del 11 dicembre 2015: L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 162; S. TOMMASI, *La tutela della biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 559.

Il successivo Rapporto 2018, è interessante perché analizza, per la prima volta, il posizionamento delle Regioni italiane rispetto al raggiungimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030. L'Italia – precisa il Rapporto – mostra segni di miglioramento in otto aree: alimentazione e agricoltura sostenibile, salute, educazione, uguaglianza di genere, innovazione, modelli sostenibili di produzione e di consumo, lotta al cambiamento climatico, cooperazione internazionale. Nel nostro Paese si rileva un crescente fermento nella società civile per i temi legati allo sviluppo sostenibile, documentato dallo sviluppo di programmi educativi nelle scuole e nelle università, dal numero di iniziative finalizzate a coinvolgere imprese, comunità locali e persone singole, in relazione ai diversi profili dell'Agenda 2030³⁶. La dinamica positiva che si mette in risalto, negli ultimi due anni, in merito al perseguimento dell'obiettivo 2 è dovuta, per quanto attiene all'aspetto che ci interessa, essenzialmente all'aumento della quota di superficie agricola dedicata a coltivazioni biologiche³⁷. Si sottolinea anche l'importanza della emanazione del d.m. n. 1862 del 18 gennaio 2018 che disciplina le “Modalità di funzionamento dell'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare” destinato a rendere finalmente operativo lo strumento per la gestione del Sistema nazionale della biodiversità agraria e alimentare, istituito con la legge sulla tutela della biodiversità del 2015. Si considera interessante nel Rapporto, nell'ambito della difesa del patrimonio naturale,

³⁶ Si pensi, ad es., alla nascita nel luglio 2015, della Rus – Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile, promossa dalla CRUI, come prima esperienza di coordinamento e condivisione tra tutti gli Atenei italiani impegnati sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale: <https://sites.google.com/unive.it/rus/home>. Nel corso dei Magnifici Incontri CRUI 2019, svoltisi presso l'Università di Udine (29e 30 maggio 2019), i Rettori degli Atenei italiani hanno prodotto il Manifesto *Le Università per la sostenibilità*, *La Sostenibilità* è nell'Università che è stato inviato al Governo: <https://www.cru.it/archivio-notizie/le-universita%C3%A0-per-la-sostenibilit%C3%A0-2.html>.

³⁷ Fra il 2010 e il 2016, si legge nel Rapporto ASviS 2018, è raddoppiata (dal 6,1 al 12,3%) la superficie agricola dedicata alle coltivazioni biologiche e migliorano produttività e redditività delle piccole aziende agricole. Anche il Rapporto sugli SDGs redatto da Istat nel 2019, per quanto attiene all'Obiettivo 2 (p. 51 ss.) parla in generale di «un'evoluzione dell'agricoltura verso sistemi di produzione alimentare sostenibili, che aiutino a proteggere gli ecosistemi e migliorino progressivamente la qualità del suolo» per poi però utilizzare come dato di riferimento la quota di superficie agricola investita in coltivazioni biologiche. Si precisa tuttavia come sia utile «arricchire il quadro informativo sulla sostenibilità delle pratiche agricole» prendendo in considerazione «alcuni indicatori di pressione sull'ambiente, sia dal lato dell'*input*, come l'impiego di fertilizzanti e fitofarmaci per unità di superficie, sia da quello dell'*output*, come le emissioni di ammoniaca generate dal settore agricolo» che hanno il vantaggio di riferirsi all'intero sistema della produzione agricola, di cui il comparto delle produzioni biologiche rappresenta soltanto una piccola parte. https://www.istat.it/it/files/2019/04/SDGs_2019.pdf.

anche la legge n. 127 del 25 luglio 2017 “Disposizioni per la salvaguardia degli agrumeti caratteristici”, che consentirà di sostenere e salvaguardare i territori con questa particolare vocazione. L’obiettivo, in questo caso, «è quello di riuscire a salvaguardare la distintività delle nostre ricchezze naturali, riconoscendo agli agrumicoltori un ruolo fondamentale nella tutela ambientale e paesaggistica, soprattutto in alcune aree ad alto rischio di dissesto idrogeologico». Il rapporto si chiude, per quanto attiene al profilo di nostro interesse, sottolineando l’importanza di alcuni provvedimenti normativi che appaiono destinati ad avere un ruolo determinante nel raggiungimento della c.d. “performance sostenibile” definita come la necessità di potenziare la competitività del sistema agro-alimentare nel rispetto dei vincoli sociali, ambientali e istituzionali. Nello specifico si ricorda come il 18 giugno 2018, sia stato approvato il nuovo reg. (UE) n. 2018/848 in materia di agricoltura biologica che entrerà in vigore nel 2021, sottolineando la necessità che l’Italia, leader in questo comparto, si metta al lavoro per far recepire tutte le modifiche che si ritengano indispensabili per non inficiare il livello qualitativo riconosciuto alle produzioni biologiche, come ad esempio la diminuzione delle soglie per i residui di fitofarmaci. Il 4 ottobre 2019 è stato presentato il nuovo Rapporto ASvis 2019, alla presenza del presidente Mattarella a simboleggiare il crescente interesse per i temi dello sviluppo sostenibile. Più che mettere in luce i dati del rapporto non troppo dissimili dai precedenti, se pur si evidenzia, ad es., l’andamento positivo dell’indicatore elementare relativo all’utilizzo dei prodotti fitosanitari (pesticidi, diserbanti e simili), che dal 2010 al 2017 diminuisce del 20%, mi pare interessante soffermarsi sulla valutazione complessiva della situazione italiana al riguardo e sulle indicazioni puntuali che l’ASvis suggerisce per migliorarla. In relazione alla sostenibilità ambientale dell’agricoltura – si legge nel Rapporto – tutti gli interventi proposti dalla Legge di Bilancio potranno avere degli effetti positivi, ma manca una vera e propria strategia. Si valuta positivamente comunque la riconferma di alcune misure, come gli incentivi per la produzione di biogas o il rifinanziamento della piattaforma per il fosforo (con un importo esiguo, considerata la rilevanza per la produttività del settore), e l’introduzione di alcune novità che possono dare nuovi stimoli alle imprese per il rispetto dell’ambiente, nell’immediato con incentivi per l’utilizzo di prodotti riciclati o imballaggi compostabili o riciclati, e nel futuro con una maggiore disponibilità di conoscenze. Interessante è poi considerata la valorizzazione del settore apistico, specie se verrà incentivata l’attività di biomonitoraggio. Nell’ambito delle “proposte” che l’ASvis fa nella parte conclusiva del Rapporto mi piace ricordare la necessità “impor-

tante e urgente” di definire un Piano nazionale coerente con la nuova PAC. Piano che, in linea con gli SDGs «deve realizzare un cambio di paradigma nel settore agricoltura e nella gestione del suolo, coniugando sostenibilità con competitività, mediante l’innovazione, il legame con il territorio e l’organizzazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali»³⁸. Il Rapporto considera il settore agro-alimentare uno dei settori maggiormente interessati dall’innovazione «soprattutto nella prospettiva della sostenibilità e della sicurezza alimentare, anche per andare incontro alle rinnovate esigenze del consumatore, sempre più sensibile a questi temi»; per questo si ritiene che debba essere favorita la diffusione delle migliori pratiche per una agricoltura 4.0. Sempre in questo scenario «vista la maggiore sensibilità delle giovani generazioni sui temi della sostenibilità, va favorito il loro accesso alla terra, che si tratti di terre pubbliche o di terre abbandonate, sia nelle aree metropolitane che in quelle rurali e in particolare in quelle interne».

Per quanto attiene al documento del Ministero dell’Ambiente che analizza il posizionamento italiano rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile³⁹ appare importante la presa di coscienza del fatto che la sostenibilità dei sistemi di produzione debba essere analizzata in correlazione con le altre fasi delle filiere che compongono il sistema alimentare che comunque la condizionano. Nelle conclusioni si mira a quella che viene chiamata «una ristrutturazione ecologica dei sistemi agroalimentari» da realizzare attraverso strumenti strategici differenziati che devono combinarsi tra di loro secondo percentuali indicate in modo preciso. Si parla di ridurre del 30% l’impiego di input chimici, rendendo più intelligente l’uso della chimica, valorizzando l’agrobiodiversità e riducendo l’impiego di risorse ambientali; di eliminare perdite e sprechi alimentari quantitativi per il 33%; di dimezzare fino al 27% il consumo di carne e altri derivati animali; di eliminare per 8% gli usi di alimenti per produrre biocarburanti.

I modelli di riferimento – si legge nel documento – sono le filiere corte, locali, biologiche-ecologiche, di piccola scala, civiche, solidali⁴⁰ e la principale forma di produzione alimentare sostenibile resta l’agricoltura biologica che svolge un ruolo cruciale nella produzione di beni e di servizi ambien-

³⁸ *Ivi*, p. 134.

³⁹ Cfr da p. 46 a p. 51 del documento https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf

⁴⁰ Il rapporto mette in evidenza come a livello globale si affermi sostenibilità economica dei piccoli produttori, che già attualmente sfamano circa il 70% della popolazione mondiale, garantendo la sovranità alimentare e favorendo lo sviluppo locale socio ecologico auto-sostenibile organizzato in reti cooperative paritarie.

tali ed eco-sistemici. Ma si stanno diffondendo – sottolinea l'ISPRA – sempre «più pratiche agronomiche che rispetto all'agricoltura biologica certificata sono maggiormente integrate con l'ambiente naturale, la società e garantiscono la produttività: si tratta della 'agro-ecologia', dell'agricoltura biodinamica che ha un suo sistema di certificazione, dell'agricoltura sinergica, dell'agricoltura organica rigenerativa, della permacultura e di altre ancora; tra di esse molti elementi sono comuni e le definizioni non sono del tutto codificate».

Meraviglia molto il fatto che non si faccia alcun riferimento nel documento ministeriale all'agricoltura di precisione (AdP). Nelle linee guida italiane a questa dedicate che la definiscono una forma di gestione aziendale (agricola, ma anche forestale e zootecnica) basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter ed intracampo che intervengono nell'ordinamento produttivo se ne evidenziano infatti i profili "sostenibili". A seguito dell'analisi dei dati sito-specifici si mira proprio ad implementare «un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatico e ambientale, economico, produttivo e sociale»⁴¹.

L'AdP è del resto considerata come uno strumento essenziale per il raggiungimento di molta parte degli obiettivi del Piano d'Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN) con particolare riferimento alla «promozione di metodi di produzione agricola a basso apporto di prodotti fitosanitari»⁴². Difficile dunque dire che anche in questo caso non si sia davanti ad un "modello" di agricoltura sostenibile.

⁴¹ Per un approfondimento si rinvia ai seguenti documenti: Approvazione delle linee guida per lo sviluppo dell'Agricoltura di Precisione in Italia: Prot. DG DISR n. 33671 del 22 dicembre 2017; *Decreto ministeriale n. 33671 del 22/12/2017 (95.31 KB) Linee guida per lo sviluppo dell'Agricoltura di Precisione in Italia (1.55 MB)*; Piano strategico per l'innovazione e la ricerca nel settore agricolo alimentare e forestale (2014-2020) approvato con Decreto MIPAAF n. 7139 del 1° aprile 2015 (MIPAAF, 2015).

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12069>
In dottrina vedi P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, pp. 555-598, EAD., *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa*, 53, 2018, p. 5. Per un'analisi di alcuni concetti dell'Agricoltura 4.0: digitalizzazione in agricoltura, agricoltura di precisione e *smart farming*, S. ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2019, nota 47.

⁴² Si tratta del Piano elaborato in attuazione della direttiva 2009/128/CE che ha istituito un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi. La direttiva assegnava agli Stati Membri il compito di garantire l'implementazione di politiche e azioni volte alla riduzione dei rischi e degli impatti sulla salute umana, sull'ambiente e sulla bio-

A fronte di questo articolato panorama di modelli agricoli, non sempre codificati in modo preciso e disciplinati con norme imperative, spesso focalizzati su un solo aspetto specifico del *genus* sostenibilità, si assiste ad una fuga in avanti dell'industria alimentare che mira a dare risposte immediate alla voglia di "sostenibilità" che si va affermando nel mondo dei consumi, in qualche modo organizzandosi per proprio conto. Nell'anteprema del Rapporto COOP sui consumi e stili di vita degli Italiani di oggi, presentato l'11 settembre 2019, l'ecosostenibilità del prodotto "vince" infatti sulle altre caratteristiche⁴³. Il fatto di avere un *brand* legato alla sostenibilità viene in questo momento riconosciuto dai consumatori italiani come un importante valore aggiunto, e la sostenibilità diventa una componente fondamentale della reputazione d'impresa⁴⁴. Certamente sensibile a tale esigenza nell'aprile 2019 «Barilla sforna il primo biscotto 100% sostenibile». La sua sostenibilità è garantita dalla Carta del Mulino: si tratta di un disciplinare firmato dai vertici della Barilla e ad oggi già sottoscritto da 500 imprese agricole, con l'obiettivo di raggiungerne 5mila⁴⁵. Entro il 2022 Barilla dichiara di volersi approvvigionare con grano tenero sostenibile per tutte le 240mila le tonnellate che acquista ogni anno, in modo da allargare l'impronta *green* a tutti i prodotti Mulino Bianco. Tra le regole della Carta del Mulino (semina 2018, raccolto 2019), elaborate con il supporto del WWF, dell'Università di Bologna e di quella della Tuscia, il divieto di utilizzo del glifosato e dei neocotinoidi – presentati efficacemente come «i pesticidi che uccidono le api» – all'utilizzo di sementi certificate e non OGM⁴⁶. In positivo il disciplinare impone la rotazione delle colture, in modo da favorire la fertilità del suolo e l'obbligo di riservare alla coltivazione dei fiori un'area pari al 3% della superficie destinata al grano tenero, in modo da favorire la bio-

diversità, derivanti dall'impiego di prodotti fitosanitari. Tali politiche devono: assicurare lo sviluppo e la promozione di metodi di produzione agricola a basso apporto di prodotti fitosanitari, realizzare un uso sostenibile dei prodotti fitosanitari riducendone i rischi e gli impatti sulla salute umana e sull'ambiente, promuovendo l'uso della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi, quali il metodo dell'agricoltura biologica e le alternative non chimiche ai prodotti fitosanitari.

⁴³ Si veda la slide 33 del Rapporto consultabile al sito <https://www.italiani.coop/rapporto-coop-2019-anteprema-digitale>.

⁴⁴ Sono ancora parole del Rapporto sopra citato.

⁴⁵ Si tratta di un disciplinare «per una farina da agricoltura sostenibile» fondato su 10 regole dirette non solo «a portare qualità nei prodotti», ma anche a «supportare il lavoro delle comunità degli agricoltori e favorire la biodiversità salvaguardando gli insetti impollinatori»: <https://www.mulinobianco.it/lacartadelmulino/Carta-del-mulino-regole.pdf>.

⁴⁶ <https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2019-04-05/le-fabbriche-barilla-sfornano-primo-biscotto-100percento-sostenibile-080159.shtm?uid=AB7sL1kB>.

diversità. Agli agricoltori che sottoscrivono la Carta, Barilla riconosce un premio economico che copre i costi necessari a realizzare i campi da fiori, con un messaggio di grande impatto anche sotto il profilo della comunicazione pubblicitaria. Colpisce la circostanza che sia trascorso solo un anno da quando la stessa Barilla, a CIBUS 2018, aveva lanciato la “Linea Bio” di Mulino Bianco, tutt’ora in produzione con uno slogan non poi così lontano, nei contenuti, rispetto alla nuova linea “sostenibile” ovvero “*Buono per Te, Buono per il Pianeta*”.

Un settore nel quale il tema della sostenibilità della produzione sembra declinarsi in modo più preciso nei diversi segmenti della sostenibilità economica, sociale e ambientale, ben oltre il mondo del biologico, è il settore vitivinicolo dove ci si sta muovendo per fondere i vari standard privati esistenti (in particolare quelle facenti capo al progetto VIVA ed al disciplinare Equalitas) in un unico modello capace di essere più facilmente identificabile in ambito internazionale. Non dovremmo meravigliarcene dal momento che il nostro legislatore all’art. 1 del Testo unico sul vino (legge 12 dicembre 2016, n. 238) considera il vino patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale” senza poi tuttavia dettagliare in alcun modo “regole” di sostenibilità⁴⁷.

⁴⁷ Sul punto, ampiamente E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Diritto Agroalimentare*, n. 3, 2019, p. 411.

ILARIA TRAPÈ

**LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE:
UN SISTEMA *PLURALE* TRA SEMPLIFICAZIONE,
DIVERSIFICAZIONE E TUTELA***

ABSTRACT

Il tema delle indicazioni geografiche è stato oggetto di molti studi e ricerche e, nel momento attuale, un'ulteriore riflessione viene sollecitata dalle proposte di riforma della PAC che intervengono, tra l'altro, a modificare il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari e dal proliferare degli accordi commerciali di libero scambio in cui è sempre presente un capitolo dedicato alle indicazioni geografiche (IG).

Il saggio analizza le proposte di modifica sopra indicate, anche alla luce della tutela che le indicazioni geografiche ricevono nei più recenti *Free Trade Agreements* (FTAs), cercando di evidenziare come il «sistema delle IG» sia al centro di diverse esigenze di riforma che ne sottolineano la dimensione plurale.

The topic of geographical indications (GIs) has been the subject of many studies and researches and, at the present time, further reflection is urged by the CAP reform proposals which, inter alia, aim at modifying the reg. (EU) no. 1151/2012 on the quality schemes of agricultural and food products and by the proliferation of free trade commercial agreements (FTAs) in which generally there is a chapter on GIs.

The essay analyses the above proposed changes, also in light of the protection that GIs receive in the most recent FTAs, trying to highlight how

* Il presente articolo costituisce un'analisi più ampia del tema "Le indicazioni geografiche tra territorio e mercato internazionale" illustrato al convegno in onore di Eva Rook Basile, tenutosi a Firenze 21-22 novembre 2019, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

the “Gis system” is in the middle of various reform that underline its plural dimension.

PAROLE CHIAVE: Indicazioni geografiche – Accordi di libero scambio – Territorio, mercato internazionale.

KEYWORDS: *Geographic Indications – Free Trade Agreements, Territory – International Trade.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le indicazioni geografiche nella proposta di regolamento della nuova OCM. – 3. Le indicazioni geografiche nei più recenti *Free Trade Agreements* (FTAs) – 3.1. Il *Comprehensive Trade Agreement* con il Canada. – 3.2. Gli accordi commerciali di libero scambio con Singapore, Giappone e Vietnam. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il tema delle indicazioni geografiche è stato oggetto di molti studi e ricerche che ne hanno analizzato i profili giuridici, economici, culturali.

Nel momento attuale, un'ulteriore riflessione viene sollecitata dalle proposte di riforma della PAC che intervengono, tra l'altro, a modificare il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari e dal proliferare degli accordi commerciali di libero scambio in cui è sempre presente un capitolo dedicato alle indicazioni geografiche (IG).

Il saggio, quindi, analizzerà le proposte sopra indicate, anche alla luce della tutela che le indicazioni geografiche ricevono nei più recenti *Free Trade Agreements* (FTAs), cercando di evidenziare come il "sistema delle IG" sia al centro di diverse esigenze di riforma che ne sottolineano – quale requisito endemico delle indicazioni geografiche stesse – e, allo stesso tempo, richiedono – quale direttrice di sviluppo – una dimensione *plurale*.

2. Il dibattito sulla PAC post-2020, tutt'ora in corso, è iniziato con la comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", pubblicata nel novembre 2017¹, la quale invitava a rendere le indicazioni geografiche più *attraenti* per gli agricoltori e i consumatori e a *semplificarne* la gestione².

La proposta di regolamento presentata a giugno 2018, che modifica anche l'OCM, interviene sul reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, emendando la definizione di DOP, la procedura di registrazione, di modifica del disciplinare e, potenziando la protezione delle indicazioni geografiche (IG)³.

¹ Si tratta del documento COM (2017) 713 del 29 novembre 2017.

² Le tre proposte legislative formulate dalla Commissione sono: il regolamento sui piani strategici che gli Stati membri devono redigere nel contesto della PAC (COM (2018) 392 final); il regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC (COM (2018) 393 final); il regolamento sull'organizzazione comune di mercato (OCM) unica (COM (2018) 394 final).

Al momento le proposte sono all'esame del Consiglio. L'ultima relazione sullo stato di avanzamento dei lavori è del 10 dicembre 2019 ed è reperibile al seguente indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-future-2020/>.

³ Nella relazione che accompagna la proposta di regolamento relativa all'OCM (p. 16), si legge che: «Si propone pertanto di modificare la normativa vigente in materia di indicazioni

Come è noto, la definizione di DOP è sostanzialmente rimasta inalterata dal 1992⁴, subendo solo piccoli aggiustamenti volta a renderla più coerente con quella di IG data dall'Accordo TRIPS⁵. Sennonché l'attuale proposta di

geografiche, ripartita su quattro atti di base, con l'obiettivo di semplificare il sistema delle indicazioni geografiche, di accelerarne la registrazione e di rendere più efficiente l'approvazione di modifiche del disciplinare di produzione. Tali modifiche sono finalizzate a semplificare il sistema delle indicazioni geografiche, che risulterebbero più comprensibili per i consumatori e più facili da promuovere, e a ridurre i costi amministrativi di gestione del sistema».

⁴ Nel 1992 è stato approvato il primo regolamento recante la disciplina delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (reg. n. 2081/92). Come è stato osservato (BORGHI, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2015, p. 10), nel tempo le definizioni di DOP e IGP non sono state modificate. Ciò che distingue i due segni di qualità è la diversa intensità del legame con il territorio: infatti, nel caso di DOP, tutte le fasi (produzione, trasformazione ed elaborazione) devono svolgersi nella zona geografica individuata, mentre nel caso di IGP, affinché il prodotto abbia determinate caratteristiche o goda di una certa reputazione, è sufficiente che una sola di tali fasi sia svolta entro detta zona di riferimento. Inoltre, le caratteristiche fondamentali del prodotto DOP devono essere attribuibili «essenzialmente od esclusivamente» all'ambiente geografico, per l'IGP anche soltanto una caratteristica può essere dovuta all'origine geografica. Questo significa che, per quanto concerne le DOP, «le proprietà del prodotto derivanti dall'ambiente geografico (dal *know-how* tradizionalmente diffuso nella zona, dal microclima, dalle materie prime, ecc.) devono essere caratteristiche intrinseche (es. gusto, colore, aroma, legame ad una tradizione, ecc.), nel caso di IGP può essere legata al territorio anche solo la 'reputazione' (di solito – ma non necessariamente – derivante da una origine storica del prodotto da quella certa zona geografica), protetta dal diritto europeo per il suo valore economico come fonte di reddito per il produttore», BORGHI, *op. ult. cit.*, p. 10.

Sulle differenze tra prodotti DOP e IGP, si vedano anche DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Giuffrè, Milano, 2005, la quale evidenzia come la IGP è tendenzialmente percepita come un segno di valore inferiore alla DOP e ARFINI, BELLETTI, MARESCOTTI, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche: strumenti di tutela e valorizzazione*, cit., p. 51, i quali, invece, rilevano che in Italia la distinzione relativamente all'intensità del legame con il territorio tra DOP e IGP non appare sempre chiara.

Più in generale sui prodotti DOP e IGP: LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in COSTATO, GERMANO, ROOK BASILE, *Trattato di Diritto Agrario, Il diritto agroalimentare*, vol. III., Torino, UTET, 2011, p. 249; O'CONNOR, *The law of geographical indications*, London, 2004; ECHOLS, *Geographical indications for food products: International legal and regulatory perspectives*, Alphen, 2008; BORRONI, *La protezione delle tipicità agroalimentari. Uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2012; GANGJEE, *Relocating the law of geographical indications*, Cambridge, 2012; PETRELLI, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, 2012; TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.

⁵ Con riferimento alla definizione di IG data dall'art. 22 dall'Accordo TRIPS, di cui si dirà anche in seguito e in cui non è presente il richiamo ai fattori umani, si vedano CERVINO-PARDA, *Gatt y propiedad industrial TECNOS*, Begoña, Madrid, 1994, p. 140 e CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2, 2002, p. 88, la quale afferma che la mancata riproposizione dell'elemento umano sottolinea la volontà di equiparazione di tutti i segni geografici, con livellamento del profilo qualitativo.

modifica non appare semplicemente “cosmetica”, in quanto ridimensiona l’elemento *umano*⁶ della DOP, che diviene rilevante solo se “pertinente”, mostrando così di propendere per una qualità oggettiva e misurabile data dalla mera presenza nel prodotto di caratteristiche chimico/fisiche, microbiologiche e/o organolettiche, piuttosto che dal sapere, dalle abilità, dalle modalità di produzione che quelle caratteristiche producono⁷. Invero «il luogo conta sia come supporto fisico della produzione, a cui cede le proprietà delle sue caratteristiche fisiche e chimiche, sia come prossimità geografica nella quale si è costruita, nel corso del tempo, una cultura produttiva comune, che si incarna in regole e tecniche di coltivazione, in varietà autoctone, frutto dell’interazione di fattori naturali e umani»⁸.

Più in generale, la qualità alimentare, di cui le DOP e IGP costituisco-

⁶ Secondo la proposta, il testo dell’art. 5, lett. *b*) del reg. (UE) n. 1151/2012, viene sostituito dal seguente «la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi fattori naturali e, se pertinenti, ai fattori umani».

⁷ Con il termine qualità, infatti, si fa riferimento a dati sia *oggettivi* (intrinseci e estrinseci del prodotto) sia *soggettivi*, attinenti alle aspettative e percezioni del consumatore. Nella letteratura economica la distinzione tra qualitative “oggettive” e “soggettive” è stata effettuata da Lancaster, *Consumer Demand. A New Approach*, Columbia University Press, New York, 1971.

Sul concetto di qualità, si vedano CARROZZA, *Riflessioni preliminari sulla qualità dei prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1993, p. 39; JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. e dell’amb.*, 1, 2004, p. 5; ADORNATO, *Le “declinazioni della qualità”: una nota introduttiva*, in *Agricoltura e alimentazione, Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*. Atti del Convegno internazionale IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Giuffrè, Milano, 2010; GERMANÒ, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2010, p. 363.

⁸ Adornato, *Le “declinazioni della qualità”: una nota introduttiva*, in *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno internazionale IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Giuffrè, Milano, 2010, p. 21.

Si veda anche ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in GERMANÒ, RUBINO (a cura di), *La tutela dell’origine dei prodotti alimentari in Italia, nell’Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del convegno Alessandria, 21-22 maggio 2015, p. 210 il quale, con riferimento alla nota sentenza della Corte di giustizia sul caso *Rioja* (del 9 giugno 1992, C-47/90) afferma che «emerge un’idea di territorio come canone di identità e garanzia, che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la comunità di produttori localmente stabilita, agricoltori e non agricoltori (...) valorizza sul mercato questa appartenenza attribuendone i benefici a una collettività unitariamente considerata». Sempre dello stesso A. si vedano anche *I segni del territorio. Il territorio come regola?*, in *Accademia dei georgofili, Quaderni*, III, 1999, p. 17 e *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell’agricoltura*, 1999, p. 153.

Infine, sulle IG quale «*legal tool conceived to capture and transmit the unique process of cultural creativity which has taken (or is taking) place in a specific place*», si veda FERRARI, *The Narratives of Geographical Indications*, 10:2 *Intl J of L*, in *Context*, 2014, p. 222.

no espressione, è un concetto non solo *multidimensionale* ma anche *fluid* – che «non rinvia a un dato astorico, ad un ordine naturale»⁹, ma si configura, soprattutto nella sua dimensione territoriale, come una «costruzione sociale»¹⁰, in cui il fattore umano ha una sua intrinseca rilevanza. Prescinderne potrebbe comportare un appiattimento della qualità medesima.

Muovendo ora verso le proposte di modifica ai fini della *semplificazione* del sistema delle IG, si deve rilevare che lo strumento scelto è la separazione della fase della valutazione della conformità alle norme sulla proprietà intellettuale, dalla fase di valutazione della conformità del disciplinare ai requisiti stabiliti dalle norme di commercializzazione e dalle regole relative all'etichettatura (v. 14° *considerando* della proposta di regolamento).

È noto che entrambe le fasi di valutazione, al momento, rientrano, attraverso un doppio passaggio, nella competenza sia degli Stati membri, sia della Commissione. Allo stato attuale, l'*iter* di riconoscimento, disciplinato dagli artt. 49-52 del reg. (UE) n. 1151/2012, è articolato in una funzione nazionale *preliminare/propulsiva* e una fase comunitaria più propriamente *decisoria*¹¹.

Gli Stati, nella prima fase del procedimento, esaminano la domanda,

⁹ JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 1, 2004, p. 8.

¹⁰ JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli*, cit., p. 8.

¹¹ L'intera procedura si presenta con una connotazione fortemente *pubblica*, essendo assoggettata a un intenso controllo di forma e di merito da parte degli organi pubblici nazionale ed europei come si rileva anche dal regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 del 13 giugno 2014 che ha disciplinato le modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1151/2012. L'Italia ha introdotto le disposizioni nazionali per l'attuazione del reg. n. 1151/2012 con il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 14 ottobre 2013.

Il regolamento di esecuzione del 2014 ha, in particolare, previsto regole per garantire *l'uniformità e l'efficienza* delle procedure, attraverso l'indicazione di specifici moduli da utilizzare per la presentazione della domanda, nonché per soddisfare «esigenze di normalizzazione» grazie all'adozione di norme specifiche sulla descrizione del prodotto e sul metodo di produzione (12° *considerando*).

A norma dell'art. 49 del reg. n. 1151/2012, il procedimento ha origine a livello nazionale, essendo la domanda indirizzata allo Stato membro in cui è situata l'area geografica in questione, cui è demandato il compito di valutare (*nel merito*) la sussistenza dei requisiti di ricevibilità e procedibilità dell'istanza. In Italia la domanda va presentata al MIPAAF, Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e alla/e Regione/i nella/e quale/i ricade il territorio dove il prodotto è ottenuto. In particolare l'autorità nazionale competente, dopo aver esaminato la domanda e le eventuali opposizioni ricevute, se ritiene soddisfatte le condizioni stabilite dalla legislazione europea, può adottare una decisione favorevole e presentare alla Commissione un fascicolo di domanda. La valutazione da parte del Ministero riguarda: *a)* la legittimazione del soggetto richiedente; *b)* la completezza della documentazione come individuata dal presente decreto nonché la rispondenza ai requisiti ed alle condizioni previste dal reg. (UE) n. 1151/2012 e dal presente decreto; *c)* la rispondenza del disciplinare all'art. 3 al presente decreto; *d)* che la denominazione proposta per la registrazione non rientri in uno

potendo anche impedire la prosecuzione della procedura in sede comunitaria nel caso in cui la ritengano non giustificata e non coerente con le condizioni previste dal regime, mentre, in caso di valutazione positiva, la decisione finale è di competenza della Commissione europea¹². In altre parole, la Commissione ri-esamina, anche al fine di controllarne l'esattezza¹³, la domanda presentata dai gruppi, verificando la sussistenza dei requisiti necessari per la registrazione e, quindi, per ottenere la protezione.

La separazione della fase della valutazione della conformità alle regole della proprietà intellettuale da quella della conformità alle regole di commercializzazione e dell'etichettatura sembra voler attribuire alle autorità nazionali il potere di valutare la meritevolezza della protezione, in quanto gli stessi «disponendo delle conoscenze, delle competenze e dell'accesso ai dati e ai fatti, sarebbero nella posizione più idonea per verificare se le informazioni fornite nella domanda siano esatte e veritiere, garantendo un risultato affidabile e preciso» (15° *considerando*).

In base alla nuova procedura, la Commissione sarebbe chiamata a esa-

dei casi di cui all'art. 6, comma 5°; e) che l'eventuale marchio proposto come logo della denominazione sia coerente con la normativa vigente.

Completata questa fase, il Ministero pubblica la proposta di denominazione sulla *Gazzetta ufficiale*; dalla pubblicazione decorrono 30 giorni di tempo per eventuali motivate opposizioni da parti interessate, in assenza delle quali la domanda viene inoltrata alla Commissione europea.

Nella seconda fase, la Commissione deve esaminare entro 6 mesi le domande ricevute; l'eventuale decisione di approvazione viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Entro tre mesi dalla pubblicazione, le autorità di uno Stato membro o di un Paese terzo oppure ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita in un Paese terzo possono presentare opposizione; nel caso di soggetti italiani, l'opposizione va presentata al MIPAAF. Una volta superato il termine massimo consentito per le opposizioni, viene ufficializzata la registrazione. Nel caso di opposizioni, queste vengono risolte dalla Commissione, con l'intervento degli Stati coinvolti, così come previsto dall'art. 51 del reg. (UE) n. 1151/2012.

¹² «La struttura multilivello delle competenze e delle funzioni attribuite alla Commissione e agli Stati nazionali delineata dalla normativa sembra suddividere con sufficiente chiarezza le attribuzioni fra l'ordinamento comunitario e nazionale, tanto da poter affermare che i due organi (Ministero e Commissione) agiscono in rapporto di necessità»; in tal senso RUBINO, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Tarò, Alessandria, 2007, p. 77. Sulla domanda e sul procedimento di registrazione v. anche BORGHI, *Aspetti giuridici delle DOP e delle IGP, i problemi connessi e i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 5., p. 261.

¹³ Così anche GERMANÒ, ROOK BASILE, *Diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 267 che affermano che la Commissione «torna a verificare la domanda». Fa la stessa osservazione anche RUBINO, *op. ult. cit.*, p. 79 che parla di «co-amministrazione» (p. 77). Quanto detto è avallato anche dal fatto che, nell'abrogato regolamento del 1992, alla Commissione veniva esplicitamente attribuito il compito di un esame «formale» della domanda, mentre nel regolamento attuale la predetta specificazione è scomparsa. Si vedano anche GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 227; ID., *Manuale di diritto agrario comunitario*, 2010, Giappichelli, p. 248 ss.

minare le domande per assicurarsi – tenendo conto dell’esito della fase nazionale – che non contengano “errori manifesti”¹⁴, espressione questa che sembra avere una valenza diversa dal *ri-esame* della domanda di cui si è detto in precedenza¹⁵, ancorché la Commissione debba comunque «garantire il rispetto del diritto dell’Unione e degli interessi dei portatori di interessi al di fuori dello Stato membro di presentazione della domanda» (15° *considerando* della medesima proposta).

Ebbene, in generale, affidare la gestione di un sistema all’autorità più vicina agli interessi da amministrare dovrebbe rivelarsi più efficiente. In particolare, le variabili che determinano l’adesione di un produttore a un “regime IG” sono estremamente eterogenee e sono influenzate non soltanto dalle caratteristiche storico-naturali del territorio in cui lo stesso opera ma anche dalla presenza delle infrastrutture necessaria per lo sviluppo della filiera e dalla capacità degli operatori coinvolti, non solo del settore agroalimentare (ma anche del turismo, ad esempio) di fare “sistema”¹⁶. Ne deriva che la maggiore sussidiarietà che la PAC vorrebbe introdurre (di cui la procedura sopra indicata sembra costituire un esempio), e che ambisce a «tenere conto più specificatamente delle condizioni e delle esigenze locali»¹⁷, potrebbe essere funzionale a una più efficace gestione (o valutazione) delle predette variabili, soprattutto in un territorio diversificato come l’Italia¹⁸, e, quindi, potrebbe contribuire a rendere più attraente il sistema delle IG per i produttori, come richiesto dalla Commissione nella sua Comunicazione del 2017¹⁹.

¹⁴ Si veda l’art. 24-*bis* della proposta di regolamento che va a sostituire l’intero testo dell’art. 50 del reg. (UE) n. 1151/2012. Invero, si deve rilevare che nel 55° *considerando* del predetto regolamento già si precisa che l’esame della Commissione sarebbe limitato agli «errori manifesti» ma la predetta dicitura non compare nell’attuale testo dell’art. 50 che, invece, attribuisce alla Commissione il compito di stabilire se la domanda «sia giustificata e se soddisfi le condizioni previste dal regime pertinente».

¹⁵ Tant’è che nella relazione che accompagna la proposta di regolamento (p. 15) si parla a tal proposito di “*restrizione*” del controllo dell’UE sulle domande alla verifica di errori manifesti.

¹⁶ MARONGIU, CESARO, *I fattori che determinano l’adozione delle indicazioni geografiche in Italia*, in *Agriregionieuropa*, n. 52, 2018; BELLETTI, MARESCOTTI, *Costi e benefici delle denominazioni geografiche (DOP e IGP)*, in *Agriregionieuropa*, n. 8, 2007.

¹⁷ V. p. 3 della relazione che accompagna la proposta di regolamento.

¹⁸ L’Italia è il Paese europeo con il più alto numero di certificazioni geografiche garantite dall’Unione europea (226 certificazioni di prodotti alimentari e 432 certificazioni nel settore del vino), seguita dalla Francia.

¹⁹ Da un’analisi effettuata da ISMEA, in collaborazione con la Fondazione Qualivita (rapporto annuale sui valori economici e produttivi del comparto delle indicazioni geografiche agroalimentari e vitivinicole DOP, IGP, STG) e che ha confrontato la programmazione passata (2007-2013) e quella ancora attuale (2014-2020), si evidenzia che, pur essendo il tema

La complessità e l'eterogeneità, dati fisiologici dell'universo DOP/IGP²⁰, richiedono che ogni IG e, con essa, i territori di riferimento, debbano cercare un proprio "livello di efficienza" rispetto alle risorse disponibili del medesimo territorio, delle imprese e del mercato di sbocco. Poi è chiaro che l'effettiva validità dell'impianto istituzionale-organizzativo (e, all'interno di questo, della procedura sopra delineata) dipenderà molto sia dalla complessità dei diversi assetti amministrativi degli Stati membri, sia da come saranno declinati i piani strategici a livello nazionale e/o regionale²¹.

Si deve però rilevare che la procedura di registrazione della domanda sopra descritta potrebbe apparire non totalmente allineata con quanto successivamente previsto in materia di *modifica* del disciplinare.

Intanto c'è da dire che viene a cadere la distinzione tra modifiche *minori* e *non minori* di cui all'art. 53 reg. (UE) n. 1151/2012²², sostituita da quella

delle IG presente, la PAC non ne ha supportato in modo efficace la crescita. Sebbene sia stato riscontrato un lieve aumento della spesa delle Regioni dedicata alle politiche per la competitività, questa è stata rivolta per lo più rivolta a sostenere progetti relativi all'agricoltura biologica. Inoltre, nell'ambito di tali politiche, la spesa maggiore è stata dedicata al pagamento degli oneri di certificazione, ma tale scelta non si è rivelata strategica nell'orientare le decisioni degli imprenditori, anche in considerazione della scarsa entità della cifra rimborsabile rispetto agli oneri di gestione molto alti.

²⁰ All'interno dei diversi sistemi DOP-IGP, soprattutto in Italia, emergono profonde differenze tra: le denominazioni "agricole" e quelle "industriali"; denominazioni in cui prevale l'impiego di tecniche artigianali e quelle, invece, più innovative e/o industriali; denominazioni che si rivolgono a un mercato di nicchia, spesso locale, e quelle che si affacciano su un mercato di larga scala; o ancora, denominazioni che possiedono già una forte reputazione sul mercato e altre meno conosciute.

²¹ A tal proposito, il CESE (Comitato economico e sociale europeo) ha evidenziato che, in considerazione della *multiforme* natura dell'agricoltura europea, la *differenziazione* della qualità deve rimanere un obiettivo strategico da evidenziare anche nell'elaborazione dei piani strategici (punto 2.7 del Parere 2019/C 62/35).

In altre parole, la diversa articolazione delle competenze, se correttamente gestita, potrebbe costituire un'opportunità per quei Paesi, come l'Italia, che devono gestire un grande e variegato patrimonio di prodotti di qualità, a patto che si riesca a (ri)organizzare con adeguato anticipo le risorse strutturali che possono supportare il sistema in tutti quei processi che saranno delegati ai singoli Stati membri e che non si vanifichi la semplificazione attraverso un'eccessiva burocratizzazione delle amministrazioni a ciò deputate.

In ordine alla necessità di una complessiva strategia di valorizzazione dei prodotti e del territorio di riferimento, si vedano ARFINI, ALBISU, GIACOMINI, *Current situation and Potential of Geographical Indications in Europe*, in *Barham and Sylvander (eds), labels of origin for food: local development, global recognition*, 2011.

²² L'art. 53 del reg. (UE) n. 1151/2012 distingue, infatti, tra modifiche *minori* e *non minori*, prevedendo, per queste ultime, la procedura descritta dagli articoli da 49 a 52 del medesimo regolamento, ossia la doppia valutazione a livello nazionale e dell'UE. Le modifiche *minori* vanno presentate all'autorità dello Stato membro in cui è situata la zona geografica della denominazione o dell'indicazione (art. 6 reg. (UE) n. 664/2014 che integra il reg. (UE) n. 1151/2012) e vengono decise dalla Commissione. Nelle domande presentate dagli Stati membri, lo stato interessato include una dichiarazione in cui afferma che la domanda soddi-

tra “*modifiche dell’Unione*” e “*modifiche ordinarie*”. Le prime richiedono una procedura a livello di Unione, mentre le seconde vengono gestite dallo Stato membro nel cui territorio si trova la zona geografica di riferimento. La diversa terminologia utilizzata non sembra però comportare un diverso inquadramento delle modifiche rispetto al regolamento in vigore, in quanto quelle che incidono più propriamente sulla *qualità* del prodotto e sul suo legame con il *territorio*²³ continuano ad essere decise a livello europeo²⁴.

Senonché la proposta di regolamento richiama, per le modifiche dell’Unione, la medesima procedura prevista per la registrazione della domanda, nell’ambito della quale, si ricorda, la Commissione si deve limitare a verificare che la domanda non presenti “errori manifesti”. Quindi, è lecito chiedersi se anche le modifiche più rilevanti del disciplinare finiranno per ricadere nella maggiore responsabilità attribuita agli Stati membri oppure se la formulazione della disposizione che si propone di introdurre sia frutto di un difetto di coordinamento e/o coerenza tra le norme.

Inoltre, in considerazione del primario obiettivo della semplificazione, forse sarebbe stato opportuno prevedere, per le procedure di modifica del disciplinare di denominazioni con un mercato locale e/o di nicchia, indipendentemente dalla rilevanza della modifica, un maggiore alleggerimento degli oneri burocratici.

Infine, ci si deve domandare se le modifiche proposte possono effettivamente contribuire a rendere più attraenti le IG *anche* per il consumatore, come richiesto dalla Commissione. Da tempo diversi Autori hanno evidenziato l’alto livello di *sofisticazione*²⁵ e di *decettività* del sistema proprio se letto con la lente del consumatore, soprattutto in considerazione della forte ambiguità che caratterizza alcuni disciplinari. La nuova responsabilità

sfa le condizioni del reg. (UE) n. 1151/2012 e le disposizioni adottate a norma del medesimo (art. 10 reg. (UE) n. 668/2014 recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1151/2012.

²³ In particolare, sono modifiche dell’Unione (e, pertanto, modifiche *non minori* secondo la terminologia utilizzata dal regolamento oggi in vigore) quelle che attengono alle caratteristiche essenziali del prodotto, quelle che alterano i legami con il territorio di origine, che comportano modifiche nel metodo di produzione o nell’uso delle materie prime/ingredienti o comportano modifiche nelle caratteristiche essenziali del prodotto, che introducono restrizioni relativamente alla commercializzazione del prodotto.

²⁴ Vengono infatti richiamati gli artt. 49-52 del reg. (UE) n. 1151/2012, ossia le norme che disciplinano la domanda di registrazione (v. la nota n. 22).

²⁵ BIANCHI, *La politica europea di qualità dei prodotti agroalimentari o della sofisticazione regolamentare. Riflessioni sull’origine dei prodotti e sulla semplificazione dei regimi di qualità*, in GERMANÒ, RUBINO (a cura di), *La tutela dell’origine dei prodotti alimentari in Italia, nell’Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del convegno Alessandria, 21-22 maggio 2015, Giuffrè, Milano, p. 34.

attribuita agli Stati membri – ma anche il nuovo regolamento in materia di controlli che ha compiuto una vera e propria operazione di «unificazione sistemica e ordinante»²⁶ – potrebbe contribuire a fare chiarezza.

È certo però che la concreta applicazione delle nuove regole, quando e se verranno approvate, dovrà essere tenuta sotto osservazione, anche per le suggestioni che arrivano dal mercato internazionale.

Infatti la nuova procedura per la registrazione sopra descritta è stata oggetto di una richiesta di chiarimenti da parte degli USA nell'ambito del sistema di notifica dell'accordo sulle misure tecniche relative al commercio (*Agreement on Technical Barriers – TBT*)²⁷.

Gli USA hanno fatto sapere di essere preoccupati perché il nuovo regolamento attribuisce agli Stati maggiore “flessibilità” (forse da intendersi come *discrezionalità*) e *controllo* sulle domande di registrazione delle IG, con l'effetto, sempre secondo gli USA, di minare «l'*uniformità* e la *prevedibilità*» nell'applicazione delle norme in tutta l'UE. Il timore, pertanto, è quello che vengano introdotte norme tecniche che possano ostacolare la libera circolazione delle merci.

3. Gli Usa si dicono preoccupati anche per un'altra modifica introdotta dalla proposta di regolamento: la protezione accordata alle IG dal-

²⁶ Così ALBISINNI, *Regolamento (UE) n. 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. agroalimentare*, 1, 2018, p. 11. Dello stesso A., *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2018.

Si devono inoltre ricordare i regolamenti (UE) n. 664 e 668/2014 che hanno rispettivamente integrato e introdotto modalità di applicazione della disciplina del regolamento del 2012.

²⁷ Si tratta della notifica “G/TBT/N/EU/593” del 21 dicembre 2018.

Sull'approccio degli Stati Uniti al tema delle IG si veda Harvey, *Geographical Indications: The United States' Perspective*, 107, *Trademark Rep.*, 2017, p. 960; CONTALDI, *Il conflitto tra Stati Uniti e Unione europea sulla protezione delle indicazioni geografiche*, in UBERTAZZI, ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 27; BASEDOW, BONVICINI, *The EU-US trade dispute on Geographical Indications. Two scorpions in a bottle?*, Graduate Institute of International and Development Studies Programme, Working Paper, 8 May 2009, i quali affermano: «*The American and the European systems express two different 'philosophical' approaches in GI protection. On one side, the American IP law has the central objective of promoting competition and innovation. American experts often consider GIs as harmful economic regulations, as they are deemed to be untradeable, collective and conserve old-fashioned production methods. On the other side, in Europe, IP law reckons next to the promotion of competition and innovation also the need to protect traditional, cultural goods, knowledge and heritage. In fact, European GI protection invokes the promotion of cultural diversity. However, both approaches are strongly biased by domestic economic interests*».

Più in generale, per un confronto tra il sistema alimentare UE e quello USA, BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Cedam, Padova, 2017.

l'art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012²⁸ viene estesa ai prodotti introdotti nel territorio doganale dell'Unione senza la loro immissione in libera pratica (ossia ai prodotti in transito sul territorio dell'UE) e ai prodotti venduti attraverso il commercio elettronico²⁹.

Indubbiamente tale proposta deve essere letta come un rafforzamento della tutela *interna* accordata alle indicazioni geografiche che appare coerente con l'approccio più restrittivo adottato dall'UE anche in altri ambiti della qualità: si pensi, infatti, al nuovo regolamento sull'agricoltura biologica che ha sostituito il principio *dell'equivalenza* con quello della *conformità*³⁰. Allo stesso tempo la proposta di allargamento dell'estensione della

²⁸ L'art. 13 par. 1 dispone: «I nomi registrati sono protetti contro: a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente; b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali "stile", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione" o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente; c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui documenti relativi al prodotto considerato nonché l'impiego, per il confezionamento, di recipienti che possano indurre in errore sulla sua origine; d) qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. Se una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta contiene il nome di un prodotto considerato generico, l'uso di tale nome generico non è considerato contrario al primo comma, lettera a) o b)».

Sul rafforzamento della protezione delle IG, in particolare attraverso la tutela *ex officio*, ALBISINI, *Marchi e indicazioni geografiche*, cit., p. 215, afferma che "appare come la logica conseguenza della natura giuridica delle denominazioni geografiche, per loro natura riferite ad una *collettività* e non ad un singolo titolare". Su tali aspetti si vedano RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2013, p. 4; CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191.

²⁹ Gli USA sostengono che tale estensione della protezione avrà effetti negativi sull'accesso al mercato per produttori e commercianti statunitensi.

Sul commercio *on-line*, BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di alimenti*, Giappichelli, Torino, 2018.

³⁰ Sulla necessità di non abbassare gli standard, sebbene con riferimento all'ambito della *food safety*, si veda il Parere del Comitato economico e sociale europeo sulle proposte di regolamento della nuova PAC, documento COM(2018) 394 final - 2018/0218 (COD).

Il Cese ha, infatti, affermato che: «Pur riconoscendo i benefici degli scambi commerciali per il settore agricolo, è essenziale che la politica agricola dell'UE tuteli, tramite la PAC, i più elevati standard mondiali in materia di agricoltura, di produzione alimentare, di controlli ambientali, di salute e sicurezza e di diritti dei lavoratori. Il Comitato ritiene che l'UE debba dotarsi di un approccio strategico molto più coerente nei confronti degli accordi commerciali internazionali nel settore agricolo e alimentare e della PAC. Tuttavia, mentre la PAC si prodiga per mantenere le migliori norme, nei negoziati commerciali, ad esempio con il Mercosur, l'UE sta accettando importazioni di prodotti alimentari che non soddisfano le sue norme di

protezione è sintomatica dei plurimi livelli di tutela, diversamente articolati in base al mercato di riferimento, che stanno caratterizzando le IG europee.

La tutela nel mercato europeo è molto elevata e accordata senza distinzione di valore economico/commerciale delle IG, mentre, se si considerano altri ambiti geografici, la protezione può subire un affievolimento, di diversa entità a seconda del Paese di commercializzazione.

Si sa che l'Accordo TRIPS³¹, adottato nell'ambito del *WTO legal framework*, ha contribuito a una certa stabilità nella definizione del concetto

sicurezza alimentare e che sono realizzati in base a norme ambientali meno rigorose. Non si può lasciare che la globalizzazione comprometta gli standard e i mercati europei e i cittadini dell'UE» (punto 2.6).

Su tali aspetti si veda PETRELLI, *op. cit.*, p. 242; LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del regime agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 44; CANFORA, *La responsabilità delle imprese nella filiera biologica*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2017, p. 5; LEONE, *Organic regulation. A legal and policy journey between Europe and the United States*, Libellula, 2019.

³¹ L'Accordo TRIPS ha rappresentato un'importante svolta nei rapporti commerciali internazionali in quanto, per la prima volta, gli Stati – sino a quel momento concentrati a limitare dazi e restrizioni tariffarie – si sono occupati dei risvolti che scambi internazionali sempre più aperti, intensi e complessi (a causa dalle nuove tecnologie e del commercio elettronico) possono avere sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e, in relazione a questi, sulle indicazioni geografiche.

Sulle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPS si vedano BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Giuffrè, 2004. Dello stesso A., *WTO e trattati internazionali*, Banca data di diritto alimentare, in *Leggi d'Italia professionale*, www.leggiditaliaprofessionale.it; ID., *International rules and their impact on EU Food Law*, in *European and Global Food Law*, Wolters Kluwer, 2016, p. 133; *Le regole del mercato internazionale*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, UTET, 2011, p. 657; *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, diritto Europeo*, a cura di Nappi, Sgarbanti, Borghi, Russo, Fioravanti, Agostini, Manservisi, Borracetti, Rizzioli e Costato, Napoli, Jovene, 2014, p. 77.

Sempre sul TRIPS, MANTROV, *EU Law on Indications of Geographical Origin. Theory and Practice*, Cham, Springer International Publishing, 2014, p. 46; LUPONE, *Il dibattito sulle indicazioni geografiche nel sistema multilaterale degli scambi: dal Doha round dell'Organizzazione Mondiale del Commercio alla protezione Trips plus*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, in UBERTAZZI, Muniz ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 39; GERMANO, ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria e internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002; COSCIA, *I rapporti fra sistemi internazionali e comunitari sulla protezione delle indicazioni di qualità*, in UBERTAZZI, ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., p. 43; MORGESE, *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS)*, Cacucci, Bari, 2009; Lucchi, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche delle denominazioni di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 49; ECHOLS, *Geographical Indications for Food Products. International Legal and Regulatory Perspectives*, Wolters Kluwer International, 2008; SANDRI, *La nuova disciplina della proprietà industriale dopo i GATT-TRIPS*, Cedam, 1999, p. 73; KIREEVA, O'CONNOR, *Geographical Indications and the TRIPS Agreement: What Protection is provided to Geographical Indications in WTO Members*, 13 *J. World Intell. Prop.* 275, 2010.

di indicazione geografica³² e nella sua protezione³³, con l'obiettivo di prevedere un livello minimo di tutela delle IG che gli Stati membri hanno dovuto

³² L'uso del nome del luogo (o di un nome che tale luogo ricordi chiaramente in maniera diretta e/o indiretta) per identificare un prodotto sul mercato è un'operazione che richiama sia la *provenienza geografica* (con tutto ciò che essa è in grado di ricordare o evocare al consumatore), sia le *caratteristiche* del prodotto. Ciò si rileva considerando l'ampia definizione di indicazione geografica contenuta nell'Accordo TRIPS che afferma che almeno qualcuna delle peculiarità apprezzate dal mercato deve, in qualche modo, ricollegarsi alla provenienza geografica. Sotto questo profilo, è stato osservato che la differenza di protezione introdotta dall'Accordo TRIPS fra alcolici e gli altri prodotti è una scelta poco coerente, poiché le esigenze reali non sono diverse tra i vini e gli altri alimenti; così BORGHI, *WTO e trattati internazionali*, in *Leggi d'Italia*, www.leggiditaliaprofessionale.it. Conforme LUCCHI, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2008. Cfr. RAUSTIALA, MUNZER, *Conflict Alimentarius: Geographic Indications in International Law*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 3, 2007, i quali, invece, sostengono che «most forceful in our view is the consumer confusion rationale that undergirds trademark law generally. The higher level of protection afforded wine and spirits, however, cannot be justified in this way because often it increases, rather than decreases, consumer confusion». Sul rapporto indicazione geografica/territorio si veda anche Ferrari, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Università degli studi di Trento, facoltà di Giurisprudenza, 2015, p. 14 ss.

³³ Come è noto, l'Accordo TRIPS prevede una protezione più forte per i vini (art. 23) rispetto a quella riconosciuta agli altri prodotti (art. 22). Con riferimento ai primi, gli Stati sono tenuti a tutelare anche contro i casi di imitazione e usurpazione, impedendo l'uso di una IG per un vino non originario del territorio indicato dalla medesima, anche se la vera origine è indicata o se l'IG è accompagnata da espressioni come "tipo", "stile", ecc. Pertanto in questi casi la tutela accordata prescinde dalla dimostrazione che l'etichetta o la presentazione induca in errore il consumatore sul vero luogo di provenienza.

In caso di prodotti agroalimentari, invece, l'art. 22, 2° comma, vieta «qualsiasi uso nella designazione o presentazione di un prodotto di ogni elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione è originario di un'area geografica diversa dal vero luogo d'origine in modo tale da ingannare il pubblico sull'origine geografica del prodotto». Per opporsi all'utilizzo indebito dell'IG è necessario, quindi, provare che il consumatore è indotto in errore, con conseguenti difficoltà per l'onere della prova.

Il medesimo art. 22, 2° comma, lett. b), contribuendo a dare maggiore effettività alla protezione, vieta anche l'uso che costituisca un atto di concorrenza sleale, ai sensi dell'art. 10-bis della Convenzione di Parigi sulla protezione della proprietà industriale. Il 3° comma dello stesso articolo vieta la registrazione di un marchio che contenga o consista in una IG per merci non originarie del territorio indicato, se tale uso può indurre il consumatore in errore sul vero luogo di origine.

L'art. 24 dell'Accordo prevede poi una serie di *eccezioni* alla tutela che indubbiamente indeboliscono la protezione delle IG. Eventuali marchi, che in buona fede siano stati registrati, o anche solo utilizzati, prima dell'entrata in vigore dell'Accordo medesimo (15 aprile 1994) o prima che l'indicazione sia stata tutelata nel Paese di origine, possono continuare a essere utilizzati anche se contengono riferimenti a una IG. Inoltre, a prescindere dall'esistenza di un marchio, i produttori di uno stato membro possono continuare a utilizzare termini che, sebbene coincidano con una IG tutelata in un altro stato, sono divenuti denominazioni comuni. Proprio tali eccezioni «hanno lasciato spazi di applicazione da parte degli Stati membri dell'Accordo sufficienti ad assottigliare il livello di protezione internazionale delle indicazioni geografiche»; così ALABRESE, *La prospettiva internazionale della tutela dei vini di qualità*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, n. 3, 2019, p. 374

implementare³⁴. Altrettanto noto è che l'art. 24, comma 1°, del medesimo Accordo autorizza i Paesi aderenti ad avviare negoziati per aumentare la protezione di «*individual geographical indications*»³⁵ ai sensi dell'art. 23 TRIPS e che esistono diversi approcci alla disciplina delle IG.

Le posizioni delle diverse parti negoziali sono tuttora distanti tanto che, ad oggi, non si sono registrati significativi passi in avanti verso la costituzione di un registro multilaterale, come auspicato dall'Unione europea³⁶.

³⁴ In particolare, l'art. 22 dell'Accordo impegna gli Stati membri a proteggere le IG, lasciando loro la scelta degli strumenti attraverso cui rendere applicabile la protezione. In altre parole l'Accordo non individua le modalità operative attraverso le quali rendere effettiva la tutela, limitandosi a definire le condotte da reprimere. Tale scelta probabilmente è stata dettata dalla difficoltà di raggiungere il consenso dei diversi Membri in materia e, conseguentemente, si è preferito lasciare «impregiudicata la possibilità che i singoli Stati possano riempirla di contenuti con i margini di discrezionalità necessari a riflettere le peculiarità dei sistemi giuridici nazionali e le scelte di policy che in esse trovano esplicazione», così FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Università degli Studi di Trento, 2015, p. 43. L'A. richiama sul punto CALBOLI, *Expanding the protection of geographical indications of origin under Trips: "old" debate or "new" opportunity?*, in 10 *Marquette Intellectual Property Law Review* 181, 2006, p. 191.

Così, in alcuni Stati, le IG vengono tutelate attraverso sistemi simili a quello in vigore nell'Unione (c.d. sistema *sui generis*), mentre, in altri, come nel Nord America, la protezione avviene attraverso la registrazione di un marchio. Sulla disarmonica e non coordinata implementazione del sistema di protezione della proprietà intellettuale, KIREEVA, O'CONNOR, *Geographical Indications and the TRIPS Agreement: What Protection is Provided to Geographical Indications in WTO Members*, 13, *J. World Intell. Prop.*, 295 (2010).

Ma la complessità e la pluralità del sistema di protezione delle IG sono dati anche dal fatto che, nell'ambito dello stesso sistema *sui generis*, la registrazione delle IG può avere diverse valenze: per un'analisi delle diversità insite nei differenti sistemi, si vedano KIREEVA, O'CONNOR, *Geographical Indications and the TRIPS Agreement: What protection is Provided to geographical Indications in WTO Members*, 13 *J. World Intell. Prop.*, pp. 275-303, 2010.

Infine, si veda anche ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche*, cit., p. 214, il quale evidenzia come il sistema di tutela e protezione delle IG in Europa rappresenti "un'ipotesi paradigmatica di bene comune", riconosciuto dalla Commissione (il potere pubblico) e caratterizzato dai requisiti della *non-escludibilità*, *non-rivalità* o *non-consumabilità*.

³⁵ Il testo della norma potrebbe prestarsi a una duplice interpretazione in quanto, da un lato, potrebbe giustificare l'introduzione di un generale sistema multilaterale di registrazione che accordi una tutela più forte rispetto a quella "minima" del TRIPS, dall'altro, muovendo dal dato letterale, potrebbe legittimare *solo* le negoziazioni volte a tutelare "specifiche" IG.

Sull'art. 24 e sugli obblighi dallo stesso scaturenti si vedano KONO, *Geographical Indication and Intangible Cultural Heritage*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 293; VOON, *Geographical Indications, Culture and the WTO*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 306.

³⁶ L'UE da sempre afferma la necessità di estendere la protezione prevista per i vini e le bevande alcoliche anche ai prodotti agroalimentari, attraverso la creazione di un sistema multilaterale di notifica e registrazione per *tutte* le indicazioni geografiche; dalla registrazione discende l'obbligo per i Paesi membri di proteggere le IG sul proprio territorio. La proposta prevede anche un meccanismo di opposizione alla registrazione e regole nel caso di indicazioni omonime e di marchi simili o identici anteriori all'IG candidata alla registrazione (l'ultima proposta dell'UE è il documento TN/IP/W/ 11, distribuito nel giugno 2005). Tra i sostenitori

Così, in assenza di progressi nell'ambito della *Doha Development Agenda*³⁷, l'UE sta perseguendo con molti dei suoi principali partner commerciali la negoziazione di Accordi di libero scambio (FTAs) che, in genere, includono uno specifico capitolo sulla protezione delle IG³⁸.

A tal proposito, nel 2012, l'*Advisory Group International Aspect of Agriculture* aveva pubblicato un documento di lavoro sulla protezione in-

dell'estensione della protezione vi sono Bulgaria, UE, Guinea, India, Giamaica, Kenya, Madagascar, Mauritius, Marocco, Pakistan, Romania, Sri Lanka, Svizzera, Tailandia, Tunisia e Turchia.

Altri membri del WTO (tra i quali, in particolare, gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda, il Cile, l'Argentina, il Giappone e alcuni altri Paesi in via di sviluppo) hanno presentato una *joint proposal* che tende a confermare l'impianto dell'Accordo TRIPS, in cui il sistema di notifica e registrazione deve assolvere esclusivamente alla funzione di facilitare (e non aumentare) la protezione delle IG relative ai soli vini ed alle sole bevande alcoliche. La partecipazione al sistema di notifica e registrazione è a base volontaria e i membri si impegnano unicamente a garantire la consultazione della banca dati, senza alcun effetto giuridico derivante da tale consultazione.

Hong Kong ha sostenuto in seno al WTO una terza posizione, alternativa alle due sopra indicate, che punta a offrire un grado di protezione intermedio. Secondo questo approccio, la registrazione dell'IG nel sistema multilaterale garantisce al a chi usa l'indicazione la presunzione della titolarità del medesimo segno registrato, della corrispondenza alla definizione di indicazione geografica data dall'art. 22 TRIPS e del godimento della protezione nel Paese d'origine. Ne deriva che, in caso di controversia, l'onere della prova è a carico di coloro che vogliono dimostrare il contrario.

Sulle diverse proposte si veda LOSAVIO, *Le indicazioni geografiche alla conferenza di Doha*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2004.

³⁷ Sulle ragioni della crisi dell'approccio multilaterale si veda BORGHI, *Il declino dell'utopia multilaterale?*, reperibile al seguente indirizzo <http://rivista.eurojus.it/il-declino-dellutopia-multilaterale/>; dello stesso A., *I trattati sul commercio internazionale, il declino dell'utopia multilaterale e le prospettive per lo sviluppo*, in BORGHI, BRUZZO, *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, Atti del convegno ferrare 23 ottobre 2015, Jovene, p. 85.

³⁸ Mentre gli accordi di prima generazione, conclusi per la maggior parte prima del 2006, riguardavano prevalentemente le barriere tariffarie, i più recenti FTAs hanno un contenuto molto ampio e, in genere, comprendono impegni in materia di liberalizzazione degli scambi di merci, servizi e investimenti, appalti pubblici, concorrenza, sovvenzioni e questioni relative alle norme tecniche e sanitarie.

Questi più recenti accordi commerciali negoziati dall'EU riguardano pertanto non solo le "competenze esclusive" ma anche quelle "concorrenti" con gli Stati membri. Tali competenze sono state poi specificate nel dettaglio dal parere della Corte di giustizia europea nel maggio del 2017, su richiesta dalla Commissione europea, rispetto all'Accordo di libero scambio tra UE e Singapore, di cui si dirà nel par. 3.2. A seguito di tale parere, gli accordi che trattano di materie a competenza concorrente, per entrare in vigore, richiedono la sottoposizione alle pertinenti procedure nazionali di ratifica in tutti gli Stati membri. Quelli invece che trattano materie di esclusiva competenza dell'UE, per entrare in vigore, necessitano solo dell'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo.

Per il contenuto di altre tipologie di accordi si veda la *Relazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione degli accordi di libero scambio*, 1° gennaio 2018-31 dicembre 2018, COM (2019) 455 final. Si tratta della terza relazione in materia dal 2015.

ternazionale delle indicazioni geografiche con l'obiettivo di individuare «*objectives, outcomes and challenges*»³⁹. Muovendo dal presupposto che l'Accordo TRIPS non offre un livello soddisfacente di protezione per le indicazioni geografiche europee, l'*Advisory Group* ritiene cruciale conseguire tale risultato attraverso, appunto, accordi bilaterali, affermando che nella nuova generazione di FTAs «*a satisfactory G1 Chapter*» rappresenta un «*must have*» per l'Unione europea, al fine di *aggiungere* valore alle disposizioni e alla protezione accordata dell'Accordo TRIPS⁴⁰.

Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato, sempre secondo l'*Advisory Group*, stabilendo «una lista di nomi europei da proteggere direttamente e indefinitamente nei Paesi terzi». Tale scelta *strategica* è giustificata dal fatto che l'UE deve *adattare* le sue richieste al Paese con il quale sta negoziando: non potendo pretendere la tutela di tutte le sue indicazioni geografiche, deve optare per quelle che sono più soggette ad usurpazione e più rilevanti dal punto di vista economico e/o del possibile sviluppo⁴¹. In ogni caso,

³⁹ DG AGRI *working document on international protection of EU Geographical Indications: objectives, outcomes and challenges*, Ref. Ares(2012)669394 – 06/06/2012

⁴⁰ L'*Advisory group* precisa che una tutela soddisfacente e più forte delle IG, rispetto a quella accordata dal TRIPS, può essere perseguita anche attraverso la stipula di *specifici* accordi commerciali, i cc.dd. “*stand alone agreements*”; sul tema si veda LUPONE, *Il dibattito sulle indicazioni geografiche nel sistema multilaterale degli scambi: dal Doha round dell'Organizzazione Mondiale del Commercio alla protezione TRIPS plus*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., p. 36.

Il contenuto dei negoziati è sicuramente diverso a seconda degli Stati coinvolti, in ragione del differente approccio alla tutela utilizzato. A tal proposito l'*Advisory Group* distingue gli accordi con i Paesi vicini che hanno una legislazione simile (Svizzera, Georgia, Ucraina), con i quali può essere raggiunto un elevato livello di integrazione; gli accordi con i Paesi non vicini ma che hanno sistemi di protezione delle indicazioni geografiche o che comunque hanno interesse alla loro protezione (Corea del Sud, Peru-Colombia, America Centrale, India, ecc.); Paesi che non conoscono e/o riconoscono il sistema delle indicazioni geografiche e con i quali la negoziazione è sicuramente più complessa (Canada, Singapore, Mercosur).

⁴¹ Sulla strategia di negoziare la protezione solo di alcuni specifici prodotti è stato osservato che la stessa rivela la scarsa fiducia dell'Unione a che la protezione accordata ai vini possa essere estesa anche agli altri prodotti, con l'effetto di indebolire la sua posizione in seno ai negoziati: così ANANIA, *Valorizzazione della qualità e dell'origine dei prodotti in un quadro di globalizzazione*, in DE FILIPPIS (a cura di), *L'agricoltura nel tempo della globalizzazione*, Procom edizioni, Roma, 2006, p. 185.

Cfr. BASEDOW, BONVICINI, *The EU-US trade dispute on Geographical Indications. Two scorpions in a bottle?*, reperibile on line http://www.google.it/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fgraduateinstitute.ch%2Fwebdav%2Fsite%2Fmia%2Fusers%2FImene_Ajala%2Fpublic%2FWTO%2520Seminar%25202009%2FBasedow%2C_Bonvicini_-_The_EU-US_trade_dispute_on_Geographical_Indications.pdf&ei=H6M7UN6ZKMSL4gTMioGgAw&usq=AFQjCNG2-U4lcHLTgukZU9uGR_tr-E-bw, i quali affermano che: «*the trade dispute on GIs and the European demand for strengthening GIs within international IP law are related to the Commission's capacity to act and to defend a further liberalization and opening of the European agricultural sector against*

secondo l'*Advisory Group*, la lista dovrebbe rimanere aperta a successive modifiche.

Per quanto concerne la *tipologia* della protezione, i negoziati dovrebbero puntare ad ottenere la c.d. tutela "TRIPS+", basata sull'estensione della protezione rafforzata, prevista dall'art. 23 del TRIPS solo per i vini e le sostanze spiritose e sulla regola della *coesistenza* delle IG con marchi anteriori, se registrati in buona fede⁴².

La strategia indicata dall'*Advisory Group* è quella che l'UE sta perseguendo nei più recenti accordi commerciali di libero scambio⁴³.

skeptical member states and European farmers. One might therefore argue that the outcome of the Doha round is partly related to the readiness of the US to accept the European demand for better global GI protection as a side payment for concessions in the Doha negotiations on agriculture».

⁴² In particolare il principio della coesistenza implica che l'esistenza di un marchio anteriore non dovrebbe precludere la successiva registrazione e protezione di una IG che, a sua volta, non dovrebbe comportare l'invalidità o la cancellazione del marchio anteriore. Tale principio è stato riconosciuto dalla giurisprudenza del WTO nella nota controversia che ha visto contrapposti Usa e Australia contro l'Unione europea (WT/DS174). Su punto si vedano GERMANÒ, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario sulle indicazioni geografiche con l'Accordo TRIP's*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2, 2005 p. 279 e, sempre dello stesso A., *Il diritto dell'alimentazione tra imprenditori e consumatori che chiedono e legislatori e giudici che rispondono*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 11, 2007, p. 653.

Sempre sul *Panel* del 2005 si vedano anche MINCHELLA, *Adempimento degli obblighi internazionali in materia di proprietà intellettuale da parte della CE e valorizzazione dei prodotti tipici: il panel Indicazioni geografiche*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2, 2009, p. 83; LUCCHI, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2008, p. 49; ANANIA, *op. cit.*; ECHOLS, *Geographical indications for food products*, Wolter Kluwer, 2008; VISSER, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari a seguito del rapporto del Panel dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 1, 2007.

⁴³ L'elenco dei negoziati in corso è indicato al seguente indirizzo http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

L'analisi condotta in questo scritto è limitata al CETA e agli accordi conclusi nel 2019, ma si deve rilevare che già dal 2011, l'UE aveva utilizzato l'approccio negoziale sopra descritto ed auspicato dall'*Advisory group*, in particolare negli accordi conclusi con la Corea del Sud, la Colombia, l'Ecuador e il Perù.

L'Accordo con la Corea del sud – entrato in vigore nel luglio 2011 – costituisce il primo trattato commerciale dell'UE con un Paese asiatico. Il contenuto dell'accordo è ampio e riguarda sia l'abolizione graduale dei dazi, la cui riduzione o progressiva eliminazione rientrava anche negli accordi precedenti, sia altri aspetti come le barriere non tariffarie, le regolamentazioni, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici e lo sviluppo sostenibile. In particolare, per quanto concerne l'oggetto della presente analisi, l'accordo fornisce protezione a 162 IG provenienti dall'UE e 64 dalla Corea.

Il secondo accordo sopra menzionato è in vigore dal 1° marzo 2013 per il Perù, dal 1° agosto 2013 per la Colombia e dal 1° gennaio 2017 per l'Ecuador.

Entrambi gli accordi si basano su una definizione di IG coerente con quella data dall'art. 22 del TRIPS, sebbene quella data dall'accordo con la Colombia, il Perù e l'Ecuador contenga una descrizione più articolata (v. art. 207, lett. a) e, conseguentemente, più simile a

3.1 Dopo diversi anni di negoziati, l'UE ha concluso il *Comprehensive Economic Trade Agreement* (CETA) con il Canada, entrato provvisoriamente in vigore il 21 settembre 2017 e che, al momento, è in attesa di essere ratificato da tutti gli Stati membri⁴⁴.

L'accordo di libero scambio, che ha un contenuto molto ampio⁴⁵, è particolarmente interessante sotto il profilo che stiamo trattando perché la sua negoziazione ha portato il Canada ad estendere ai prodotti agroalimen-

quella di cui al reg. (UE) n. 1151/2012. Gli accordi prevedono una lista di IG da proteggere secondo il sistema TRIPS+, lista che può essere integrata, a condizione che il segno superi l'esame della controparte.

Parzialmente diversa è la disciplina della *coesistenza* di una IG con un marchio.

Nell'accordo con la Corea, il titolare di un marchio *anteriore* che gode di una certa reputazione, anche a causa della mancata previsione di un diritto di opposizione, dovrà accettare la coesistenza del proprio segno con l'IG protetta della controparte. Nell'accordo con la Colombia, il Perù e l'Ecuador, si stabilisce, invece, che le parti possono rifiutare la protezione di un'IG, nel caso in cui il marchio anteriore goda di reputazione tale per cui il riconoscimento della tutela della IG successiva indurrebbe in *errore* i consumatori.

In entrambi gli accordi, nel caso opposto dell'esistenza di una IG *anteriore*, la domanda di registrazione di un marchio per prodotti identici o simili, il cui uso rientrerebbe in una delle fattispecie comprese nel campo di applicazione della tutela della medesima IG protetta, deve essere respinta.

⁴⁴ Il CETA può essere definito un *Mega-regional Trade Agreement*, ossia una partnership tra Paesi o blocchi in cui si supera la logica bilaterale o regionale coinvolgendo Stati appartenenti ad aree geografiche molto diverse; a tal proposito e per la diversa tipologia di accordi commerciali si veda ALABRESE, *Gli accordi commerciali "mega-regionali" e l'elaborazione del diritto agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 136.

Al momento (dicembre 2019) è stato ratificato solo da 15 stati membri: Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Spagna, Portogallo, Danimarca, Croazia, Lituania, Lettonia, Malta, Svezia, Finlandia, Regno Unito e Francia.

Secondo il Rapporto sullo *Status scambi bilaterali post-CETA*, dell'ICE-Agenzia Ufficio Canada (elaborazione del 25 aprile 2018), nel primo periodo di applicazione del CETA, l'UE ha visto le sue forniture verso il Canada aumentare del 10%, mentre le esportazioni del Canada verso l'UE sono rimaste sostanzialmente stabili (+0,16%). A pesare sulle esportazioni del Canada verso l'UE, i trend negativi dei principali mercati di destinazione (Germania, Francia, Belgio, Spagna). Le importazioni agroalimentari del Canada dall'UE sono cresciute dell'1% nel periodo Ottobre2017-Febbraio2018 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (<https://www.ice.it/it/studi-e-rapporti/studi-sugli-accordi-di-libero-scambio-fta>).

Per quanto riguarda l'Italia, secondo i dati del Ministero dello sviluppo economico, nel primo anno di applicazione dell'accordo, l'export italiano in Canada è complessivamente aumentato del 3,8%, mentre l'interscambio ha registrato un + 2,3%. Nello stesso periodo di riferimento, il settore agroalimentare italiano ha visto un aumento del +5,9%, il comparto dei vini in particolare del +2,8% (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/commercio-internazionale/2039362-accordo-ue-canada-ceta> ultimo accesso 27 dicembre 2019).

⁴⁵ Il CETA essenzialmente si prefigge lo scopo di eliminare la maggioranza dei dazi doganali, ma include importanti disposizioni relativamente a: accesso al mercato, clausole di salvaguardia, barriere tecniche al commercio, misure sanitarie e fitosanitarie, facilitazione delle procedure doganali, investimenti esteri, interscambio di servizi, mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, tutela della concorrenza, appalti pubblici, tutela della proprietà intellettuale, risoluzione delle controversie, cooperazione regolatoria, istituzionale e amministrativa.

tari⁴⁶ il sistema di protezione delle IG previsto solo per i vini e le bevande alcoliche⁴⁷.

Come avviene generalmente nei più recenti FTAs, anche in questo caso la tutela è riconosciuta a specifiche indicazioni elencate nell'allegato 20-A⁴⁸, con la precisazione che, in linea di principio, non può essere successivamente inserita nella lista alcuna indicazione geografica che, al momento della firma dell'accordo, figurava nel registro dell'Unione europea con la qualifica di indicazione geografica "registrata", in relazione a uno Stato membro (art. 20.22, par. 2). Tale disposizione sembra voler significare che le parti, con la conclusione dell'accordo, hanno già valutato quali tra le IG registrate meritano di essere tutelate e, pertanto, l'integrazione della lista, almeno «in linea di principio», potrà riguardare tutt'al più le IG registrate successivamente alla stipula dell'accordo⁴⁹.

Entrando più nel dettaglio della disciplina, si deve rilevare innanzitut-

⁴⁶ Più esattamente, la protezione è stata estesa alle seguenti 24 categorie di prodotti: carni fresche, congelate e trasformate, salumi, prodotti ittici freschi, congelati e trasformati, burro, formaggi, prodotti vegetali freschi e trasformati, frutta e noci fresche e lavorate, spezie, cereali, ginseng, bevande da estratti vegetali, oli e grassi animali, confetteria e prodotti da forno; zuccheri e sciroppi, pasta, olive da tavola e trasformate, pasta di senape, birra, aceto, oli essenziali, gengive e resine naturali – gomme da masticare, prodotti dell'industria molitoria, semi oleosi, luppolo.

⁴⁷ Sul sistema di protezione delle IG in Canada, DALEY, *Canada's treatment of geographical indications: compliant or defiant? An international perspective*, in GENDREAU (a cura di), *An emerging intellectual property paradigm. Perspectives from Canada*, Cheltenham, 2008, 35, p. 61 ss.); FERRARI, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁸ Si tratta di 171 IG europee, di cui 41 italiane.

L'art. 20.22 indica la procedura da seguire per la modifica della lista di indicazioni geografiche da proteggere.

L'allegato 20-A, parte B contiene l'elenco dei prodotti canadesi da proteggere in Europa ma, al momento, tale sezione risulta vuota.

⁴⁹ In ogni caso la procedura per l'introduzione di nuove IG all'interno della lista, di competenza del comitato misto CETA, appare sicuramente lunga e complessa.

Sul punto si veda O'CONNOR, *Le indicazioni geografiche nel CETA*, cit., p. 9, che afferma che la disposizione «nega, quasi definitivamente, a circa 1.265 IG dell'UE la possibilità di ottenere protezione o crescita in Canada. È difficile trovare un fondamento economico, sociale, politico o intellettuale a tale approccio».

Anche MIRIBUNG, *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPS e CETA: qualche osservazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2019, p. 23, esprime «qualche perplessità» in ordine alla formulazione della norma.

Si deve però rilevare che il nuovo *Canadian Trade-Marks Act* ha introdotto procedure sia per l'ottenimento della tutela di nuove IG per prodotti agricoli e alimentari, sia per la gestione delle dichiarazioni di opposizione. Ne deriva che per i produttori europei potrebbe risultare meno complesso ottenere protezione ai sensi della nuova legge canadese piuttosto che ottenere l'inserimento di una nuova IG nella lista negoziata. Grazie a questa procedura, nel 2018, il prosciutto di Carpegna, non incluso nella lista di cui all'allegato 20-A, è stato riconosciuto e tutelato come IG in Canada.

to che la definizione di IG, pur richiamando quella contenuta nell'Accordo TRIPS⁵⁰, è data in relazione ai (soli) prodotti agricoli e alimentari, individuando così un ambito di applicazione più limitato rispetto al TRIPS, che fa genericamente riferimento ai “*goods*”⁵¹.

Relativamente alla protezione, se, da un lato, si deve riconoscere che il CETA contribuisce a rafforzare quella accordata dal TRIPS⁵², sebbene rispetto ad alcuni prodotti, dall'altro, non si può però omettere di osservare che l'accordo prevede numerose eccezioni⁵³, individuando così

⁵⁰ Anche la definizione di IG contenuta nel CETA, come l'art. 22 del TRIPS, richiama il requisito dell'“essenzialmente attribuibile” con riferimento a una determinata qualità, alla notorietà o altre caratteristiche del prodotto, (art. 20.16).

A tal proposito, è stato osservato che non è chiaro se il sistema di protezione delle IG basato sulla legislazione dei marchi, soddisfi la verifica del predetto requisito, cosicché si può affermare che «nell'accettare l'inserimento di tale requisito nel CETA, il Canada ha confermato gli impegni già presi con il TRIPS, benché dall'accordo non emergano disposizioni in merito a un sistema di attuazione della verifica del requisito in questione»; così O'CONNOR, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the Eu*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2015, p. 62. Cfr. FERRARI, *op. cit.*, p. 53, il quale afferma che, in Canada, nel caso di marchi di *certificazione*, lo standard alla base della certificazione medesima, pur essendo «assimilabile al disciplinare di produzione di una DOP o IGP, poiché permette di individuare gli elementi caratteristici che devono essere presenti nel prodotto finale, assieme alle modalità di produzione e di commercializzazione», presenta differenze importanti, oltre ad essere un elemento più flessibile rispetto al disciplinare di produzione: «lo standard è sostanzialmente il frutto di un'iniziativa di un privato, su cui l'autorità competente a registrare i marchi ha un potere di intervento limitato, legato per lo più alla valutazione della non decettività del segno e al principio di non discriminazione».

Si deve però rilevare che il nuovo *Canadian Trade-Marks Act*, di cui si è detto alla nota n. 50, prevede, affinché una IG possa essere registrata, che vengano dimostrati i requisiti e le qualità del prodotto che lo legano all'area geografica di riferimento (si veda la definizione di IG contenuta nell'art. 2 e la disciplina di cui all'art. 11).

⁵¹ È evidente che la sostituzione della parola “beni” con la parola “prodotto agricolo o alimentare” ha l'effetto di limitare significativamente l'ambito della protezione assicurata dal CETA. Invero, Canada ed UE sono entrambi tenuti, proprio in base al TRIPS, ad avere un sistema per la protezione delle IG in relazione al concetto, più ampio, di “bene/prodotto”. Inoltre, confrontando l'allegato 1 del reg. (UE) n. 1151/2012 con l'allegato 20-C del CETA, ci si rende conto che anche le categorie dei prodotti agroalimentari differiscono.

Relativamente alla possibile estensione in Europa della disciplina delle IG agroalimentari anche agli altri prodotti si veda la *Relazione del Parlamento europeo* del 6 ottobre 2015 (2015/2053 (INI)).

⁵² La protezione, infatti, va accordata anche quando la vera origine del prodotto è specificata o l'IG è indicata in forma tradotta o accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “stile”, “imitazione” o altre simili.

⁵³ Come detto le eccezioni alla protezione sopra descritta sono numerose e articolate, tanto che la Commissione ha pubblicato, nell'aprile del 2019, una guida pratica per le imprese per orientarsi nella materia delle IG in Canada: *Guide to Geographical Indications in Canada. A practical Business Guide*, reperibile al seguente indirizzo http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/april/tradoc_157873.pdf.

Così, ad esempio, l'uso delle IG “Asiago”, la “Feta”, “Φέτα” (Feta), “Fontina”, “Gorgonzola” o “Munster” è consentito con i termini come “tipo”, “stile” o “imitazione”, se l'ori-

diversi livelli di tutela, tanto da poter affermare che «il CETA aumenta le differenze»⁵⁴.

Relativamente al rapporto marchio/IG, particolarmente rilevante in questo contesto, l'art. 20.19, 6° comma, dispone che la registrazione di marchi contenenti, o costituiti da, un'indicazione geografica dell'altra parte elencata nell'allegato 20-A è rifiutata o annullata d'ufficio, se ciò è consentito dalla legislazione della parte, o su richiesta della parte interessata, per i prodotti (rientranti nelle classi indicate nel medesimo allegato) che non siano originari del luogo specificato nell'allegato 20-A.

È consentita la *coesistenza* di una IG con un marchio qualora la registrazione di questo sia stata richiesta o ottenuta in buona fede o qualora i diritti sul marchio siano stati acquisiti mediante l'uso in buona fede, nel territorio di una parte, prima della firma dell'accordo o, per le IG inserite successivamente, prima della data di inserimento (art. 20.21, par. 5)⁵⁵. Tale

gine geografica del formaggio è chiaramente indicata sul formaggio o imballaggio e se l'IG è stata usata in relazione ai formaggi prima del 18 ottobre 2013 (v. art. 20.21).

Altre eccezioni alla tutela, come spiegato nella Guida, si hanno nel caso in cui l'IG: è il nome di una persona o il predecessore della persona nel titolo; è un termine consueto nella lingua comune in Canada; viene utilizzata nella pubblicità comparativa; è comunemente usata in Canada per descrivere un prodotto o una categoria di prodotti specifici elencati nella legge sui marchi canadesi (ad esempio, "Parmigiano Reggiano" è una IG protetta, ma è consentito l'uso della parola "parmesan" per il formaggio). Sotto quest'ultimo profilo, O'CONNOR, *Le indicazioni geografiche nel CETA, l'Accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'Unione Europea*, cit., p. 9, afferma che: «il CETA non fa nulla per stabilire un assetto di norme e principi che potrebbe essere usato per affrontare l'idea che i nomi possono essere, allo stesso tempo, specifici e generici a seconda delle percezioni del mercato. Un simile approccio presuppone che queste percezioni rimangano fisse per sempre e non tiene conto di cambiamenti nel tempo nelle percezioni stesse».

Relativamente alla possibilità di utilizzare IG come denominazioni comuni, particolarmente rilevanti sono i dati dell'Ufficio Studi di Cia-Agricoltori Italiani, secondo i quali gli effetti positivi creati dal CETA nella bilancia commerciale Canada/UE nel 2018 sono stati ridimensionati nel primo trimestre del 2019 che ha visto un drastico crollo dell'export di alcuni importanti prodotti italiani: -32% sull'*export* del Grana Padano e del Parmigiano Reggiano, portando la produzione a ridursi di un terzo, mentre il Canada ha una produzione di ben 6,3 milioni di chili di Parmesan, in aumento del 13% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Sul dato vanno a pesare le quote di importazione sull'import lattiero-caseario che possono essere introdotte (solo) dal Canada. Questi dati sono commentati da QUATTROCHI, O'CONNOR, FORMICHELLA, GRANATA, *La tutela delle eccellenze italiane nell'agroalimentare: legislazione nazionale e accordi di libero scambio*, disponibile *on line* al seguente indirizzo <http://www.centrostudi-italiacanada.it/publicazioni-4>.

⁵⁴ O'CONNOR, *Le indicazioni geografiche nel CETA, l'Accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l'Unione Europea*, cit. La stessa guida all'applicazione del CETA sopra richiamata afferma che: «A number of exceptions may apply to the protection provided to GIs. The situations in which these exceptions arise can be complex, depending on the specific GI in question, the category of goods, and the reason why a non-GI owner is using the GI».

⁵⁵ Tale aspetto può non costituire uno svantaggio per alcuni prodotti italiani. È il caso

disposizione, certamente rappresenta un indebolimento della tutela rispetto alla disciplina europea ma, coerentemente a quanto disposto nell'art. 24, 5° comma, del TRIPS, protegge la posizione di coloro che, prima dell'accordo, hanno utilizzato in buona fede, registrandoli come marchi, i nomi geografici tutelati in Europa come DOP e IGP.

Ad ulteriore riprova della differenziazione ed articolazione della protezione, l'art. 20.21, al comma 11°, afferma che nessuna disposizione pregiudica il diritto di utilizzare o registrare in Canada un marchio contenente i termini elencati nella parte A dell'allegato 20-B o da essi costituito⁵⁶, purché ciò non induca in errore il consumatore quanto all'origine geografica del prodotto.

Altra importante eccezione alla tutela concerne la *traduzione* di un'indicazione geografica, ossia la questione della *genericità*. Qualora la traduzione sia identica alla denominazione comune di un prodotto nel territorio di una parte, o contenga un termine correntemente usato come denominazione comune di un prodotto nel predetto territorio, oppure qualora tale indicazione geografica, pur non identica alla denominazione, contenga un simile termine, l'accordo non pregiudica il diritto di utilizzare il medesimo termine in associazione con il prodotto nel territorio della parte (art. 20.19, par. 7). L'eccezione trova applicazione a prescindere dal fatto che il termine sia registrato come marchio, sebbene debba essere provato che la traduzione rappresenti il nome commerciale con cui è indicata la tipologia di prodotto⁵⁷.

Nel caso di *omonimia* di indicazioni per prodotti rientranti nella medesima classe, le parti hanno scelto di rinviare la soluzione del problema, lasciando così spazio a possibili interventi discrezionali: *ciascuna* parte,

ad esempio del Prosciutto di Parma, che prima dell'Accordo era già presente in Canada, ma era venduto con i nomi "The Original Prosciutto" e "Le Jambon Original", non potendo riportare l'indicazione Parma perché il marchio "Parma Ham" era già stato registrato.

In relazione alla coesistenza, O'CONNOR, *Le indicazioni geografiche nel CETA*, cit., p. 7, afferma che: «Il fatto che l'Accordo riconosca il bisogno di coesistenza in relazione ad alcune IG, solleva la questione del perché questo approccio non sia stato adottato dall'UE come base per la propria posizione nei negoziati per l'intero capitolo sulle IG. Tale approccio è infatti limitato alle IG elencate nel CETA, piuttosto che essere base per la coesistenza tra un sistema sui generis per la protezione delle IG nell'UE e nel sistema dei marchi in Canada».

⁵⁶ Si tratta dei seguenti prodotti: Valencia Orange Orange Valencia Valencia; Black Forest Ham Jambon Forêt Noire Tiroler Bacon; Bacon Tiroler; Parmesan; St. George Cheese Fromage St-George[s].

⁵⁷ Il successivo comma 8° dell'art. 20.21 prevede che: «nulla vieta, in relazione a un prodotto, l'uso nel territorio di una parte di una denominazione corrente di una varietà vegetale o di una razza animale esistente nel territorio di tale parte alla data di entrata in vigore della presente sottosezione».

infatti, individuerà «le modalità pratiche» per differenziare le indicazioni, tenendo conto di «un equo trattamento dei produttori interessati e dell'esigenza di non indurre in errore i consumatori» (art. 20.20).

3.2 Più recentemente l'UE ha concluso accordi commerciali di libero scambio con Singapore⁵⁸, Giappone⁵⁹ e Vietnam⁶⁰.

Tutti gli accordi sopra menzionati prevedono l'esistenza e/o l'istituzione nel territorio delle parti di un sistema di protezione delle IG, specificandone i requisiti minimi⁶¹. In tutti la protezione viene conferita a determina-

⁵⁸ All'accordo con Singapore, entrato in vigore a novembre 2019, si è giunti dopo lunghi negoziati che erano stati aperti dalla Commissione nel 2010. L'accordo è importante perché è il primo siglato tra l'UE e un membro dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) e, come tale, viene considerato un modello su cui negoziare nuovi accordi di libero commercio con altre nazioni dell'area.

Sull'accordo, v. BRERETON-FUKUI, *EU, Singapore Agree on FTA*, in *The Wall Street Journal*, 16 December 2012, <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324407504578184061043113852.html>, viewed on 17 December.

⁵⁹ L'Accordo sottoscritto con il Giappone è entrato in vigore il 1° febbraio 2019.

⁶⁰ Il 25 giugno 2019 il Consiglio ha adottato decisioni relative alla firma dell'accordo di libero scambio con il Vietnam.

I negoziati tra l'UE e il Vietnam sono iniziati nel giugno 2012 e si sono conclusi il 2 dicembre 2015 ma la conclusione formale dell'accordo è stata rinviata in attesa della decisione della Corte di giustizia sulla ripartizione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri concernente proprio la conclusione dell'ALS UE-Singapore.

A seguito della pronuncia del parere n. 2/15 da parte della Corte maggio 2017 (di cui si è già detto alla nota n. 38), la Commissione ha deciso di proporre due accordi distinti: un accordo di libero scambio, nei settori di competenza esclusiva dell'UE che, pertanto, richiede solo l'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo prima di poter entrare in vigore e un accordo sulla protezione degli investimenti (IPA) che, riguardando settori oggetto di competenza concorrente, dovrà essere sottoposto alle pertinenti procedure nazionali di ratifica in tutti gli Stati membri prima di poter entrare in vigore.

⁶¹ I requisiti minimi sono: *a*) un registro delle IG protette sul territorio (o, per il Giappone, un altro strumento che consenta di mettere a disposizione del pubblico l'elenco delle indicazioni geografiche registrate); *b*) una procedura amministrativa per verificare che un'indicazione geografica da registrare identifichi una merce come originaria del territorio di una Parte, o di una Regione o località nel territorio di quella Parte, dove una determinata qualità, la reputazione o altra caratteristica del bene è essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica; *c*) una procedura di opposizione che consenta di tenere conto degli interessi legittimi di terzi; *d*) una procedura per la cancellazione della protezione di un'indicazione geografica, tenendo conto degli interessi legittimi di terzi e degli utenti delle indicazioni geografiche registrate in questione.

In particolare, Singapore, il 1° aprile 2019 ha esteso il sistema di protezione delle IG precedentemente riservato ai vini e alle bevande alcoliche, anche ai prodotti agricoli e alimentari.

In Giappone esisteva un sistema di protezione delle IG dei prodotti agroalimentari (e dei prodotti non alimentari di origine agricola, tra i quali le stuoie tatami e la seta grezza) sin dal giugno 2015, introdotto con la legge n. 84 del 2014 sulla protezione dei nomi dei prodotti specifici agricoli, forestali e ittici, e degli alimenti.

te IG, individuate dalle parti⁶².

Altro elemento trasversale è la tipologia di protezione, del tipo TRIPS+⁶³ ma, rispetto a questa, ciascun accordo presenta delle eccezioni, espressione della negoziazione *case by case*.

Così, nell'accordo con *Singapore* si evidenzia l'aspetto "commerciale" delle IG, in quanto si prevede che le parti non sono obbligate a tutelare i segni, nonostante ne esistano i presupposti, se il titolare non mantiene un «livello minimo di attività o interessi commerciali»⁶⁴. L'accordo con il *Vietnam*, pur ponendo particolare enfasi sul rispetto del disciplinare di produzione⁶⁵, ammette eccezioni alla tutela per specifici prodotti (Asiago, Fontina, Gorgonzola, Feta, Champagne), non impedendo l'uso di tali indicazioni nel territorio del Vietnam, da parte di coloro (compresi i successori), che ne abbiano fatto un uso commerciale effettivo in buona fede, prima

A seguito di un emendamento nella legge giapponese sopra indicata introdotto nel 2016, anche i gruppi di produttori non giapponesi possono richiedere la registrazione di una IG in Giappone. Grazie a questa possibilità è stata registrata la DOP Prosciutto di Parma.

In Vietnam, il nuovo sistema di protezione delle IG è stato introdotto con nel giugno 2019.

⁶² Per quanto concerne la *definizione* di IG, tutti gli accordi richiamano quella di cui all'accordo TRIPS, sebbene l'Accordo con Singapore, nell'art. 10.6, stabilisca che la medesima trova applicazione limitatamente ai vini, le bevande spiritose, i prodotti agricoli e alimentari originari del territorio delle parti e non, pertanto, nei confronti di "goods" come previsto dal TRIPS. Similmente, l'accordo con il Giappone, pur affermando che la definizione si applica ai "goods" (art. 14.22), limita la protezione ai "types of goods" indicati nell'allegato 14-B e, quindi, per quanto riguarda l'UE, ai prodotti agroalimentari. L'accordo con il Vietnam non dà una propria definizione di IG ma, richiamando all'art. 10.12 i diritti e gli obblighi derivanti dall'accordo TRIPS, presumibilmente adotta quella in esso contenuta.

Le liste di IG da proteggere vengono compilate a seguito di una procedura pubblica che prevede la possibilità di eventuali opposizioni (per le specifiche modalità si vedano l'art. 14.24 dell'Accordo con il Giappone, l'art. 12.25 dell'Accordo con il Vietnam e l'art. 10.17 dell'accordo con Singapore).

Tutte le liste possono essere modificate e integrate tramite la medesima procedura di compilazione ma l'accordo con il Vietnam, similmente a quanto previsto in quello con il Canada, dispone che, in linea di principio, non possono essere inserite IG che, alla data della firma dell'accordo, figuravano come registrate nel pertinente registro dell'UE. Al momento la lista di IG di Singapore da proteggere in Europa è vuota.

⁶³ Pertanto la protezione viene accordata anche nel caso di utilizzo dell'IG insieme con i termini "simile", "tipo" ecc., di traduzione dell'IG ed utilizzo della stessa per prodotti simili (ossia prodotti appartenenti alla medesima categoria di quelli per i quali è stata registrata l'IG).

⁶⁴ Si deve rilevare che similmente l'Accordo TRIPS, all'art. 24, comma 9°, prevede che gli Stati non sono obbligati a proteggere le indicazioni geografiche che, oltre a non essere o aver cessato di essere protette nel loro Paese, sono ivi cadute in disuso.

⁶⁵ L'art. 12.32 dell'accordo, "Norme generali", infatti, afferma che i prodotti IG sono (*rectius*: devono essere) conformi al disciplinare di produzione e che tutte le questioni ad esso attinenti devono essere trattate in senso al gruppo di lavoro sui diritti di proprietà intellettuale.

delle date specificatamente indicate nell'accordo, in relazione a prodotti appartenenti alla medesima classe ma che, evidentemente, non rispettano i requisiti previsti dai disciplinari europei.

Nell'accordo con il *Giappone*, diversamente, si prevede che, per un periodo di sette anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo medesimo, la protezione accordata alle IG dell'UE non esclude, per quanto riguarda il bene identificato con tale IG, la possibilità che operazioni comprendenti la grattugiatura, l'affettatura e l'imballaggio, nonché il taglio in porzioni e l'imballaggio interno, possano essere effettuate in Giappone, a condizione che tale bene sia destinato al mercato giapponese e non ai fini della ri-esportazione (art. 14.25, par. 5). La delicatezza di tale disposizione per gli interessi delle parti è dimostrata dal fatto che è previsto un suo riesame entro tre anni, al fine di raggiungere «una soluzione reciprocamente accettabile».

Pur essendo la questione della valutazione della *genericità* da sempre particolarmente critica per le IG europee, gli accordi in questo contesto esaminati vi dedicano poco spazio e senza nemmeno prevedere i requisiti ai fini della sua determinazione. Nell'accordo con Singapore si prevede che la protezione non deve essere accordata se l'IG (dell'altra parte) è *identica* al termine correntemente usato come denominazione *comune* per i medesimi prodotti (o servizi) nel territorio della parte (art. 10.22, par. 5)⁶⁶. Nell'accordo con il Giappone si precisa che eventuali questioni di genericità devono essere fatte valere al momento della procedura di opposizione, ossia nella fase che precede la compilazione della lista, mentre l'accordo con il Vietnam tace sul punto.

Nel caso di *omonimia*, similmente a quanto pattuito nel CETA, tutti gli accordi rinviano ad un momento successivo l'individuazione delle modalità pratiche per distinguere le indicazioni, tenendo conto dell'esigenza di garantire un equo trattamento dei produttori interessati e di evitare di indurre in errore i consumatori. Tale operazione dovrà essere effettuata nella comune intesa delle parti, per quanto concerne gli accordi con Vietnam e Giappone, mentre, nell'accordo con Singapore (come nel CETA), si stabilisce che il compito spetta a ciascuna parte per il proprio territorio (art. 10.19, par. 5 e 6), aprendosi così la strada a soluzioni difformi.

Infine, per quanto concerne il rapporto IG/marchio, gli accordi ten-

⁶⁶ La protezione non deve essere accordata nemmeno nel caso in cui sia la *denominazione* contenuta in una indicazione geografica ad essere utilizzata come denominazione comune per i medesimi prodotti o servizi nel territorio della parte (art. 10.22, par. 6).

dono a fare salvi, sebbene con diverse sfumature nella tutela, i diritti del titolare del marchio registrato *anteriamente* alla stipula dell'accordo o comunque utilizzato in *buona fede*⁶⁷.

Nel caso in cui, invece, la domanda di registrazione di un marchio sia *successiva*, nell'accordo con Singapore, la registrazione, per prodotti contenenti, o costituiti da, una IG che identifica prodotti simili, è *negata* o annullata d'ufficio, se ciò è consentito dalla legislazione della parte, o su richiesta di una parte interessata, per quanto riguarda i prodotti *privi* dell'origine dell'IG in questione (art. 10.21, par. 1).

Nell'accordo con il Giappone, si dispone che ciascuna parte deve rifiutare la domanda di registrazione di un marchio, presentata successivamente all'entrata in vigore dell'accordo, il cui uso potrebbe indurre in errore circa la qualità del prodotto.

Il rapporto IG precedente/marchio successivo non è disciplinato nell'accordo con il Vietnam.

4. I più recenti FTAs, pur presentando alcune criticità⁶⁸, hanno consentito di registrare progressi nella protezione internazionale delle indi-

⁶⁷ Per l'accordo con il Vietnam, si veda art. 12.30, per l'accordo con il Giappone, si veda l'art. 14.27, par. 5, per l'accordo con Singapore si veda l'art. 10.21.

Nell'accordo con Singapore, l'esistenza nel territorio di una parte di un marchio *anteriore* che confligge con una IG *non* preclude totalmente la registrazione della *successiva* IG, per prodotti simili, a meno che per la reputazione o la notorietà del marchio, la tutela della IG possa indurre in errore il consumatore circa la vera identità del prodotto. La registrazione di un'IG identica o simile a un marchio, la cui domanda di registrazione o il cui utilizzo siano iniziati in buona fede prima che l'IG venisse protetta nel suo Paese, non compromette i diritti del titolare del marchio, qualora tale possibilità sia prevista dalla legislazione delle parti (art. 10.21, par. 3).

Inoltre, l'accordo non obbliga le parti ad impedire l'uso di una IG (dell'altra parte) che sia stata precedentemente utilizzata in modo continuato, per i medesimi prodotti (o servizi), per almeno 10 anni prima del 1° gennaio 2004, oppure in buona fede prima di tale data. Qualora sia stata determinata un'utilizzazione precedente in relazione alle IG da inserire nell'allegato 10-B (contenente l'elenco delle IG protette), anche tale utilizzazione viene inserita nel medesimo allegato (art. 10.22).

Si ricorda che l'art. 16, par. 1, dell'Accordo TRIPS afferma che: «Il titolare di un marchio registrato ha il diritto esclusivo di vietare ai terzi, salvo proprio consenso, di usare nel commercio segni identici o simili per prodotti o servizi identici o simili a quelli per i quali il marchio è stato registrato, qualora tale uso possa comportare un rischio di confusione. In caso di uso di un segno identico per prodotti o servizi identici si presume che vi sia un rischio di confusione. I diritti di cui sopra non pregiudicano eventuali diritti anteriori, né compromettono la facoltà dei Membri di concedere diritti in base all'uso».

⁶⁸ Le principali criticità consistono per lo più nel rinvio a momenti successivi per la definizione di procedure o di accordi su particolari aspetti. Ad esempio, la maggior parte degli accordi prevede che la protezione di un'indicazione geografica dell'altra parte debba essere

cazioni geografiche dell'UE, seppure diversamente articolata attraverso la previsione di eccezioni, negoziate caso per caso. Tali differenziazioni sono inevitabilmente il frutto delle diverse posizioni di trattativa e della necessità di arrivare a una soluzione di compromesso.

Gli accordi sono il frutto indubbiamente di un approccio negoziale pragmatico⁶⁹, che secondo i supporters del nuovo bilateralismo, potrebbe essere, attraverso la riduzione dei poli di interesse, propedeutico ad intese più allargate. Il rischio è che, nel frattempo, frammentandosi la disciplina e accrescendo il numero delle protezioni differenziate, si contribuisca ad intricare sempre di più quella che è stata efficacemente definita la “spaghetti bowl”⁷⁰. Gli accordi analizzati difficilmente introducono *principi* o *regole* replicabili in altri contesti economico-geografici, individuando la miglior soluzione possibile per lo specifico mercato di riferimento.

La questione più spinosa rimane la protezione limitata alla *short list* in quanto, sebbene giustificata da ragioni economiche e da esigenze di semplificazione dei negoziati, mette in discussione la natura di diritto di proprietà intellettuale delle indicazioni geografiche⁷¹, finendo per accrescere il nume-

preceduta da una procedura di *opposizione*, per dare la possibilità ai portatori di interessi di manifestare eventuali ragioni contrarie all'inserimento di una specifica IG nella lista ma spesso non ne vengono definiti i contenuti (forma, procedura), lasciando così spazio a successivi interventi discrezionali che potrebbero minare l'equilibrio raggiunto con l'accordo.

Nell'UE, la Commissione europea, in assenza di una procedura formalizzata, sta seguendo la prassi di pubblicare nella serie C della *Gazzetta ufficiale* la lista dei segni della controparte, invitando Stati membri, Paesi terzi, ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo, a presentare una dichiarazione di opposizione.

⁶⁹ A tal proposito BORGHI, *Il declino dell'utopia multilaterale?*, cit., afferma: «dietro all'utopia, il realismo rivendica il suo spazio: occorre ammettere che un sistema del genere [il sistema multilaterale del WTO], che affida all'unanimità tutte le decisioni, è un sistema assai difficile da far funzionare, e pressoché impossibile da adeguare e migliorare. Esso diviene fondamentalmente un sistema rigido, che procede per 'punti di rottura', che tende a non modificare il quadro normativo finché la modifica non diventi assolutamente inevitabile; e anche in quei casi, o la si ottiene per via bilaterale (poiché ci sarà sempre un Membro contrario alla decisione di revisione, o in cerca di qualche forma di *trade-off*, ad impedire soluzioni multilaterali), oppure si esce dal sistema». Ne deriva che, secondo il medesimo A., il nuovo bilateralismo rappresenta l'unica possibilità «per aggirare le rigidità del sistema multilaterale e, nella sostanza, – seppure indebolito – salvarlo. Quando invece si esce dal sistema, questo si rompe. E l'utopia si dissolve».

⁷⁰ Si fa riferimento alla nota espressione utilizzata da JAGDISH BHAGWATI nel suo *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements*, in JAGDISH BHAGWATI and ANNE O. KRUEGER, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, 1995, per indicare la moltiplicazione degli accordi di libero scambio – in sostituzione dei negoziati multilaterali del WTO, come percorso alternativo verso la globalizzazione – e, conseguentemente, il proliferare delle regole.

⁷¹ A tal proposito si veda O'CONNOR, *The Legal Protection of GIs in TTIP is There an*

ro delle differenze sotto *diversi* profili: protezioni, definizioni, ambito di applicazione ed eccezioni alla tutela accordata⁷².

Anche la valutazione economica sottesa alla scelta effettuata dalla parti delle IG da tutelare può essere il frutto di *diverse* considerazioni, come dimostra il recentissimo reg. (UE) n. 2019/1753 che stabilisce le norme che regolano l'esercizio da parte dell'UE dei diritti (e l'adempimento degli obblighi) derivanti dall'adesione all'atto di Ginevra⁷³.

Alternative to the CETA Outcome (<https://ageconsearch.umn.edu/record/204144>) il quale afferma che, in tal modo, la tutela delle IG diventa «una questione agricola».

D'altro canto si deve rilevare che le IG europee capaci di competere sui mercati internazionali sono poche, rispetto al numero di quelle registrate. Come è stato osservato, «ad oggi, il tessuto imprenditoriale di questo tipo di prodotti è composto principalmente da piccole imprese, carenti sia di conoscenze circa il funzionamento dei mercati sia di strumenti di *marketing* per essere competitivi nei mercati»: MANCINI, ARFINI, VENEZIANI, *Le indicazioni geografiche e il Partenariato Transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTP): prospettive UE e USA a confronto*, in *Agriregionieuropa*, 12, 2016.

⁷² O'CONNOR, RICHARDSON, *The Legal Protection of Geographical Indications in the EU Bilateral Agreements: moving beyond TRIPS*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2012 hanno comparato la protezione accordate alle IG europee negli Accordi che l'UE ha concluso con la Repubblica di Corea, con la Colombia e il Perù, la regione dell'America Centrale e, infine, Singapore.

⁷³ L'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche è stato adottato il 20 maggio 2015.

Il 7 ottobre 2019, il Consiglio ha adottato la decisione (UE) n. 1754/2019 che autorizza l'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, che ha modificato l'Atto di Lisbona; il 23 ottobre il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il reg. (UE) n. 2019/1753 sopra richiamato.

Come detto, l'atto di Ginevra ha modificato l'accordo di Lisbona, ampliandone l'ambito di applicazione, estendendo la protezione dalle denominazioni di origine a tutte le indicazioni geografiche ai sensi dell'accordo TRIPS e consentendo l'adesione all'accordo anche alle organizzazioni internazionali, come l'UE. L'adesione dell'UE all'atto di Ginevra serve a superare l'incoerente situazione data dal fatto che, pur avendo l'UE competenza esclusiva per i settori disciplinati dall'Atto di Ginevra, non poteva chiedere la protezione delle IG nell'ambito dell'Unione particolare (creata dall'accordo di Lisbona per la protezione della proprietà industriale). Gli Stati membri sono comunque autorizzati ad aderire all'atto di Ginevra a fianco e nell'interesse dell'UE.

È noto che l'Accordo di Lisbona, sottoscritto il 31 ottobre 1958, terzo trattato internazionale in tema di denominazioni di origine, ha introdotto un significativo mutamento del quadro giuridico internazionale, anche attraverso la creazione di un "registro internazionale" delle denominazioni.

L'art. 2 definisce denominazione di origine (*appellation of origin*): «*The geographical name of a country, region, or locality, which serves to designate a product originating therein, the quality and characteristics of which are due exclusively or essentially to the geographic environment, including natural and human factors*». A tal proposito si veda ECHOLS, *Geographical Indications for Food Products. International Legal and Regulatory Perspectives*, cit., p. 53, la quale afferma che: «*An appellation connotes more than source or origin and connotes also some particular character of the goods themselves. That special quality and character must result from geographical environment – principally the terroir – but also from the human element and practices. The geographical place forms the fulcrum around which every other requirement moves. The product must have (1) quality linked to the local natural or human environment; and (2)*

Infatti, il regolamento prevede che sarà compito della Commissione europea presentare (all'Ufficio internazionale dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale) le domande per la registrazione delle IG relative ai prodotti originari dell'Unione ma tali domande, sulla base di notifiche effettuate dagli Stati membri (di propria iniziativa, su richiesta di una persona fisica giuridica o di un beneficiario⁷⁴), «dovrebbero tenere conto, in particolare, del valore di produzione e del valore di esportazione, della protezione nell'ambito di tali accordi, nonché degli usi impropri effettivi o potenziali nei Paesi terzi»⁷⁵.

Quanto affermato è sicuramente coerente con la politica commerciale dell'UE in materia di IG adottata nei più recenti FTAs di cui si è parlato in precedenza, ma in questo contesto viene introdotto un elemento di parziale *discontinuità*, affermandosi che, nell'obiettivo di garantire prodotti di qua-

characteristics linked to the local natural or human environment. If it does not meet these criteria, then the name in an indication of source or, since the TRIPS Agreement, a geographical indication».

Relativamente alla protezione accordata, l'art. 1.2 dell'Accordo di Lisbona stabilisce che gli Stati firmatari s'impegnino a tutelare le denominazioni di origine che sono protette come tali nel Paese di origine e iscritte nel registro internazionale amministrato dall'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (OMPI o WIPO). Per ottenere la protezione a livello internazionale, la denominazione *deve* essere oggetto di protezione nel Paese di origine. La protezione consiste nell'impedire non solo l'uso ingannevole, ma anche *ogni* tipo d'imitazione o usurpazione, anche se la vera origine del prodotto viene indicata o se la denominazione è usata in forma tradotta o accompagnata da espressioni quali "tipo", "imitazioni", "come" (art. 3). La tutela viene fornita anche contro i fenomeni di genericizzazione. Infatti, un principio fondamentale dell'Accordo è impedire che un qualsiasi Paese aderente possa decidere unilateralmente sulla genericità delle denominazioni, la decisione viene riservata al Paese nel quale la denominazione ha origine.

Il principale limite dell'accordo è dato dall'esiguo numero di Paesi aderenti. L'Italia è già partner, insieme ad: Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Congo, Costa Rica, Cuba, Repubblica Ceca, Corea del Nord, Francia, Gabon, Georgia, Ungheria, Iran, Israele, Messico, Montenegro, Nicaragua, Perù, Portogallo, Moldova, Serbia, Slovacchia, Macedonia del Nord, Togo, Tunisia. Grecia, Romania e Spagna hanno firmato ma non ratificato l'Accordo.

⁷⁴ Ne deriva che dovranno essere attivate a livello nazionale le procedure di selezione delle IG da inviare alla Commissione.

Inoltre, il regolamento prevede che le tasse di iscrizione nel registro internazionale delle IG siano sostenute dagli Stati membri che, a loro volta, possono rivalersi su persone fisiche (o giuridiche) o, ancora sui beneficiari dell'indicazione (art. 13).

⁷⁵ V. il 4° *considerando* del regolamento.

Alla Commissione spetterà anche il compito di richiedere la cancellazione di tali registrazioni e di valutare se sono soddisfatte le condizioni per concedere la protezione, in tutto il territorio dell'UE, a un'indicazione geografica che è stata registrata a livello internazionale a titolo dell'atto di Ginevra ed è originaria di un Paese terzo. Il Regolamento, infatti, prevede possibili registrazioni nel registro internazionale di denominazioni di Paesi terzi esterni alla UE e un'apposita procedura di opposizione entro un termine perentorio (breve) di quattro mesi dalla relativa registrazione (si vedano artt. 5, 6).

lità, una concorrenza leale e la protezione dei consumatori, «in considerazione del valore culturale ed economico, la registrazione delle indicazioni geografiche dovrebbe essere valutata [anche] rispetto al valore creato per le comunità locali, nell'ottica di sostenere lo sviluppo rurale e promuovere nuove opportunità di lavoro nella produzione, nella trasformazione e in altri servizi correlati» (5° *considerando* del regolamento).

Pertanto, se, da un lato, prevedendo il regolamento che siano gli Stati membri ad individuare le IG da proteggere nel contesto dell'atto di Ginevra, si potrebbe aprire la strada a logiche divisive, dall'altro, si deve considerare che, attribuendo tale responsabilità agli Stati membri, si può sperare, superando l'immagine «monolitica del locale»⁷⁶, che valori *altri* da quelli meramente economici, quali quelli culturali e dello sviluppo delle realtà locali, vengano presi in maggiore considerazione. Sembra si possa affermare che la «territorialità» dei processi produttivi, che generalmente sul mercato internazionale, come dimostrato dai recenti FTAs, tende a ridursi a una variabile dipendente della valutazione basata sul profitto di impresa⁷⁷, in questo particolare contesto, potrebbe acquistare nuovo valore e diventare canone di scelta.

Se si guarda all'analisi complessivamente svolta nei precedenti paragrafi, appare emergere un denominatore comune: la dimensione *plurale*⁷⁸ – elemento immanente alle IG e alla qualità legata al territorio – nella quale è possibile riscontrare un duplice profilo.

Quello «negativo» dato dalla *complessità* che, a livello internazionale, rende inverosimile la possibilità di azzerare le differenze dei diversi sistemi in favore di un sistema unico⁷⁹ e, a livello europeo, rende inefficace individuare soluzioni omogenee che possano essere anche adeguate, prescindendo dal dato territoriale.

⁷⁶ L'espressione è di CERTOMÀ, *La retorica del locale*, in CRISTIANI, SIRSI, STRAMBI (a cura di) *Regole delle produzioni locali e mercato globale*, III giornata sulla sicurezza alimentare, ETS, Pisa, 2010, p. 113, la quale afferma che: «La protezione del locale, quindi, se da un lato adotta istanze universali e cosmopolite contro la 'violenza' della globalizzazione, dall'altro richiede la fortificazione dei confini, l'affermazione della differenza e (...) l'esclusione dell'altro».

⁷⁷ JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione "speciale"*, in ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Cacucci, Bari, 2011.

⁷⁸ Sul concetto di *pluralità* legato all'agricoltura, si veda ADORNATO, voce: *Agricoltura e zootecnia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Agg., XVI, Roma.

⁷⁹ In tal senso si veda DI LAURO, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione impossibile del tempo e dello spazio*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del convegno Alessandria 21-22 maggio 2015, Giuffrè, Milano, 2015, p. 34 ss.

Quello «positivo, o quantomeno neutro» dato dalla *diversificazione* (delle risorse, delle politiche, delle tutele) fondata sulla valorizzazione dell'origine territoriale nei suoi molteplici aspetti, strategica per l'agricoltura europea, e che esige soluzioni e politiche *articolate*⁸⁰.

Al momento, le risposte alla *complessità* e alla esigenza di *diversificazione*, a livello europeo, si stanno declinando attraverso una maggiore sussidiarietà e a, livello globale, attraverso la nuova generazione di FTAs. Esprimere un compiuto giudizio di valore sulle predette risposte è ancora prematuro, molto dipenderà dalle concrete modalità di *governance*.

⁸⁰ JANNARELLI, *ult. op. cit.*

MARGHERITA BRUNORI

**IMPRESA E DIRITTI UMANI:
RIFLESSIONI INTORNO ALLA GUIDA FAO-OCSE
PER UNA FILIERA AGROALIMENTARE RESPONSABILE**

[...]

*Entre las moscas sanguinarias
la Frutera desembarca,
arrasando el café y las frutas,
en sus barcos que deslizaron
como bandejas el tesoro
de nuestras tierras sumergidas.*

Pablo Neruda: "La United Fruit
Co.", Canto General (1950)

ABSTRACT

Negli ultimi anni si assiste ad un processo multilivello di crescente regolamentazione degli standard sulla condotta responsabile delle imprese. Questa innovazione giuridica comporta opportunità e rischi. A partire dall'analisi del recente documento FAO-OCSE "Orientamenti per catene di fornitura agricole responsabili", il contributo affronta la questione dell'impatto della condotta delle imprese agroalimentari sul rispetto dei diritti umani, problematizzandone le conseguenze della disciplina emergente sulla progressiva realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, tra cui figura anche il diritto ad un'alimentazione adeguata.

In the last years there has been a multilevel process of increasing regulation of the standards for responsible business conduct. This legal innovation involves opportunities and risks. Stemming from the analysis of the recent FAO-OECD "Guidelines for responsible agricultural supply chains", the contribution addresses the question of the impact of business conduct on respect for human rights in the agri-food chains, problematizing the consequences of the

emerging discipline on the progressive realization of economic rights, social and cultural issues, including the right to adequate food.

PAROLE CHIAVE: Filiera agroalimentare – Condotta responsabile delle imprese – Doveri di diligenza – Diritti umani – Responsabilità sociale dell’impresa.

KEYWORDS: *Agri-Food Chain – Responsible Business Conduct – Due Diligence – Human Rights – Corporate Social Responsibility.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Condotta responsabile delle imprese e filiera agro-alimentare. – 3. Evoluzione della disciplina della condotta responsabile delle imprese e il ruolo dell'OCSE. – 4. I contenuti della Guida FAO-OCSE. – 5. Gli standard per la condotta responsabile dell'impresa nella catena di fornitura agroalimentare. – 6. Il possibile impatto della Guida FAO OCSE: il dovere di diligenza. – 7. Il possibile impatto della Guida FAO OCSE: il rispetto dei diritti umani.

1. Nel suo recente articolo *Il diritto agrario nel nuovo millennio*, Jannarelli spiega come il venir meno nelle politiche economiche e nel diritto dell'eccezionalismo agricolo abbia portato alla crisi alimentare del 2008 e ai problemi ad essa conseguenti¹, e sostiene che se ritornare indietro all'era dell'eccezionalismo agricolo passata non è possibile per via delle irreversibili dinamiche che la globalizzazione ha creato, la risposta non può che essere allo stesso tempo locale e globale, e se da una parte è impraticabile qualsiasi soluzione unica o estremista, è pur vero che il diritto – e in questo ruolo il diritto agrario riveste un ruolo centrale – deve fornire degli strumenti per promuovere la *sustainable agriculture*, la *food security* e la *food safety*, e, come minimo, rispondere alla necessità di “ridimensionare le esternalità negative legate allo svolgimento delle filiere alimentari”². Il presente studio si sofferma su questo aspetto, e affronta alcuni recenti strumenti che stanno affiorando al fine di limitare le esternalità negative della filiera agroalimentare nella sua prospettiva transnazionale. L'attributo della “transnazionalità” è di rilievo perché gli strumenti sulla cui analisi verte il presente contributo sono principalmente volti a colmare il vuoto normativo che si crea oltre il raggio di azione del diritto nazionale o europeo circa la possibilità di regolare la condotta delle imprese che operano in più stati, in assenza di una normativa internazionale adeguata³. Il fenomeno qui introdotto prende il nome di «responsabilità sociale e ambientale dell'impresa», o «condotta responsabile delle imprese», e più recentemente è stato declinato anche in termini di «responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti umani»; il presente articolo ne affronta la sua caratterizzazione in ambito agroalimentare.

Prima di addentrarci nel tema, è opportuno soffermarsi sul significato

¹ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food security, food safety e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 538-539.

² *Ibid.*, pp. 554-555.

³ In merito alla dimensione transnazionale, si richiama, senza la possibilità di approfondirla in questa sede, alla corrente di studio del diritto transnazionale. Cfr. P. ZUMBANSEN, *Defining the Space of Transnational Law: Legal Theory, Global Governance & Legal Pluralism Transnat'l L. & Contemp. Probs.*, 2012, 21, p. 305.

che in questo ambito si dà del termine “responsabilità”, e per farlo, è necessario ricorrere alla lingua inglese. Infatti la parola “responsabilità” traduce tre concetti distinti: *responsibility*, *accountability* e *liability*. La *corporate responsibility* si riferisce alla necessità che le imprese debbano fondare le proprie azioni non solo sui propri interessi economici, bensì che abbiano un obbligo (morale⁴, prima ancora che giuridico) verso la società e l’ambiente in cui operano; la *responsibility* guarda pertanto alla ricerca di standard sostanziali che garantiscano il raggiungimento di un obiettivo sociale o ambientale. Diversamente, la *corporate accountability* si riferisce ai mezzi, quindi a standard procedurali (di trasparenza, informazione e coinvolgimento degli *stakeholders*, etc.) attraverso i quali le imprese sono portate a dar conto del proprio operato ai soggetti direttamente o indirettamente coinvolti dalle proprie attività, e al pubblico più in generale⁵. La *corporate liability*, espressione usata solo molto più recentemente nel contesto della condotta responsabile dell’impresa, si riferisce alla responsabilità in senso tecnico, ossia alla possibilità prevista da un ordinamento che l’impresa risponda in giudizio per il proprio operato⁶. In questo saggio ci si riferisce alla responsabilità nel senso sia di *responsibility* che di *accountability*, sottolineando talvolta anche i profili di *liability*; si affronta in particolare la questione dell’impatto della condotta delle imprese sul rispetto dei diritti umani, problematizzandone le conseguenze della disciplina emergente sulla progressiva realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, tra cui figura anche il diritto ad un’alimentazione adeguata.

2. A livello internazionale, se di condotta responsabile dell’impresa si parla dagli anni cinquanta⁷, delle specificità della condotta responsa-

⁴ Sui dilemmi generati dalla definizione delle imprese come agenti morali Cfr. N. FRIEDMAN, *Corporations as Moral Agents: Trade-Offs in Criminal Liability and Human Rights for Corporations*, in *The Modern Law Review*, 2019, online.

⁵ E. MORGERA, *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford University Press, 2009, pp. 18-20.

⁶ Per un’attenta disamina del quadro normativo italiano C. CINELLI, D. DE FELICE, C. MACCHI, “Imprese e diritti umani: il caso Italia – analisi del quadro normativo e delle politiche di salvaguardia” documento elaborato dalla Scuola Superiore Sant’Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento (Pisa) su incarico del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento Impresa e Internazionalizzazione – Direzione Generale per la Politica Industriale e la Competitività – Divisione XI – Punto di Contatto Nazionale OCSE (Protocollo 220909 del 25 ottobre 2012, 18 ottobre 2012] Versione n. 2 novembre 2013.

⁷ Dell’evoluzione del concetto di responsabilità sociale d’impresa nel tempo Cfr. A.B. CARROL, *Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct in Business and Society*, 1999, 38(3), pp. 268-295. Si rinvia, per una trattazione del tema in generale e per i

bile dell'impresa transnazionale nella filiera agro-industriale si è discusso solo più recentemente⁸. Va tuttavia preliminarmente chiarito che a livello italiano ed europeo il complesso della legislazione agraria e alimentare è permeata da considerazioni di tipo sociale e ambientale, a partire dalla Costituzione italiana e dal Trattato TFUE⁹. Negli ultimi anni inoltre le imprese che operano nel territorio dell'Unione europea in generale, e quelle agroalimentari in particolare, sono state oggetto di rilevanti interventi legislativi volti a correggere le pratiche anticoncorrenziali, e volti a favorire una maggiore trasparenza, sostenibilità ed equità della filiera¹⁰. In letteratura, grande attenzione è stata data recentemente allo studio della dimensione interna della filiera agroalimentare, ossia agli equilibri delle relazioni contrattuali tra attori del sistema agroalimentare e sui profili di equità nella integrazione verticale della filiera¹¹. Gli studi giuridici sulla dimensione

numerosi rimandi alla letteratura scientifica, ad A. ADDANTE, *Responsabilità sociale d'impresa* (voce), *Digesto*.

⁸ Una sistematica e preziosa ricognizione della letteratura (in inglese e tedesco) esistente in materia è stata condotta da H. LUHMANN and L. THEUVSEN, *Corporate Social Responsibility in Agribusiness: Literature Review and Future Research Directions* in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2016, 29, p. 673 ss. Nella letteratura italiana, si veda L. BRIAMONTE, *La Responsabilità Sociale nel sistema agroalimentare: quali prospettive?* in *Agriregionieuropa*, n. 20, 2010; G. MACCIONI, *Responsabilità sociale d'impresa e sistema agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale* in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, p. 101 ss.; P. COLANERI, *Il fenomeno della responsabilità sociale d'impresa in agricoltura*, in *Economia e diritto agroalimentare*, 2010, p. 225 ss.; G. CASSANI, *La responsabilità sociale: sfide e opportunità per le PMI del sistema agroalimentare*, in *Agriregionieuropa*, n. 28, 2012, p. 70. Cfr. anche A. DI LAURO, *Segni e territorio fra co-design e modelli giuridici*, intervento tenuto nell'ambito del Convegno AIDA sul tema "Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente", Firenze, 21-22 novembre 2019.

⁹ In merito, si vedano i recenti scritti raccolti in E. SIRSI, A. DI LAURO, E. CRISTIANI, *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'Agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, 2018.

¹⁰ L'ultimo esempio, a livello europeo, è la direttiva sulle pratiche sleali in agricoltura, insieme al nuovo regolamento sull'agricoltura biologica e al regolamento sui controlli. V. *infra*.

¹¹ In tema di integrazione della filiera agroalimentare si rinvia all'ampia letteratura esistente, tra cui: A. JANNARELLI, *Cooperazione e conflitto del sistema agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, pp. 328-373; L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni negoziali lungo la filiera agro-alimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 166-190; R. PELEGGI, *Promoting effectiveness and fairness in agricultural production agreement: the Unidroit/Fao/Ifad legal guide on contract farming*, in *Riv. comm. internaz.*, 2019, fasc. 33.2, pp. 257-290; A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in *Trattato di diritto agrario*, UTET, 2011, pp. 423-473; M. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2019, fasc. 2, pp. 259-293.

esterna della responsabilità degli attori della filiera, ossia sugli effetti che la catena di fornitura agroalimentare ingenera sull'ambiente, il territorio e le società circostanti si sono concentrati su aspetti quali la percezione del consumatore alimentare¹², la certificazione di alcuni prodotti, come quelli provenienti da agricoltura biologica o quelli del commercio equo e solidale¹³, sulle esperienze di agricoltura sociale¹⁴, o su alcuni aspetti legati alle alternative alla filiera agro-industriale¹⁵. Inoltre, la stessa PAC fonda la sua ragion d'essere sulla necessità di garantire il positivo impatto sociale, economico e ambientale del settore agricolo¹⁶. Al contrario, minore attenzione è stata data allo studio dal punto di vista giuridico della condotta responsabile delle imprese multinazionali che operano nella filiera agroalimentare, come tematica a sé stante¹⁷. Questo dato può essere giustificato dal fatto che, fino a poco fa, la responsabilità sociale d'impresa era considerata un fenomeno puramente extra-giuridico; un dovere morale di agire con una condotta at-

¹² Si veda una lettura in questa chiave del nuovo regolamento sull'origine degli alimenti, dove alla trasparenza delle informazioni è associata la sopravvivenza delle identità produttive e la resistenza alla «cocacolarizzazione», in V. RUBINO, *Sulle ragioni dell'incoerenza fra il "dire" e il "fare": l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775* in *Dir. agroalim.*, 2019, fasc. 2, pp. 319-341

¹³ Cfr. A. HUTCHENS, *Changing Big Business: The Globalisation of the Fair Trade Movement*, Edward Elgar, 2009; G. STRAMBI, *Commercio equo e solidale ed etichettatura sociale*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, pp. 399-409; C. DEL CONT, *Commerce équitable et développement durable (Commercio equo e sviluppo sostenibile)*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 2, pp. 13; V. BRINO, *Spiragli di fair trade nel commercio internazionale (Small opening of fair in the global trade)* Intervento al Seminario internazionale di diritto del lavoro, Venezia, 5-6 maggio 2011 in *Diritti lavori mercati*, 2011, fasc. 3, pp. 419-431; S. BRENTON, *(Political) Consumers and Certification Schemes: The Ethics of Global Production and Trade*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 31.6, 2018, pp. 755-784; B.M.G. VAN DER MEULEN (ed), *Private Food Law: Governing Food Chains through Contract Law, Self-Regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes*, vol. 6, Wageningen Academic Publishers, 2011.

¹⁴ L. PAOLONI e M. GIOIA, *Terra e Migranti*, in *Dir. agroalim.*, 2019, fasc. 2, p. 342 ss.

¹⁵ Sull'aspetto della filiera corta come veicolo di sostenibilità nel settore agroalimentare cfr. A. TOMMASINI, *Produzioni Biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, pp. 33-69; R. ORLANDI, *Mercato agroalimentare e Disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta*, *The Trento Law and Technology Research Group Student Paper*, n. 43, p. 135; I. CANFORA, *Is the Short Food Supply Chain an Efficient Solution for Sustainability in Food Market?*, in *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 2016, 8, pp. 402; D. ROEP and J.S.C. WISKERKE, *On Governance, Embedding and Marketing: Reflections on the Construction of Alternative Sustainable Food Networks*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2012, 25, p. 205 ss.; L. THIEMANN and A. ROMAN-ALCALÁ, *Fast Food Sovereignty: Contradiction in Terms or Logical Next Step?*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2019.

¹⁶ Cfr. A. JANNARELLI, *Cibo e Diritti, Per un'agricoltura sostenibile*, Giappichelli, 2015, pp. 153-176.

¹⁷ Fanno eccezione gli studi di MACCIONI, e COLANERI, v. nota 8.

tenta all'ambiente e alla società in cui l'impresa opera, con obiettivi diversi e ulteriori rispetto alla legge vigente¹⁸.

Tuttavia, recentemente si assiste alla moltiplicazione di interventi legislativi, a vario livello (nazionale, europeo e internazionale), volti a codificare condotta responsabile dell'impresa¹⁹, anche per le attività svolte al di fuori del territorio dello stato in cui l'impresa ha la sede²⁰. Un recente esempio è la *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (n. 2017-399 del 27 marzo 2017) che impone alle imprese con più di 5.000 dipendenti in Francia e più di 10.000 dipendenti nel mondo di sviluppare, adottare e attuare un piano di vigilanza per garantire la dovuta diligenza nelle azioni dell'impresa madre, delle società controllate e dei fornitori e subappaltatori, per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali²¹. L'Italia, più timidamente, ha racchiuso un simile sistema nel Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani (2016-2021)

¹⁸ Cfr. la voce "responsabilità sociale dell'impresa" su *Treccani.it*.

¹⁹ Per una mappa interattiva con tutte le iniziative legislative sul tema, Cfr. WBCSD, *Analysis of the Business & Human Rights Landscape*, 2018 https://humanrights.wbcsd.org/wp-content/uploads/2017/11/WBCSD-Business-Human-Rights-analysis_Nov-2018.pdf.

²⁰ A questo riguardo si deve dare conto del dibattito sulla extraterritorialità della giurisdizione nei confronti delle condotte delle multinazionali che siano lesive dei diritti umani e dell'ambiente. Il riferimento normativo in ambito europeo è il reg. (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2012 ("Bruxelles I bis") concernente la competenza giurisdizionale dei tribunali degli Stati Membri per accogliere le azioni civili promosse contro convenuti domiciliati nel territorio, indipendentemente dalla nazionalità delle parti, dal luogo di residenza dell'attore o da luogo dove la condotta è stata posta in atto o dove presunto reato si è realizzato. Cfr. C. BRIGHT, *L'esercizio extraterritoriale della giurisdizione civile con riferimento alle gravi violazioni dei diritti umani da parte delle imprese multinazionali*, EUI Working Paper Law, 2015/44; A. BONFANTI, *No Extraterritorial Jurisdiction Under the Alien Tort Statute: Which "Forum" for Disputes on Overseas Corporate Human Rights Violations After "Kiobel"?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2013, pp. 379-400. Su una recente sentenza della Corte Interamericana dei diritti dell'uomo a proposito dell'applicabilità extraterritoriale dei contenuti della convenzione, e dell'obbligo dello stato di dimostrare la dovuta diligenza cfr. G. QUATTROCCHI, *Applicabilità extraterritoriale della Convenzione americana dei diritti umani e prevenzione del danno ambientale transfrontaliero*, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, 3, pp. 685-692. Più in generale, sulla questione della giurisdizione extraterritoriale v. S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani* in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 101.4, pp. 1086-1135.

²¹ Cf V. BRINO, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e diritto*, 2019, fasc. 3, pp. 553-570; A. ADDANTE, *Obblighi di due diligence per le imprese multinazionali francesi nel difficile bilanciamento fra profitto e responsabilità*, in *Diritticomparati.it*, 22 giugno 2017. La Addante peraltro spiega come il testo originario della legge sia stato pochissimo dopo parzialmente censurato dalla Corte Costituzionale nella misura in cui prevedeva delle sanzioni pecuniarie per la violazione da parte dell'impresa da parte dei diritti umani. Il tentativo di introdurre la *corporate liability* per la violazione dei diritti umani non è dunque venuto alla luce.

adottato il 1 dicembre 2016²². In ambito europeo, l'impegno istituzionale sul fronte della responsabilità sociale dell'impresa ha avuto avvio con il Libro Verde «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese», che definisce il concetto come «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate»²³. In seguito è stata adottata la «Strategia rinnovata della UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese» nella quale si definisce il concetto di responsabilità sociale dell'impresa come la messa in atto di «un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro [delle imprese, *N.d.a.*] strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori (...) al fine di creare un valore condiviso tra proprietari/azionisti e altri soggetti interessati»²⁴. Nella differenza tra la prima e la seconda definizione si coglie una sfumatura che palesa il mutato intendersi della responsabilità d'impresa. Mentre nel Libro Verde si parla di una «integrazione volontaria», nel documento del 2011 si fa riferimento al «processo». Questa variazione è rilevante proprio perché vi è una tendenza crescente, come si è visto, a rendere obbligatoria la messa a punto di tale processo. Infatti, nel novembre 2014 è stata adottata la direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio d'impresa (recepita in Italia con il d.lgs. n. 254 del 2016)²⁵ che ha introdotto, all'art. 29-*bis*, l'obbliga-

²² Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani (2016-2021), cfr. M. FASCI-GLIONE, *Il Piano d'azione nazionale italiano su impresa e diritti umani e l'attuazione dei Principi guida ONU del 2011*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2017, n. 1, pp. 277-293.

²³ Libro Verde della Commissione Europea. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Bruxelles 18 luglio 2001, COM (2001) 366 definitivo. 18 July 2001. Recentemente, la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro per illustrare le azioni intraprese dall'Unione europea sul tema della responsabilità sociale, cfr. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*, Brussels, 20 marzo 2019 SWD (2019) 143 final.

²⁴ Comunicazione del 25 ottobre 2011, COM (2011) 681, par. 3.

²⁵ D.lgs. del 30 dicembre 2016, n. 254 «Attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni». Cfr. L. PAPI, *Crisi del sistema "volontaristico" e nuove frontiere europee della responsabilità sociale d'impresa*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2019, 1/2, pp. 109-163; M.L. PASSADOR, *Primo "Report" dell'Osservatorio Nazionale sulla Rendicontazione Non Finanziaria ex d.lgs. 254/2016*, in *Rivista delle società*, 2019, 2-3, pp. 620-623.

torietà per le imprese di grandi dimensioni (con più di 500 dipendenti) di includere nel bilancio d'impresa una dichiarazione consolidata di carattere non finanziario che comprenda «almeno informazioni ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva»²⁶. La direttiva, divenuta applicabile dal 2018 per la rendicontazione dell'anno 2017, è stata successivamente correlata da due comunicazioni della Commissione europea, relative alla metodologia per la comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario²⁷ e all'integrazione concernente la comunicazione di informazioni relative al clima²⁸. Nella comunicazione del 2017, la Commissione specifica che le imprese, nel redigere la dichiarazione sulla responsabilità sociale, possono fare riferimento a diversi standard internazionali, e cita specificamente, per il settore agroalimentare, la FAO-OCSE *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*²⁹. Il documento "Orientamenti per catene di fornitura agricole responsabili" (d'ora in avanti: Guida FAO-OCSE) può essere descritto come l'ultimo di una ormai consistente serie di strumenti guida internazionali per la promozione di sistemi agroalimentari più equi e sostenibili. Il documento, sviluppato congiuntamente dalla Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dalla FAO, racchiude un catalogo degli standard internazionalmente riconosciuti in materia di responsabilità del settore privato per la sostenibilità ambientale e sociale e propone alle imprese di ogni dimensione un sistema di gestione del rischio basata sulla *risk based due diligence*³⁰. Benché la Comunicazione della Commissione non sia

²⁶ L'articolo continua: «in misura necessaria alla comprensione dell'andamento del gruppo, dei suoi risultati, della sua situazione e dell'impatto della sua attività, tra cui: a) una breve descrizione del modello aziendale del gruppo; b) una descrizione delle politiche applicate dal gruppo in merito ai predetti aspetti, comprese le procedure di dovuta diligenza applicate; c) il risultato di tali politiche; d) i principali rischi connessi a tali aspetti legati alle attività del gruppo anche in riferimento, ove opportuno e proporzionato, ai suoi rapporti, prodotti e servizi commerciali che possono avere ripercussioni negative in tali ambiti, nonché le relative modalità di gestione adottate dal gruppo; e) gli indicatori fondamentali di prestazione di carattere non finanziario pertinenti per l'attività specifica del gruppo. Cfr. K. BUHMANN, *Neglecting the Proactive Aspect of Human Rights Due Diligence? A Critical Appraisal of the EU's Non-Financial Reporting Directive as a Pillar One Avenue for Promoting Pillar Two Action*, in *Business and Human Rights Journal*, 2018 3(1), pp. 23-45.

²⁷ (2017/C 215/01).

²⁸ (2019/C 209/01).

²⁹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Orientamenti sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario, (Metodologia per la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario) (2017/C 215/01) Para 4.6 e.

³⁰ Il termine "*due diligence*" è tradizionalmente usato in ambito societario come uno standard per determinare il rischio dell'impresa in una operazione commerciale o finanziaria, mentre nel diritto internazionale è il parametro per considerare se uno stato ha rispettato i

vincolante, la menzione esplicita della Guida FAO-OCSE rappresenta una manifestazione di forte legittimazione dei contenuti della stessa. Ancorché non formalmente obbligate, le imprese di grandi dimensioni che operano nella catena di fornitura agroalimentare sono incentivate ad utilizzare gli strumenti contenuti nella Guida FAO-OCSE come parametri per la rendicontazione delle loro attività in materia di condotta responsabile dell'impresa. Con molta probabilità la Guida acquisterà crescente rilevanza in questi anni a venire per le imprese del settore agroalimentare e conseguentemente per l'impatto sociale e ambientale e relativo ai diritti umani delle loro operazioni, in quanto verrà presa a parametro di riferimento per le imprese tenute a stilare la loro relazione di sostenibilità. È altresì possibile che in futuro i contenuti della guida vengano trasposti in uno strumento giuridicamente vincolante. Un recente esempio di come le guide formulate dalla OCSE possano costituire una base contenutistica e uno stimolo all'adozione di strumenti vincolanti è costituito dal reg. (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio³¹. Il regolamento cita espressamente nel testo le *Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio*, e articola il dovere di diligenza degli importatori sulla base dei contenuti della guida³². Visto che questa disciplina è ancora in una fase primitiva, ma è molto probabile che veda nel prossimo futuro una incisiva evoluzione, dato il crescente interesse e la necessità di coordinare l'operato delle grandi imprese verso gli obiettivi globali di sostenibilità, è utile studiare queste prime esperienze normative e commentarle alla luce degli altri strumenti di *soft law* che contribuiscono progressivamente ad ampliare ed interpretare il contenuto di alcuni principi internazionali, o dei diritti umani. Per questo motivo, questo articolo si sofferma sull'analisi della Guida FAO-OCSE per le catene di fornitura agricole responsabili. La

propri obblighi internazionali nei confronti della condotta di un soggetto private sottoposto alla sua giurisdizione. Per uno studio sui contenuti e l'evoluzione del termine si veda O. MARTIN-ORTEGA, *Human rights due diligence for corporations: from voluntary standards to hard law at last?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 32.1, 2014, pp. 44-74.

³¹ Reg. (UE) n. 2017/821 del Parlamento europeo e del consiglio del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio

³² Reg. (UE) n. 2017/821, art. 5.

Guida FAO-OCSE è stata pubblicata nel 2016 e fa convergere in un unico documento tutti i più recenti standard in materia agroalimentare, e costituisce il primo strumento approvato a livello internazionale sulla responsabilità sociale delle imprese che operano nel settore. Un'analisi dei contenuti e dei potenziali effetti della Guida, che peraltro ha fino ad ora avuto scarsa attenzione da parte della comunità scientifica³³, letti alla luce dei recenti e prossimi sviluppi del diritto internazionale ed europeo, permette di elaborare alcune riflessioni sulle forme che la progressiva regolamentazione della responsabilità sociale d'impresa sta prendendo nel settore agroalimentare, e su quali potrebbero essere le conseguenze per l'avanzamento dei diritti umani e in particolare il diritto ad una alimentazione adeguata.

3. «Nell'ottica della responsabilità sociale d'impresa, la correzione del sistema capitalistico deve avvenire dall'interno del modello»³⁴, e dunque la finalità dell'impresa non dovrebbe essere solo il profitto ma l'azione cooperativa con le istituzioni pubbliche per realizzare il benessere della comunità in cui l'impresa opera. Il 19 agosto 2019, dopo oltre cinquanta anni di discorsi e dibattiti sulla responsabilità sociale dell'impresa, i 181 CEO delle multinazionali americane che formano il *Business Roundtable* hanno riconosciuto questo principio nella lettera aperta intitolata "*Statement on the Purpose of Corporation*", ribaltando (almeno a parole) il credo di Friedman secondo cui «*the social responsibility of business is to increase its profits*»³⁵. La diffusione di standard volontari per la responsabilità sociale e ambientale del settore privato è iniziata a partire dagli anni Settanta, in reazione all'aumentare delle dimensioni e del peso economico delle imprese multinazionali³⁶. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo eco-

³³ Con eccezione di brevi richiami in S. TAI, *Food Sustainability in the Age of Complex, Global Supply Chains*, in *Ark. L. Rev.*, 71, 2018, p. 465; M. VITTUARI *et al.*, *Food systems sustainability: The complex challenge of food loss and waste. Sustainable Food Supply Chains*, Academic Press, 2019, pp. 249-260; M. WINDFUHR, *FAO: Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Forests and Fisheries - Relevance, Reception and First Experiences in Implementation*, in *International Yearbook of Soil Law and Policy 2016*, Springer Cham, 2017, pp. 203-218.

³⁴ R. PESSI, *La responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista del diritto della sicurezza* 2011, 11, fasc. 1, pp. 1-19.

³⁵ *Statement on the Purpose of Corporation* www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans.

³⁶ La letteratura in materia è vastissima. Per una ricognizione completa e recente sulla definizione, l'evoluzione del concetto, i principali studi in materia, cfr. A. CRANE, D. MATTEN, L. SPENCE (eds.), *Corporate social responsibility: Readings and cases in a global context*, Routledge, 2019.

nomico (OCSE) è l'organizzazione intergovernativa che per prima, nel 1976, si è fatta promotrice dell'adozione di uno strumento guida per la condotta responsabile delle imprese multinazionali, portando all'adozione del primo codice di condotta per la responsabilità d'impresa: le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali³⁷. Le Linee guida sono contenute in una Dichiarazione negoziata e approvata in seno all'Organizzazione in base alla quale gli stati dei Paesi aderenti e gli altri Paesi che hanno aderito al meccanismo si impegnano ad istituire presso le proprie istituzioni un referente per la promozione e la verifica dell'applicazione di suddetto strumento da parte delle imprese multinazionali che vi aderiscono³⁸. Le Linee guida OCSE dunque non sono vincolanti, ma sono accompagnate da un meccanismo di monitoraggio a livello nazionale espletato attraverso la designazione da parte dei rispettivi governi di un Punto di Contatto Nazionale. In tal senso, le Linee guida OCSE si differenziano dagli altri strumenti di *soft law* rivolti ai privati per avere un meccanismo semi-giurisdizionale³⁹. Le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali sono state aggiornate a più riprese per integrare i principi internazionali via via emergenti nel panorama della responsabilità sociale e ambientale⁴⁰. Nel 2011 sono state ristrutturare alla luce del rapporto del 2008 dello *Special Rapporteur* delle Nazioni unite John Ruggie *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* e ai *Principi Guida delle Nazioni Unite su impresa e diritti umani* del 2011⁴¹.

³⁷ Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, 2011. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIANO.pdf>.

³⁸ Cfr. G. SACERDOTI, *Le società e le imprese nel diritto internazionale: dalla dipendenza dello Stato nazionale a diretti destinatari di obblighi e responsabilità internazionali*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2013, 1, pp. 109-122; C. GULOTTA, *Etica e globalizzazione: riflessioni sui Principi OCSE del 2011 per le imprese multinazionali e sui Principi ONU in tema di affari e diritti umani*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2012, 3, pp. 539-563; F. BORGIA, *La soft law come strumento di regolamentazione delle attività delle imprese multinazionali*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2010, 2, pp. 309-334; A. BONFANTI *Responsabilità sociale d'impresa e violazioni dei diritti umani, alla luce delle Linee guida OCSE per le imprese multinazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 2, pp. 421-426.

³⁹ Sull'efficacia e i limiti di tale strumento cfr. J.C.O. SANCHEZ, *The Roles and Powers of the OECD National Contact Points Regarding Complaints on an Alleged Breach of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by a Transnational Corporation*, in *Nordic Journal of International Law*, 84.1, 2015, pp. 89-126.

⁴⁰ Sul punto si veda E. MORGERA, *From corporate social responsibility to accountability mechanisms*, in *Harnessing Foreign Investment to Promote Environmental Protection*, Cambridge, 2013, pp. 321-354; L. LIBERTI, *OECD 50th Anniversary: the Updated OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the new OECD Recommendation on due Diligence Guidance for Conflict-Free Mineral Supply Chains*, in *Bus. L. Int'l*, 13, 2012, p. 35; F. PAGANI, *La revisione delle linee guida per le multinazionali dell'OCSE*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2000, 4, pp. 967-979.

⁴¹ F. MARRELLA, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. A Challenge*

Questi due documenti, approvati dopo il fallimento di diverse iniziative promosse dalle Nazioni Unite per regolare la responsabilità sociale delle imprese multinazionali attraverso strumenti vincolanti, hanno introdotto e consolidato il concetto di *human rights due diligence*, la *dovuta diligenza* (o dovere di diligenza) riguardo al rispetto dei diritti umani, come componente integrante della condotta responsabile dell'impresa⁴². Il *Framework for Business and Human Rights* definisce la *human rights due diligence* come il «processo in base al quale le aziende non solo garantiscono il rispetto delle leggi nazionali, ma gestiscono anche il rischio delle violazioni dei diritti umani», e specifica che si applica anche ai rapporti commerciali, inclusa la catena di fornitura⁴³. I Principi Guida su imprese e diritti umani affermano per la prima volta che le imprese dovrebbero (*should*) rispettare i diritti umani e pertanto dovrebbero riconoscere la propria responsabilità, adottare un sistema di *human rights due diligence*, e porre in essere degli strumenti per rimediare agli effetti negativi sul godimento dei diritti umani causato o collegato alle proprie attività⁴⁴. Si nota, peraltro, come la legge francese richiamata innanzi costituisca proprio una trasposizione nell'ordinamento giuridico nazionale di tali Principi⁴⁵. La progressiva diffusione,

for the European Union or Only for Its Member States? Towards a EU National Action Plan (September 29, 2016), in *Essays in Honour of Professor Stelios Perrakis*, Intersentia/I. Sideris Publ., 2016.

⁴² Un primo tentativo per la redazione di un codice di condotta internazionale per le imprese multinazionali aveva preso avvio nel 2003 ma era stato abbandonato per mancanza di consensi. Il fallimento di questo progetto ha fatto virare i nuovi tentativi di negoziazione verso una diversa strategia. Non più improntata sulla creazione di obbligazioni e vincoli cogenti per gli stati, e di conseguenza per le imprese, la strategia adottata – per mancanza del raggiungimento di consensi – è passata per la formulazione di standard non vincolanti, seguendo un approccio *soft* che stimolasse alla competizione virtuosa delle imprese attraverso un approccio di *governance* persuasivo. Questo approccio ‘non-antagonista’ (e di fatto molto meno minaccioso per le lobby, in quanto non vincolante e su base volontaria) ha reso possibile l’approvazione dei Principi Guida ONU del 2011 *on Business and Human Rights*, che ha avuto largo supporto e diffusione. L. BACKER, *Multinational Corporations, Transnational Law: The United Nation's Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations as Harbinger of Corporate Responsibility in International Law*, in *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 37, 2005.

⁴³ 2008 Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie 7 April 2008 (A/HRC/8/5).

⁴⁴ 2011 Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (HR/PUB/11/04).

⁴⁵ Le Linee Guida OCSE e i *Principi guida delle Nazioni Unite su impresa e diritti umani*, insieme ai *Dieci Principi del Global Compact* delle Nazioni Unite e ai *Performance Standard* dell'International Financial Corporation (IFC) della Banca mondiale rappresentano i principali documenti di riferimento per una condotta aziendale responsabile.

attraverso strumenti di *soft law*, degli standard sulla responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani ha reso possibile la ripresa dei negoziati per uno strumento giuridicamente vincolante, precedentemente avviati nel 2003 e falliti poco dopo⁴⁶. Recentemente è stata pubblicata l'ultima versione dello "Strumento giuridicamente vincolante per regolare le attività delle imprese nei confronti dei diritti umani" (*Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises* – 16 luglio 2019)⁴⁷. La convenzione (o quale sarà il termine scelto per questo strumento), se approvata con gli attuali contenuti, configurerà in capo agli Stati che la ratificano l'obbligo, *inter alia*, di garantire che tutte le imprese (transnazionali e non), nell'ambito delle proprie attività, operino attenendosi alla *human rights due diligence*⁴⁸; di adottare strumenti nazionali volti a garantire il rispetto delle disposizioni del trattato; e l'obbligo di cooperare al fine di raggiungerne gli obiettivi⁴⁹. Nella auspicata eventualità che il trattato venga alla luce, una probabile situazione che verrà a prospettarsi sarà quella in cui gli Stati aderenti, trovandosi a dover tracciare dei parametri per assicurare e verificare il rispetto da parte delle imprese della *dovuta diligenza per il rispetto dei diritti umani*, si affideranno agli standard già esistenti. Alla luce di questa valutazione si comprende il motivo per cui è importante analizzare gli strumenti non vincolanti alla stregua di documenti propriamente giuridici: per quanto non lo siano attualmente, è probabile che diventino obblighi giuridici in un futuro prossimo, e nelle more di un eventuale processo in tal senso, questi standard inizieranno (e hanno già iniziato) a influenzare la condotta di alcune imprese transnazionali che, su base volontaria, hanno recepito e recepiranno tali strumenti. D'altronde, è noto il ruolo che svolgono gli

⁴⁶ V. nota 41.

⁴⁷ OEIGWG Chairmanship Revised Draft 16 luglio 2019, *Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*

⁴⁸ Draft Article 5 Prevention, OEIGWG Chairmanship Revised Draft, cit.

⁴⁹ Draft Article 2 Statement of Purpose, OEIGWG Chairmanship Revised Draft, cit.; cfr. G. PARADISI, F. SPRIO, *Responsabilità delle Imprese Multinazionali per la Violazione dei Diritti Umani*, in *Sapienza Legal Papers*, 5, 2016, p. 7; M. FASCIGLIONE, *An International Mechanism of Accountability for Adjudicating Corporate Violations of Human Rights? Problems and Perspectives*, in *Judicial Power in a Globalized World*, Springer, 2019, pp. 179-195; M. FASCIGLIONE, *Another Step on the Road? Remarks on the Zero Draft Treaty on Business and Human Rights (Un altro passo sulla strada? Osservazioni sulla bozza di Trattato Zero sulle imprese e sui diritti umani)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, fasc. 3, pp. 629-661; Z. IONEL, *Towards a Binding International Treaty on Business and Human Rights* in *European Parliament Research Service*, April 2018.

strumenti di *soft law* di origine pubblica (organizzazioni intergovernative od organi ed agenzie internazionali di carattere intergovernativo) o privata (organizzazioni internazionali non governative, pratiche contrattualistiche, gruppi di privati)⁵⁰ nell'evoluzione normativa di sempre più settori interessati dal fenomeno della globalizzazione⁵¹.

4. Nel 2016 l'OCSE, recependo le recenti iniziative volte a promuovere un intervento responsabile e sostenibile sia da parte di soggetti pubblici che privati nel settore agro-alimentare, dopo tre anni di negoziazioni condotte da un *Advisory Group* composto da rappresentanti delle diverse categorie di portatori di interesse⁵², ha stilato, congiuntamente alla FAO la "*FAO-OECD Guidance on Responsible Agricultural Supply Chains*"⁵³. La Guida FAO-OCSE costituisce la trasposizione in un unico documento, rivolto alle piccole, medie e grandi imprese nazionali e internazionali, dei principi e degli standard affermati in altri strumenti internazionali volti ad accrescere la responsabilità sociale delle imprese e le obbligazioni degli stati nel settore agroalimentare⁵⁴, tra cui i *Principi del Comitato FAO per la Sicurezza Alimentare sugli investimenti responsabili in agricoltura e nei sistemi alimentari*⁵⁵. Il documento, per come elaborato, redatto e coordinato con gli altri standard internazionali in materia, appare un esempio abbastanza virtuoso di *international soft law-making* e il suo contenuto riflette le disposizioni

⁵⁰ Un recente esempio è la direttiva sulle pratiche sleali in agricoltura, che è stata promossa dalla *Supply Chain Initiative*. In merito vedasi la Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, COM (2018) 173 final, Bruxelles, 12 aprile 2018. Cfr. A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-ambientale alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 3-59.

⁵¹ J. WOUTERS, J. ODERMATT, *Norms Emanating from International Bodies and Their Role in the Legal Order of the European Union. Between Autonomy and Dependence*, in TMC Asser Press, 2013, pp. 47-68; L. COSTATO, *Il "soft law" nel diritto agrario e alimentare*, in *La vora e diritto*, 2003, p. 37.

⁵² <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/2015-consultation-responsible-agricultural-supply-chains-comments.pdf>.

⁵³ Nel 2018 l'OECD ha pubblicato il primo rapporto sull'applicazione della Guida <http://mneguidelines.oecd.org/Baseline-Report-on-OECD-FAO-Guidance-For-Responsible-Agricultural-Supply-Chains.pdf>.

⁵⁴ http://mneguidelines.oecd.org/OECD-FAO-Guidance_International-Standards.pdf.

⁵⁵ UN Committee on World Food Security's Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (CFS-RAI). La differenza di scopo tra i Principi per gli investimenti responsabili del CFS e la Guida FAO-OECD è che i primi hanno come target più soggetti, tra cui gli Stati, mentre la seconda è indirizzata in via esclusiva alle imprese del settore privato. A sua volta, la Guida FAO-OECD allarga l'ambito dei destinatari rispetto alle Linee guida OCSE per le multinazionali perché, a differenza di queste, la guida è pensata per essere utilizzata da tutti i tipi di impresa.

più avanzate in materia di responsabilità delle imprese e investimenti in agricoltura⁵⁶. La Guida è concepita come uno strumento pratico per accompagnare le imprese che operano nel settore agroalimentare nella messa a punto di un sistema di autoanalisi del rischio e azione in ottemperanza della *dovuta diligenza*, ed è composta di tre parti e due allegati. La prima parte, introduttiva, definisce lo scopo, i destinatari, e illustra il processo con cui il documento è stato negoziato e approvato; la seconda fornisce il *Model Enterprise Policy*; la terza introduce il piano di auto-controllo⁵⁷.

La *risk-based due diligence* è il perno attorno al quale si articolano tutte le disposizioni del documento; questa è definita come «il processo attraverso il quale le imprese possono identificare, valutare, mitigare, prevenire e spiegare in che modo affrontano gli impatti negativi concreti e potenziali delle loro attività come parte integrante dei sistemi decisionali aziendali e di gestione del rischio»⁵⁸, ed è declinata in due dimensioni: quella verticale estende la responsabilità lungo tutta la catena di fornitura, descritta come il sistema che comprende tutte le attività, le organizzazioni, gli attori, la tecnologia, le informazioni, le risorse e i servizi coinvolti nella produzione di prodotti agro-alimentari per i mercati dei consumatori⁵⁹. Lungo

⁵⁶ Sintetica al punto da risultare a tratti lacunosa nella enunciazione delle *policies*, la Guida FAO-OCSE è seguita da una appendice che, operando un riferimento diretto e puntuale alla fonte originaria ogniqualvolta il testo faccia riferimento ad una disposizione contenuta in un altro strumento, permette in astratto di recuperare la complessità e il dettaglio laddove il testo *prima facie* non lo rifletta. Il *Model Policy* infatti trova un'integrazione nel primo allegato alla Guida FAO-OCSE che, relativamente a ciascuno standard, descrive i rischi che si presentano allorché un'impresa operi nella filiera agroalimentare, e ne elenca una serie di strategie preventive, tratte dai rilevanti strumenti internazionali di riferimento. Il secondo allegato invece riguarda la procedura consultiva da attuare in occasione di operazioni che possono avere ripercussioni sulle comunità indigene, caso in cui è necessario per l'impresa ottenere il consenso previo e informato.

⁵⁷ La Guida FAO-OCSE fornisce uno schema di autovalutazione e autocontrollo articolato in cinque tappe. La prima tappa è costituita dall'adozione del *Modello di politica aziendale per la catena di fornitura responsabile nel settore agricolo (Model Policy)*, contenuto nella Parte 2 del documento, che le aziende possono incorporare nelle proprie politiche d'impresa, sia recependola nella stessa forma, sia adattandola alle esigenze ed il contesto aziendali. Parallelamente alla *Model Policy*, l'impresa deve mettere a punto una procedura di attuazione e controllo del rispetto della stessa, comprensiva dell'istituzione di un meccanismo di reclamo (tappa 2). Sulla base della *policy* per la responsabilità sociale d'impresa, l'azienda deve procedere all'analisi del rischio, individuando le potenziali ricadute negative delle attività intraprese dall'azienda stessa, dalle imprese collegate o controllate e dai partner commerciali lungo tutta la filiera e tutto il ciclo produttivo, e conseguentemente stilare e attuare un piano di auto-controllo per la gestione del rischio (tappa 3). Le due tappe finali consistono nella verifica periodica del piano aziendale di gestione del rischio (tappa 4) e nella pubblicazione dei risultati attraverso la redazione di rapporti accessibili al pubblico (tappa 5).

⁵⁸ Guida FAO OCSE, p. 21.

⁵⁹ Guida FAO OCSE, p. 20.

l'asse orizzontale, la *dovuta diligenza* si articola in tre scenari, a seconda che le operazioni causino, contribuiscano o siano direttamente ricollegabili a un evento dannoso. Di conseguenza, non solo l'impresa deve tenere conto delle conseguenze avverse delle proprie operazioni svolte, ma anche delle attività che causano, facilitano o incentivano un'altra impresa a causare un impatto negativo e, più in generale, quando gli eventi dannosi sono connessi ai rapporti commerciali intrattenuti dall'impresa. La valutazione basata sul rischio comporta che la complessità dei meccanismi preventivi per agire con la *dovuta diligenza* sia commisurata alla severità delle esternalità negative reali o potenziali⁶⁰.

Il *Modello di politica aziendale per la catena di fornitura responsabile nel settore agricolo* è composto da dieci standard per la responsabilità sociale e ambientale dell'impresa nella catena di fornitura. Il primo è di natura procedurale e racchiude a sua volta sei standard trasversali. Gli altri nove standard racchiudono disposizioni in materia di diritti umani, diritti dei lavoratori, salute, sicurezza alimentare e nutrizione, accesso alle risorse naturali e relativi diritti di godimento, benessere animale, protezione ambientale e uso sostenibile delle risorse naturali, *governance*, innovazione e tecnologia. I dieci standard potrebbero essere raggruppati in tre sotto-aree: la *governance* in senso lato, la protezione delle persone e la protezione dell'ambiente. La sezione successiva approfondirà le prime due sotto-aree⁶¹.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Per quanto riguarda la terza sotto-area, ci si limita a sottolineare qualche aspetto: la *policy* sulla protezione dell'ambiente e l'uso sostenibile delle risorse trae spunto dalle linee guida OCSE sulle imprese multinazionali, ma è arricchita con altri standard pertinenti. In particolare, i requisiti per monitorare e misurare l'efficacia dei sistemi di gestione ambientale e per migliorare l'efficienza dei consumi energetici sono ispirati dagli standard dell'International Financial Corporation della Banca Mondiale, mentre il concetto di efficienza nell'uso delle risorse richiama il PRAI. I Principi CFS RAI arricchiscono la responsabilità d'impresa con le disposizioni volte a migliorare la gestione degli *input* e degli *output* agricoli, «ridurre gli sprechi e le perdite nelle operazioni di produzione e post-raccolta» e «adottare misure per ridurre le emissioni di gas a effetto serra». Infine lo standard include l'impegno delle imprese a migliorare la conservazione dell'acqua. Questa espressione rispecchia il CEO *Water Mandate*, un'iniziativa pubblico-privata lanciata dal Segretario generale delle Nazioni unite nel 2007 e progettata per aiutare le aziende a sviluppare, attuare e divulgare politiche e pratiche di sostenibilità idrica. A differenza degli altri cataloghi di principi sugli investimenti responsabili in agricoltura, la Guida FAO OCSE dedica uno standard al rispetto dei principi sul benessere animale, richiamando le cinque libertà per il benessere animale e i principi dell'Organizzazione mondiale della sanità animale. Qui la guida svolge un duplice ruolo: da una parte orienta l'impresa al rispetto dei più recenti standard internazionali esistenti, dall'altra svela un rilevante impegno nel compimento di una completa ricognizione della pluralità di principi, obiettivi, standard e pratiche condivise a livello internazionale riguardanti i temi ambientali in questo caso, ma più in generale su tutti i temi legati alla filiera agroalimentare. La sintesi da un lato, e il richiamo puntuale alla fonte degli standard dall'altro, costituisce un contributo

5. Nelle misure che riguardano la *governance* in senso lato, rientrano lo standard sulle questioni trasversali, lo standard sulla *governance* in senso stretto⁶², e lo standard su innovazione e tecnologie. Il primo standard sulla base del quale le imprese sono chiamate a valutare la dovuta diligenza riguarda gli aspetti procedurali della condotta. Il primo punto della *Model Policy* contiene sei standard procedurali destinati ad applicarsi trasversalmente agli altri standard sostanziali: analisi dell'impatto, trasparenza, consultazione, meccanismi di reclamo, politiche di genere, e condivisione dei benefici⁶³. È da notare la menzione esplicita del criterio della condivisione equa dei benefici. Il concetto, coniato nell'ambito della Convenzione per la Diversità Biologica e dettagliato grazie al Protocollo di Nagoya del 2014, trova crescente diffusione in altri ambiti del diritto internazionale, e sta assumendo un valore chiave della definizione giuridica dei rapporti tra comunità locali e gestione delle risorse naturali⁶⁴. Nella Guida FAO-OCSE, vi si riferisce sia nella sua accezione originaria, che in una più ampia. Nella prima, coerentemente alla disciplina dei trattati internazionali che lo riconoscono, il principio della condivisione equa dei benefici dispone che allorquando un'attività interessi risorse naturali sulle quali le comunità indigene o tradizionali vantano dei diritti, vi sia una condivisione dei benefici – monetari e non monetari – che vadano oltre la mera compensazione, e presupporre che vi sia un dialogo genuino e perdurante tra il soggetto responsabile e la comunità interessata, volto a realizzare le aspirazioni e la visione di sviluppo propria della comunità. Nella dimensione più ampia, la Guida FAO-OCSE interpreta il principio della condivisione equa dei benefici come contributo ad uno sviluppo rurale sostenibile e inclusivo. In questo senso si apprezza

alla circolazione e uniformazione degli standard internazionali in materia ambientale e sociale, al fine di promuovere l'uniforme avanzamento e sviluppo di un diritto internazionale (o meglio transnazionale) sul tema.

⁶² La *Policy* sulla *governance* riguarda la prevenzione delle forme di corruzione e delle pratiche fraudolente, il rispetto della legislazione nazionale e delle regole sul prelievo fiscale, l'astensione da pratiche anti-concorrenziali e il rispetto dei principi OCSE sulla *corporate governance*. Questo standard, che richiama l'impatto dell'impresa nelle relazioni *business to business* e con lo stato in cui l'impresa opera, è volto a garantire che, indipendentemente dalla legislazione esistente, l'impresa adotti una condotta tale da evitare, nel risultato, pratiche anticoncorrenziali o di mancanza di trasparenza nelle proprie operazioni.

⁶³ In questo, la struttura è simile ai *Performance Standards* del 2012 dell'International Financial Corporation (IFC) della Banca Mondiale.

⁶⁴ E. MORGERA, *Fair and Equitable Benefit-sharing in International Law*, Oxford University Press, 2020; ID., *Fair and equitable benefit-sharing at the cross-roads of the human right to science and international biodiversity law*, in *Laws*, 2015, 4.4, pp. 803-831; L. PARKS, *Benefit-sharing in Environmental Governance (Open Access): Local Experiences of a Global Concept*, Routledge, 2019.

l'interdipendenza degli standard procedurali, in quanto senza una efficace consultazione e una valutazione dell'impatto partecipata, non si riuscirà ad intercettare la visione della comunità e quindi a condividere dei benefici che siano percepiti realmente come tali dalla comunità interessata, e senza un'analisi sensibile alle dinamiche di genere, si corre il rischio di soddisfare solamente le necessità di una parte della comunità⁶⁵. In ambito europeo, questo standard, nella accezione originaria, trova già una trasposizione giuridica in virtù del reg. n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione⁶⁶, mentre dalla sua accezione più ampia, che richiama lo sviluppo rurale sostenibile e inclusivo, il legislatore europeo potrebbe trarre spunto per aumentare la coerenza tra politiche interne dell'Unione europea e impatto esterno⁶⁷.

La parte sostanziale del Modello di politica aziendale inizia con la tutela dei diritti umani. La guida riafferma la responsabilità delle impre-

⁶⁵ Cfr. E. MORGERA, *Under the radar: the role of fair and equitable benefit-sharing in protecting and realising human rights connected to natural resources*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, pp. 1-42. Al concetto di condivisione equa dei benefici è collegata la norma 10 su tecnologia e innovazione, in quanto la condivisione tecnologica può essere una delle forme in cui la condivisione dei benefici si concretizza. Lo standard afferma che le imprese dovrebbero adottare, ove possibile nel corso delle operazioni, attività che consentano il trasferimento e la rapida diffusione di tecnologie, *know-how* e pratiche innovative adattate al contesto locale, tenendo conto della protezione dei diritti di proprietà intellettuale e della concessione di diritti di proprietà intellettuale a termini e condizioni ragionevoli e in modo da contribuire alle prospettive di sviluppo sostenibile a lungo termine del Paese ospitante. (Guida FAO-OCSE, p. 29) Se si confronta questo standard con il Principio 7 dei *CFS Principles on Responsible investments in agriculture and food systems*, si vede una discrasia. Quest'ultimo afferma che «gli investimenti responsabili devono rispettare i siti e i sistemi del patrimonio culturale, comprese le conoscenze, le abilità e le pratiche tradizionali; riconoscere il ruolo delle popolazioni indigene e delle comunità locali nell'agricoltura e nei sistemi alimentari; e riconoscere i contributi degli agricoltori, in particolare i piccoli proprietari di tutte le Regioni del mondo, in particolare quelli nei centri di origine e diversità, nel conservare, migliorare e rendere disponibili le risorse genetiche, compresi i semi» (CFS 2014/41/4 Rev.1 – *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food systems*). La Guida FAO-OCSE, al contrario, afferma in modo restrittivo, e solo nell'allegato, che le imprese possono collaborare con i governi per sostenerle nel rispetto di questi obblighi internazionali, tenendo conto delle leggi sulla proprietà intellettuale pertinenti (Guida FAO-OCSE, p. 69).

⁶⁶ V. *infra*, par. 6.

⁶⁷ Una spinta in questa direzione è offerta, sul tema dell'impatto della filiera agroalimentare europea sulle foreste del pianeta, dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta" (Bruxelles, 23 luglio 2019 COM (2019) 352 final).

se per il rispetto dei diritti umani, indipendentemente dalla capacità o volontà degli Stati di rispettare i propri obblighi internazionali a riguardo⁶⁸. La *policy* dispone di rispettare i diritti umani, prevenire qualsiasi azione diretta, connessa o collegata alla violazione degli stessi, o mitigarne l'effetto della violazione, e infine condurre l'analisi del rischio e rimediare al danno inferto⁶⁹. Anche al di là dello standard suddetto, la Guida FAO-OCSE opera dei riferimenti ai diritti umani anche della descrizione delle altre *policies*, come il diritto al lavoro⁷⁰, il diritto alla salute⁷¹, e il diritto ad uno stile di vita

⁶⁸ In questa parte, la Guida OCSE-FAO riprende le Linee guida dell'OCSE sulle multinazionali e ai *Ruggie Principles* delle Nazioni unite.

⁶⁹ Questo standard sembra avere allo stesso tempo la funzione di principio guida e di clausola residuale: poiché la maggior parte delle disposizioni del documento ha un legame diretto o indiretto con il rispetto e la realizzazione dei diritti umani, questa disposizione generale sembra essere inserita come salvaguardia minima, volta a tracciare la finalità ultima e l'approccio dell'intero documento; tuttavia, potrebbe anche avere l'effetto di una clausola residuale, nel caso in cui ad un'attività sia conseguito un evento negativo non riconducibile agli altri standard. In questa eventualità, questa disposizione consentirebbe comunque di attivare la responsabilità dell'impresa nei confronti dell'operazione connessa a tale danno.

⁷⁰ Così, la *policy* sulla tutela dei diritti sul lavoro, oltre ad affermare le garanzie per un trattamento lavorativo adeguato, afferma l'impegno a contribuire alla realizzazione del diritto al lavoro, per mezzo della creazione di posti di lavoro, l'offerta di occasioni di formazione e la garanzia del diritto al congedo per maternità e l'allegato richiama gli articoli 7, sulle condizioni di lavoro, e 8, sul diritto di organizzazione sindacale e sciopero, del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (PIDESC), anche se, curiosamente, non cita l'articolo 6, che sancisce proprio il diritto al lavoro. Uno dei punti di forza riconosciuti ai Principi del CFS del 2014 per gli investimenti responsabili in agricoltura (altrimenti complessivamente abbastanza criticati) è l'inserimento di uno standard sulla tutela dei lavoratori e la realizzazione del diritto al lavoro nel contesto degli investimenti in agricoltura. Cfr. M. BRUNORI, *I Principi per l'investimento responsabile in agricoltura e nei sistemi alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, pp. 116-142. I lavoratori del settore agricolo sono caratterizzati da una estrema vulnerabilità dovuta alle caratteristiche della prestazione d'opera (stagionalità, etc.) e per un'esposizione a rischi per la salute; inoltre le difficoltà delle imprese agricole a rimanere nel mercato si ripercuotono per prima cosa sul trattamento salariale e sulle condizioni di lavoro dei lavoratori agricoli. Cfr. I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 55, 2018; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 07/2018, Issue 158, pp. 259-287; V. BRINO, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e diritto*, 2019, fasc. 3, pp. 553-570; ID., *Imprese multinazionali e diritti dei lavoratori tra profili di criticità e nuovi "esperimenti" regolativi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2018, fasc. 1, pp. 171-196.

⁷¹ La *policy* su salute e sicurezza, per la verità molto sintetico, afferma che le imprese devono assumersi l'impegno di promuovere la salute pubblica attraverso la prevenzione, e contribuire alla protezione della salute delle comunità. Nell'allegato, la Guida ricollega questo standard alla realizzazione del diritto ai più alti livelli di salute fisica e mentale (art. 12 PIDESC) e fa riferimento agli standard sulla sicurezza alimentare. Lo standard sulla salute (*health and safety*) si articola in due azioni: adottare pratiche per la prevenzione dei rischi legati alla vita, alla salute e al benessere, come dei rischi derivanti dal consumo e dall'uso di beni e servizi; e contribuire alla protezione della salute e della sicurezza delle comunità coinvolte dagli

adeguato, incluso il diritto al cibo. Su quest'ultimo tema, la quinta *policy* afferma che le imprese «si adopereranno per garantire che le [loro] operazioni contribuiscano alla sicurezza alimentare e nutrizionale» e, a tal fine, presteranno attenzione a migliorare la disponibilità, l'accessibilità, la stabilità e l'utilizzo di alimenti sicuri, nutrienti e vari. Benché il rispetto e la realizzazione del diritto ad un'alimentazione adeguata, così come riconosciuto dal Commento Generale n. 12 del Comitato dei diritti Economici Sociali e Culturali, sulla base del diritto ad uno stile di vita adeguato riconosciuto all'art. 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali, e successivamente sviluppato dalle Linee Guida dalla FAO sul diritto al cibo, sia responsabilità degli Stati, la Guida FAO-OCSE suggerisce, nel primo allegato, che anche le imprese possono impegnarsi su tal fronte⁷². Anche se con un linguaggio esclusivamente esortativo, la Guida promuove l'incorporazione dei contenuti del diritto ad un'alimentazione adeguata nella condotta dell'impresa agro-industriale⁷³. Una valutazione leggermente diversa va fatta per la sesta *policy*, che riguarda il rispetto dei diritti di godimento sulla terra e le altre risorse naturali. Questo si basa essenzialmente sulle *Linee guida volontarie della FAO per una governance responsabile dei sistemi di godimento della terra, delle aree di pesca e delle Foreste* del 2012⁷⁴. La Guida FAO-OCSE richiede il rispetto dei diritti di godimento legittimi sulle risorse naturali e dei loro titolari. Aderendo alla Guida, le imprese si

effetti delle operazioni. La Guida OCSE-FAO articola la condotta responsabile delle imprese in tale frangente in sette misure tratte dai rilevanti standard internazionali: effettuare una valutazione dei rischi e dell'impatto delle proprie operazioni sulla salute e sicurezza delle comunità locali; mettere a punto misure preventive e di controllo in linea con le buone pratiche internazionali; evitare o minimizzare l'esposizione a materiali e sostanze nocive per i lavoratori e le comunità; evitare o minimizzare il rischio di contaminazioni di malattie; collaborare con le comunità e le istituzioni per la gestione delle situazioni di emergenza; osservare gli standard globali sulla sicurezza alimentare; promuovere la tracciabilità dei prodotti. Guida OCSE-FAO Allegato A, p. 59.

⁷² Guida FAO-OCSE, p. 60.

⁷³ Guida FAO-OCSE Allegato A, p. 61. Le imprese, nel delineare la propria condotta responsabile, possono prendere in considerazione l'impatto delle operazioni sulla disponibilità e accesso al cibo, al lavoro, e rispettare le preferenze alimentari locali; individuare e rispettare le preoccupazioni dei vari soggetti coinvolti legate al cibo e all'alimentazione (*food-related*), rimodulare il progetto d'investimento per rispondere alle preoccupazioni relative alla sicurezza alimentare, e in particolare, considerare soluzioni alternative qualora il progetto richieda il trasferimento delle comunità locali o delle loro attività economiche; oppure dare prevalenza a terreni degradati o incolti o in ogni caso non già utilizzata per l'attività agricola, ma non sensibile dal punto di vista ambientale; promuovere l'intensificazione sostenibile; prendere in considerazione la possibilità di migliorare l'accesso al cibo, la sicurezza nutrizionale e la resilienza della popolazione locale.

⁷⁴ FAO CFS *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security* (FAO 2012).

impegnano a garantire la trasparenza e la divulgazione delle informazioni, a privilegiare progetti alternativi per evitare il trasferimento fisico o economico dei legittimi titolari di diritti di godimento sulla terra e le altre risorse naturali, e a garantire che coloro che sono stati espropriati, in conformità alla legge, dei loro diritti di godimento ricevano un risarcimento tempestivo ed adeguato⁷⁵. Mentre sono presenti gli elementi chiave della protezione dei diritti di godimento della terra delle foreste e delle zone di pesca, ciò che rimane perso nel discorso è l'attenzione all'agricoltura di piccola scala, alle comunità locali e alle popolazioni indigene. L'importanza di questi attori per la sicurezza alimentare, l'agricoltura sostenibile e la biodiversità è stata affermata in molte occasioni, come nel Trattato sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, nelle risoluzioni sul diritto all'alimentazione e da ultimo nella Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei contadini e degli altri lavoratori delle aree rurali del dicembre 2018⁷⁶. Se da un lato viene riconosciuta la multifunzionalità della terra e dell'agricoltura, il contributo essenziale di alcuni soggetti nella produzione di beni pubblici è considerato solo nell'allegato del documento, ed emerge così come questo aspetto sia ulteriore e discrezionale, e non sia connotato nella responsabilità dell'impresa, che si limita a garantire il rispetto dei diritti sostanziali e procedurali esistenti. Indipendentemente dai limiti della formulazione del testo, l'assorbimento di tali standard da parte del legislatore europeo sarebbe quanto mai opportuna, visto il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati con sede nell'Unione europea nel fenomeno dell'accaparramento delle terre⁷⁷.

⁷⁵ Nel primo allegato della Guida si riconosce anche che la terra non dovrebbe essere considerata solo come un bene produttivo, ma come un valore ambientale, sociale, culturale e religioso; che la terra funge da rete di sicurezza e da assicurazione per la vecchiaia per gli agricoltori; ed è essenziale per il sostentamento delle comunità locali, e che la perdita dell'accesso alla terra e alle altre risorse potrebbe minare il diritto a un'alimentazione adeguata e i diritti delle popolazioni indigene.

⁷⁶ «Il sostegno ai piccoli produttori, in particolare alle donne, nelle filiere agroalimentari, è un elemento chiave per la sicurezza alimentare e la fornitura del diritto al cibo». Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013, The right to food (A/RES/68/177). «Produttori di piccoli proprietari e loro organizzazioni in i Paesi in via di sviluppo forniscono una quota importante degli investimenti agricoli che contribuiscono in modo significativo alla sicurezza alimentare, all'alimentazione, all'eradicazione della povertà e alla resilienza ambientale». *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land*, par. 12.2; *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018 (A/RES/73/165).

⁷⁷ Si veda a proposito S.M. BORRAS *et al.*, *Land grabbing and human rights: The involve-*

6. Il concetto chiave che emerge dalla Guida FAO-OCSE è il dovere di diligenza o dovuta diligenza commisurata al rischio, che si estende e declina a ciascuno dei settori individuati dalla guida, tra cui il dovere di diligenza nei confronti del rispetto dei diritti umani. Il concetto di dovuta diligenza è già presente nell'ordinamento dell'Unione europea e nel sistema delle norme che governano l'operato delle imprese. In particolare, sono stati recentemente adottati alcuni regolamenti UE che disciplinano il dovere di diligenza per specifici aspetti della condotta responsabile dell'impresa: per quanto riguarda l'approvvigionamento del legno⁷⁸, l'accesso alle risorse genetiche e la condivisione equa dei benefici derivanti dall'utilizzo delle stesse⁷⁹, e l'approvvigionamento dei minerali e metalli derivanti da zone di conflitto⁸⁰. Visto che la Guida FAO-OCSE, già richiamata dalla Comunicazione della Commissione, potrebbe astrattamente preparare il terreno per una futura adozione di un atto vincolante che articoli il dovere di diligenza relativo all'impatto ambientale e sociale delle imprese che operano nella filiera agroalimentare, è opportuno soffermarsi su come sia stato formulato il dovere di diligenza espresso dai suddetti regolamenti. In base a questa analisi si individuano due approcci, uno formale e uno sostanziale. In altre parole, la differenza consiste nell'individuare la dovuta diligenza come fine (approccio formale) o come mezzo (approccio sostanziale). Seguendo l'approccio formale, alcune recenti leggi nazionali o europee volte ad aumentare la responsabilità d'impresa per la violazione dei diritti umani, come la *Loi relative au devoir de vigilance* citata, lo *UK Modern Slavery Act 2015*⁸¹, o la direttiva UE del 2014 che introduce l'obbligo di pubblicazione delle informazioni non finanziarie, fanno coincidere il dovere di diligenza solo con un obbligo di pubblicare le proprie strategie di gestione del rischio. Lo *UK Modern Slavery Act*, così come la legge francese, hanno come obiettivo

ment of European corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union, European Parliament, Policy Department, Directorate-General for External Policies 2016.

⁷⁸ Reg. (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati

⁷⁹ Reg. (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione.

⁸⁰ Reg. (UE) n. 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio.

⁸¹ *Modern Slavery Act 2015* (2015 c. 30).

quello di far istituire alle imprese un meccanismo di *due diligence*; la legge non crea una responsabilità per l'impresa le cui attività fossero collegate a episodi di sfruttamento di lavoro forzato nella filiera, e non c'è nessuno schema per la riparazione del danno inferto alle vittime⁸². Ancora, l'art. 19-*bis* della direttiva 2013/34/UE parla di inclusione nella relazione sulla gestione una dichiarazione di carattere non finanziario, tra cui «una descrizione delle politiche applicate dall'impresa in merito ai predetti aspetti, comprese le procedure di dovuta diligenza applicate». L'obbligo derivante dall'articolo è quello di condividere le informazioni anche condividendo le proprie *policy* e il loro sistema di gestione del rischio, ma non è configurato nessun obbligo di mettere in pratica una condotta precisa relativa all'impatto ambientale o sociale delle operazioni dell'impresa.

Nell'approccio sostanziale, invece, il dovere di diligenza è inteso come standard di condotta volto ad assolvere ad un obbligo di non violare i diritti umani, o arrecare danno all'ambiente. Il reg. (UE) n. 995/2010 sull'origine del legno si allinea al concetto di dovuta diligenza inteso come obbligo di condotta, che in questo caso è volto a escludere la responsabilità per approvvigionamento di legno da fonti illegali. All'art. 6, par. 1, il sistema di dovuta diligenza prevede delle azioni, informazioni e procedure volte a fornire un parametro oggettivo in base al quale valutare la condotta dell'operatore, per cui l'operatore non sarà responsabile per la eventuale commercializzazione di legno di provenienza illegale solo se dimostrerà di aver rispettato il sistema di dovuta diligenza. Parimenti fa il reg. (UE) n. 511/2015, che stabilisce un sistema di dovuta diligenza per il rispetto, da parte degli utilizzatori delle risorse genetiche, delle norme disposte dal Protocollo di Nagoya⁸³. Solo in questi due casi dunque si può parlare di *corporate liability*.

Il reg. n. 2017/821 sui metalli e i minerali provenienti dalle zone di guerra invece mette in piedi un modello diametralmente diverso. All'art. 2 *d*) definisce il dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento come l'insieme degli «obblighi incombenti agli importatori dell'Unione di stagno, tantalio, tungsteno, dei loro minerali, e di oro per quanto riguarda i loro sistemi di gestione del rischio, *audit* di terzi indipendenti e comu-

⁸² J. BONNITCHA, R. MCCORQUODALE, *The concept of 'due diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, 28.3, pp. 899-919.

⁸³ Reg. (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione.

nicazione delle informazioni, al fine di identificare e affrontare i rischi reali e potenziali connessi con le zone di conflitto o ad alto rischio, onde evitare o attenuare gli effetti negativi associati alle attività di approvvigionamento» e all'art 2 e) definisce «regime per l'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento» o «regime sul dovere di diligenza» come «un insieme di procedure, strumenti e meccanismi per l'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento su base volontaria, inclusi *audit* da parte di terzi indipendenti, sviluppato e controllato da governi, associazioni settoriali o gruppi di organizzazioni interessate». Al contrario del reg. (UE) n. 995/2010 sulla filiera del legno, che istituisce un'autorità di controllo e un sistema di sanzioni (sanzioni pecuniarie, sequestro e immediata sospensione a esercitare l'attività (art. 19), il reg. n. 2017/821 obbliga gli operatori individuati solo a istituire una procedura di gestione del rischio conformemente alle linee guida OCSE, a condividerne le obbligazioni e a farla sottoporre ad un *audit* esterno. Il regime di dovuta diligenza è approvato dalla Commissione, la quale valuta periodicamente l'idoneità della stessa a gestire adeguatamente il rischio⁸⁴. Per gli operatori che non si adeguano, o che non forniscono una procedura adeguata, non scatta una procedura sanzionatoria, ma piuttosto una fase interlocutoria con la Commissione, che procederà, qualora sussistano rilevanti inadempienze rispetto alla norma, a revocare il riconoscimento del regime di *due diligence* dell'azienda⁸⁵. Con questo regolamento il legislatore europeo ha voluto adottare una politica di *naming and shaming* onde portare, nel lungo termine, ad un sistema di approvvigionamento complessivamente più sostenibile. Tale strategia però non fa scaturire alcuna responsabilità circa il coinvolgimento dell'impresa nelle violazioni, ad esempio, dei diritti umani

⁸⁴ Il Regolamento è strutturalmente simile alla Section 1502 della *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* of 2010, per uno studio sull'efficacia della legge Cfr. N. DALLA VIA, P. PEREGO, *Determinants of conflict minerals disclosure under the Dodd-Frank Act*, in *Business Strategy and the Environment*, 2018, 27.6, pp. 773-788.

⁸⁵ Art. 8, par. 7: «Se la Commissione individua il mancato rispetto del presente regolamento o lacune di un regime sul dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento riconosciuto, essa può concedere al titolare del regime un opportuno periodo di tempo per adottare misure correttive. Laddove il titolare del regime non sia in grado di adottare le misure correttive necessarie o si rifiuti di farlo, e qualora la Commissione abbia stabilito che il mancato rispetto o le lacune di cui al primo comma del presente paragrafo compromettono la capacità dell'importatore dell'Unione che attua un regime di rispettare il presente regolamento, o laddove casi ripetuti o significativi di non conformità da parte di operatori economici che attuano un regime siano dovuti a lacune del regime, la Commissione adotta un atto di esecuzione secondo la procedura consultiva di cui all'art. 15, par. 2, per revocare il riconoscimento del regime».

o dei danni ambientali occorrenti nelle zone di conflitto. La sanzione, che il regolamento delega agli Stati membri, riguarda solamente il mancato rispetto dell'obbligo di dotarsi di un regime di dovuta diligenza, non già la responsabilità per aver agito con negligenza.

Lo Step 3 della Guida FAO-OCSE, che consiste nella predisposizione e attuazione di una strategia per rispondere ai rischi individuati, si distinguono le azioni da intraprendere in reazione ai tre casi di collegamento delle operazioni con la violazione di uno degli standard: nel caso in cui abbia causato un effetto negativo, l'impresa deve offrire un rimedio per gli effetti dannosi potenziali e reali, tra cui sospendere le operazioni in maniera temporanea o permanente a seconda se sia possibile mitigare tale impatto o prevenirne di futuri. Nella nota esplicativa, si legge che rimediare consiste non solo nel procedimento rimediabile, ma nell'effetto concreto che quel rimedio ha nel ripristinare o migliorare la situazione precedente⁸⁶. Nel caso in cui abbia contribuito all'effetto negativo, l'impresa deve interrompere la condotta che contribuisce a causare l'effetto dannoso e deve fare pressione sull'operatore interessato affinché gli effetti negativi perduranti siano mitigati; l'impresa deve altresì adottare delle misure preventive per evitare che l'effetto si ripeta. Infine, qualora l'effetto negativo è direttamente collegato alle operazioni dell'impresa, questa deve fare leva affinché tali effetti vengano mitigati o prevenuti⁸⁷. Queste disposizioni, in linea con gli *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, configurano una responsabilità delle imprese nel rispettare i diritti umani e, a differenza della guida *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Mineral Supply Chains* che parla solo di mitigare e prevenire, includono l'obbligo di rimediare alle violazioni causate⁸⁸. La Guida FAO OCSE, imponendo l'obbligo di rimediare per aver causato un impatto negativo, indipendentemente dall'aver agito o meno con la dovuta diligenza, sembra configurare la responsabilità dell'imprenditore della filiera agroalimentare per il rispetto dei diritti umani, non già solo

⁸⁶ Nota 78: «As per the UN Human Rights Office of the High Commissioner in *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, An Interpretive Guide*, remedy is not only the process of providing remedy for an adverse impact but also the substantive outcomes that can counteract, or make good, the adverse impact. These outcomes may take a range of forms, such as apologies, restitution, rehabilitation, financial or non-financial compensation, and punitive sanctions (whether criminal or administrative, such as fines), as well as the prevention of harm through, for example, injunctions or guarantees of non-repetition».

⁸⁷ Guida OCSE-FAO, p. 36.

⁸⁸ *UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Remediation Principle 22*. «Where business enterprises identify that they have caused or contributed to adverse impacts, they should provide for or cooperate in their remediation through legitimate processes».

l'obbligo di attuare un meccanismo di dovuta diligenza, ossia rafforzare l'elemento della *liability*, oltre che della *responsibility* e della *accountability*.

Oltre alla riflessione appena esposta, dalla diffusione di questo concetto sorgono opportunità e rischi: se da una parte il dovere di diligenza per l'impatto sociale e ambientale dell'impresa che opera nell'ambito agroalimentare potrebbe costituire un punto d'ingresso nel diritto (come in effetti è già avvenuto nei casi sopra citati) della responsabilità sociale dell'impresa, dall'altra parte si solleverebbero le questioni scaturite dalle conseguenze dell'introduzione di un obbligo di messa a punto di un tale regime. In primo luogo, l'impianto di gestione e controllo del sistema per garantire la dovuta diligenza si appoggerebbe, come di fatto già accade, a strumenti di normazione privati ed enti di controllo esterni, come gli enti certificatori privati. Si darebbe adito dunque ad una moltiplicazione degli enti di certificazione e controllo, ad una esternalizzazione della gestione del rischio e ad una privatizzazione della normazione in materia, che rischierebbe di frantumare invece che convogliare la catena delle informazioni e della responsabilità dell'impresa. Le autorità e i consumatori si troverebbero a districarsi tra una giungla di sigle e certificazioni, con un impatto sulla trasparenza e probabilmente sulla reale efficacia delle strategie messe in atto per esplicitare la responsabilità sociale e ambientale dell'impresa. In secondo luogo, il dovere di diligenza è comunque un concetto caratterizzato da una certa elasticità e astrattezza, e in assenza di parametri progressivamente più stringenti per le imprese, fissati dalla legislazione nazionale, il dovere di diligenza si tradurrebbe in un esercizio volto forse ad arginare i comportamenti più gravi, ma non a contribuire progressivamente al raggiungimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile⁸⁹.

⁸⁹ A due anni dalla pubblicazione, la FAO ha condotto una valutazione del recepimento della Guida da parte di alcune imprese che si sono volontariamente sottoposte allo scrutinio. Tra esse figurano diverse multinazionali del tabacco, alcuni colossi quali Syngenta, Nestlé, Danone, e soggetti finanziari quali la Banca Europea per lo Sviluppo. Dal sondaggio, riconosciuti i limiti dello studio dovuti alla scarsa rappresentatività del troppo esiguo campione, è emerso che, se vi è un riscontro positivo quanto all'adozione delle politiche aziendali per la condotta responsabile d'impresa, si registra parimenti una distanza pratica tra l'assunzione dell'impegno e la trasposizione delle politiche nelle prassi aziendali e nelle procedure di valutazione del rischio, e ancor di più nella verifica del rispetto degli standard stessi. In particolare è emerso che il frangente in cui è più difficoltoso ottenere un rispetto sostanziale degli standard è la questione della consultazione con le varie parti interessate, e il rispetto del consenso previo laddove necessario, con conseguenze per il rispetto degli standard sostanziali sulla sicurezza alimentare, sull'accesso alle risorse naturali e sulla salubrità ambientale delle comunità coinvolte dalle esternalità delle operazioni. Critica è anche la questione della tracciabilità e del controllo effettivo delle operazioni svolte da fornitori e partner commerciali. È stato riscontrato infatti come l'estrema complessità della filiera renda molto difficile la

7. In questo studio, che certamente non esaurisce l'argomento ma piuttosto pone le basi per una ulteriore indagine sul tema, si scorgono i tratti di una prossima evoluzione della materia con vari strumenti preventivi e rimediali, che spinge gli Stati e le imprese a collaborare al fine di assicurare il rispetto delle istanze sociali e ambientali e dei diritti umani potenzialmente interessati dalla filiera agroalimentare. Tra i tanti profili di riflessione che questa materia suscita, si vuole qui soffermare l'attenzione su un aspetto in particolare. Chiarita la differenza tra inquadrare il dovere di diligenza come fine o come mezzo per assicurare il rispetto degli standard sociali, ambientali e dei diritti umani, ci si chiede quale sia la conseguenza del coinvolgimento dei soggetti privati nell'evoluzione dei diritti umani. È da notarsi in questo frangente che si è recentemente conclusa in seno alle Nazioni unite una delle più innovative esperienze che potremmo definire "pre-giuridiche" mai accolte: l'adozione da parte della Assemblea generale ONU della Dichiarazione dei diritti dei contadini e degli altri lavoratori delle aree rurali, che ha recepito le istanze delle associazioni per l'agricoltura contadina che combattono da decenni per il riconoscimento a livello internazionale di un paradigma produttivo agricolo sostanzialmente antitetico rispetto a quello attualmente dominante, almeno nel mondo occidentale: l'agricoltura industrializzata e la filiera agroalimentare globale⁹⁰. La dichiarazione dei diritti dei contadini, i cui contenuti ruotano intorno ai due perni della partecipazione e dell'accesso alle risorse, combina il riconoscimento di nuovi diritti (quali quello alle risorse naturali, alla terra, ai semi, alla sovranità alimentare) con la ripetizione di diritti già riconosciuti, in un quadro unitario volto alla salvaguardia di un modello di agricoltura che produce non merci, ma alimenti e beni pubblici (sicurezza alimentare, tutela ambientale e della biodiversità, cultura, identità, sicurezza alimentare e sociale) e che rappresenta una realtà ancora fondamentale in molte parti del mondo⁹¹.

ricostruzione delle operazioni, e che la strategia spesso usata dalle grandi aziende, di esternalizzare l'individuazione e la gestione del rischio (che solitamente viene fatta attraverso la certificazione dei prodotti) non garantisce che gli standard siano effettivamente rispettati e non permette all'azienda di poter mantenere la percezione del rischio e le informazioni sul contesto concreto delle operazioni. OECD/FAO, *OECD-FAO Pilot project on the implementation of the OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains: Baseline Report*, OECD Publishing, Paris, 2018.

⁹⁰ UN General Assembly, *Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* (2018) UN Doc A/RES/73/165.

⁹¹ Cfr. L. PAOLONI S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi, Focus Human Rights* n. 1, 2019.

Su questo aspetto sorgono due questioni legate al contenuto e agli effetti della Guida FAO-OCSE. In primo luogo, è necessaria una riflessione su quali saranno gli effetti di una interpretazione da parte delle imprese del contenuto dei diritti umani sottesi agli standard della guida. Nella maggior parte dei casi, infatti, i diritti umani citati dalla Guida FAO-OCSE appartengono alla categoria dei diritti sociali economici e culturali, ossia quei diritti (contenuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) che richiedono una progressiva realizzazione da parte dello Stato. Recentemente, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha adottato un Commento generale, il n. 24, che chiarisce come gli Stati dovrebbero attuare le loro obbligazioni di rispettare, proteggere e realizzare progressivamente tali diritti nel contesto delle attività delle imprese. Si legge, ai paragrafi 23 e 24, che «*[t]he obligation to fulfil requires States Parties to take necessary steps, to the maximum of their available resources, to facilitate and promote the enjoyment of Covenant rights, and, in certain cases, to directly provide goods and services essential to such enjoyment. (...) It may require seeking business cooperation and support to implement the Covenant rights and comply with other human rights standards and principles. This obligation also requires directing the efforts of business entities towards the fulfilment of Covenant rights*»⁹². Secondo questa interpretazione delle obbligazioni del Patto, gli stati sarebbero tenuti a orientare le azioni delle imprese verso la realizzazione dei diritti contenuti nello stesso; in una prospettiva di promuovere una condotta responsabile, rispondere a questa affermazione comporterebbe che le imprese non dovrebbero semplicemente impegnarsi a rispettare i diritti, ma dovrebbero altresì collaborare con gli stati per far sì che le loro attività siano orientate alla progressiva realizzazione di tali diritti. La Guida FAO-OCSE non pare contemplare questa ulteriore lettura nello standard dedicato ai diritti umani, e si limita a richiederne il rispetto, anche se comunque rimane il dubbio se in questo caso “rispettare” significhi “non peggiorare” il godimento dei diritti così come configurato allo stato attuale, o in altre parole «non contribuire ad una regressione rispetto allo *status quo*» oppure «non ostacolare la progressiva realizzazione». Dando pur conto del fatto che una valutazione in tal senso dell’impatto della condotta dell’impresa, anche in sede di valutazione del rischio, può non essere facile, è comunque da sottolineare che qui la guida FAO-OCSE opta per una

⁹² UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, 10 August 2017 (E/C.12/GC/24).

visione di sostenibilità tenue della condotta dell'impresa, perché solo timidamente, nell'allegato, esorta le imprese a contribuire alla realizzazione dei contenuti dei diritti umani⁹³. Contrariamente, in riferimento ai diritti sul lavoro, e al diritto alla salute, la guida sembra riconoscere un ruolo maggiore delle imprese, affermando, nell'allegato I, che, sebbene gli stati siano i depositari delle obbligazioni contenute nei Patti per i diritti umani, le imprese giocano un ruolo importante nel supportare la progressiva realizzazione di tali diritti⁹⁴. Più in generale, il dilemma generato da questo meccanismo è il seguente: le imprese che, in attuazione della Guida FAO-OCSE, assorbiranno il *Model Policy* e lo declineranno nelle proprie strategie di gestione del rischio, dovranno per forza di cose dare un contenuto ai diritti umani potenzialmente interessati dalle loro operazioni. Come si è visto con la Dichiarazione dei diritti dei contadini, i contenuti di questi diritti sono in continua evoluzione ed espansione, e il trend recente è volto a riconoscere il ruolo attivo di quei soggetti che sono stati e sono, in relazioni ai temi toccati, maggiormente discriminati. Vi è in questa luce il rischio forte che, una volta che le imprese faranno proprio il linguaggio dei diritti umani (il diritto al cibo, ad esempio) verrà persa o fortemente ridimensionata la por-

⁹³ Del concetto di sostenibilità sono state date più letture. Secondo una visione *tenue* della sostenibilità, la crescita economica e l'uso sostenibile delle risorse sono due obiettivi che possono essere raggiunti simultaneamente; mentre secondo la visione *forte* questa possibilità è esclusa. Cfr. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security and sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018. Secondo la lettura della sostenibilità forte, un limite alla crescita economica è indispensabile, in quanto il sistema economico è un sottoinsieme del sistema naturale, e deve sottostare ai limiti posti da quest'ultimo. E. LOISEAU *et al.*, *Green Economy and Related Concepts: An Overview*, in *Journal of Cleaner Production* 2016, 139, 361, p. 364. All'interno dell'ampio cappello concettuale della sostenibilità, il concetto di giustizia ambientale, o quello di giustizia climatica, pongono l'accento sull'individuazione delle categorie sociali che in concreto subiscono le esternalità dell'attuale sistema economico, e rivendicano un'azione incentrata sull'emancipazione di queste al fine di perseguire l'uguaglianza sociale nella gestione dell'ambiente e delle risorse naturali. B. HOPWOOD, M. MELLOR, G. O'BRIEN, *Sustainable development: mapping different approaches*, in *Sustainable development*, 13.1, 2005, pp. 38-52. S.M. Borrás e J.C. Franco propongono il concetto di «giustizia climatica agraria», che è la sintesi tra giustizia climatica (che a sua volta comprende simultaneamente l'aspetto sociale e ambientale) e la giustizia agraria (intesa come la lotta per ottenere equità nel settore agricolo, che passa attraverso il riconoscimento di categorie di soggetti storicamente discriminati) articolata in cinque azioni: redistribuzione dei fattori produttivi e dell'accesso alle risorse, riconoscimento dei gruppi sociali marginalizzati, restituzione di quanto è stato sottratto con i recenti fenomeni di accaparramento delle risorse, rigenerazione ecologica delle risorse nella prospettiva della giustizia ambientale, e resistenza al sistema economico dominante che tende all'accumulazione di capitale. S.M. BORRAS JR. & J.C. FRANCO, *The challenge of locating land-based climate change mitigation and adaptation politics within a social justice perspective: towards an idea of agrarian climate justice*, in *Third World Quarterly*, 2018, 39, 7, pp. 1308-1325.

⁹⁴ Allegato I, par. 55.

tata *emancipatoria* dei contenuti della dichiarazione⁹⁵, e paradossalmente, il modello avversato dai proponenti della Dichiarazione, si vedrà rinforzato⁹⁶.

⁹⁵ Soprattutto se si legge la Dichiarazione e il suo uso potenziale da parte dei soggetti i cui i diritti sono riconosciuti nella prospettiva della legalità cosmopolita alternativa illustrata da De Sousa Santos. Cfr. B. DE SOUSA SANTOS, *Casi di diritto emancipatorio*, in *Democrazia e diritto*, 2004, 2, pp. 157-194.

⁹⁶ C. SCHEPER, "From naming and shaming to knowing and showing": human rights and the power of corporate practice, in *The International Journal of Human Rights*, 2015, 19.6, pp. 737-756.

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

XXX EUROPEAN CONGRESS AND COLLOQUIUM OF RURAL LAW*

Per il rilievo dei temi trattati la *Rivista* mette a disposizione dei lettori i contributi dei relatori italiani al XXX Congress and Colloquium of Rural Law (Poznan, 18-21 settembre 2019).

I questionari sulla cui base sono stati scritti i contributi alle Commissioni I (Mariagrazia Alabrese, Giuliana Strambi), II (Irene Canfora) e III (Alessandra Di Lauro), sono in <https://www.cedr.org/events/2019-congress-poznan>.

Commission I - *Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework*

Luigi Russo (*Introductory Remarks*)

Maria Grazia Alabrese – Giuliana Strambi

Commission II - *Protection of Cultivated Land: Rural Planning Law and Agricultural property and Real Estate Law*

Irene Canfora

Commission III - *Significant current developments in Rural Law*

Alessandra Di Lauro

* In considerazione della natura pubblica dei contributi non è stato possibile seguire la regola della revisione a “doppio cieco” (*N.d.R.*).

LUIGI RUSSO

FOOD SOVEREIGNTY AND FOOD SECURITY: INTRODUCTORY REMARKS

These notes constitute a few preliminary remarks on the issues which will be discussed by the CEDR Commission, in order to present, albeit broadly, the themes assigned, and to try to stimulate the discussion.

First of all, it is necessary to acknowledge that there is no shared definition of “food sovereignty”: this expression is generally intended to refer to a particular profile of sovereignty, with specific reference to the food or agri-food sector, and therefore identifying the parameter relevant to political, social and economic decision-making. Although often referred only to the food sector, it seems to me undisputed that the reference to the food sector also implies the consideration of the agricultural sector, given the existing connections between agricultural raw materials and food products for consumption¹.

That said, it also seems to me uncontested that the concept of food sovereignty also includes the availability of supply (food security), since it is a strategic aspect of the sector to guarantee the adequate and stable provision of food to the population².

¹ Attempts at definition in this regard were made at the Tlaxcala International Conference, held in 1996, and in the Nyeleni Declaration, Mali, 2007. The concept includes not only the right of peoples to nutritious and culturally adequate, accessible, sustainably produced foods, but also the right to decide their own food and production system. It also attributes to those who produce, distribute and consume food a position superior to that of markets and businesses. In this regard, see COSTATO, *Diritto al cibo*, in *Digesto, Disc. Priv., sez. civ., Aggiornamento*, XI, 2018, p. 165 ss.; ID., *Il “Dio mercato” e l’agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 71 ss.

² A recent definition of food security can be found in the E.P. Resolution of 19 December 2012, on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU. In this document, food security qualifies as a fundamental right of humanity, which takes the form of the availability, accessibility, use and stability over time of a healthy, sufficient, adequate and nutritious diet (point 1). Moreover, security of supply is expressly included among the objectives of the CAP in Article 39 TFEU, which has remained unchanged

Traditionally, the objectives of food security have also been pursued in accordance with the express provisions of the current art. 39 TFEU (the content of which has remained unchanged despite the various amendments made to the Treaty) within the framework of the Common Agricultural Policy (CAP). Thus, it has formed initially part of Community, and then Union, action.

Also because to the abandonment of production-linked aid, which had acted as a major incentive for increases in production and productivity, with the consequent dynamic opening up to world agricultural market dynamics, there was gradual recognition of the impact on security of supply of factors beyond the CAP's strict framework of action, with effects also on its main production factor, farmland.

Most of agricultural production takes place on farmland, with the result that the latter is a necessary resource for the production of agricultural products not only of quality, but also in quantities adequate to meet the food needs of the population³.

However, agricultural land is not an infinite resource, nor can it be multiplied or reproduced, so that in order to ensure the proper food security it is necessary to establish an appropriate framework for farmland governance. Thus, the debate on food sovereignty and food security includes not only political decisions on the production and trade of agricultural products and foodstuffs, but also provisions, generally existing in state systems, aimed at: *i*) regulating the land market, in order to avoid

despite the Lisbon Treaty. With regard to international law, see Article 25(1) of the United Nations Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly on 10 December 1948, according to which «everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services». See also art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted in 1966 and entered into force in 1976, ratified by all the members of the UN; the Covenant in question establishes the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which has the function of examining the state of progress of the application of the provisions of the Convention. In its "Comments", the Committee specified that the right to adequate food implies not only its provision in adequate quantity, but also in adequate quality (food free of harmful substances and its compliance with religious obligations and beliefs). See also the World Conference on Nutrition organised by the FAO and the WHO, held in Rome on 19-21 November 2014; the final document reaffirms the right of all to have access to safe, sufficient and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of all to be free from hunger.

³ Although there are forms of agriculture without the use of soil, there is no doubt that most of the world's agricultural production today takes place using farmland; nor does it seem conceivable that in the future, thanks to technological progress, agriculture without land will be able to meet the needs of food supply on a global scale.

speculation on agricultural land, with a view to ensuring that it can only be acquired by those who devote themselves to agricultural production. Moreover, although regulatory interventions in this regard are frequently politically based, they can also be taken into consideration in the pursuit of the objective of food security, preventing agricultural land from being used for purposes other than those connected with agricultural production; ii) limiting the progressive erosion of agricultural area, in order to avoid widespread consumption of farmland for industrial activities or infrastructure works; in this regard, connection with the imperative of food security appears undisputed, in light of the limited nature of soil resources and the substantial loss of water drainage resulting from infrastructure, industrial and residential use.

In any discussion on the pursuit of food security objectives, consideration should also be given to regulatory measures aimed at combating the generation of food loss⁴ and food waste: in the latter case it is not a primarily question of intervening in agricultural activity, but in the distribution and consumption of food, in order to prevent large quantities of food that can be usefully consumed from being destined for disposal: considerations of an ethical but also, importantly, a practical nature are the basis of the early interventions in this area, which should also promote greater awareness not only of the enterprises involved, but also among the consumers themselves, who should be better informed when purchasing food.

In relation to the points now mentioned, it is possible, albeit within the limits of an introductory notation, to explore some additional considerations.

* * *

As regards food sovereignty: after centuries in which the only sovereign power was that of the State (or of the prince or monarch), a process of redistribution of sovereign powers began in the middle of the last century. These powers were progressively transferred, always in part and by sector, to bodies of a supranational nature, such as the European Economic Community, which later became the European Union, the World Trade Organization, the Codex Alimentarius or the World Health Organization.

For all these “entities”, not insignificant powers are also contem-

⁴ Food losses due to weather events, production errors, compliance with quality standards, harvesting becoming uneconomic.

plated in the agri-food sector: for example, the CAP, in the case of the EU; the Agreement on Agriculture and the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, in the case of the WTO; or public standards drawn up by the Codex or the WHO. All of these create relevant parameters for national disciplines.

Furthermore, the agri-food sector is not only subject to transfers of sovereign powers to public bodies or organizations such as those mentioned above; in the international trade in agricultural and food products, 'private standards' and/or 'private certifications' are of great importance. Even though instruments developed and prepared by private operators are theoretically contractual soft law tools, they still impose, in spite of their private nature, real constraints on agricultural and food businesses that want to operate on the global market, applicable alongside the public prescriptions.

There is therefore evident reduced importance of state law and increased constraints through supra-state and private regulations, and this has been defined as a 'hybridization' of food law.

Alongside the process of redistributing sovereignty in the food sector and elsewhere may be found the process of globalization, aimed at facilitating and increasing trade in goods and services internationally, in this context, national sovereignty and the resulting regulatory fragmentation are seen as obstacles to trade on a global scale. This does not mean that a globalized market does not need rules: on the contrary, the absence or insufficiency of rules risks leaving too much scope for market dynamics, which tend towards the goal of maximizing profits, to the detriment of the pursuit of other values and aims. Accordingly, in such "politically" sensitive sectors as agriculture and food (think, for example, of the protection of environmental ecosystems and the needs of food security), there is a requirement for regulatory interventions for protection and for pursuit of these non-market objectives.

Interventions, in a global trading world, can no longer be the prerogative of individual States, which have weakened sovereign powers, instead power is transferred to the supranational organizations and entities responsible for regulating world market.

The move towards free trade in goods and services at one time seemed to be heading towards unlimited development, until a series of negative externalities connected with the globalization of the market gave rise to discontent. One example would be adverse effects on employment linked to the growing delocalization of production, as operators search for savings on

production costs, leading to downward competition between state systems in labor and taxation matters.

Accordingly, populist and sovereign forces have gained strength. In this context, one could consider “America First” or the US tariff war against its main market competitors, such as China and the European Union, or Brexit. All of these represent an attempt to backtrack on choices that seemed to be undisputed and to return to national sovereignty even at the risk of breaking WTO law. This is nothing new, however: one must remember gen. De Gaulle said a few decades ago: *«remember this: first comes France, then the State and finally, provided that the main interests of both are respected, the law»*.

Thus, there has been a shift towards state sovereignty, of which food sovereignty is a part. And, in consequence, there has surfaced a temptation to restore state borders and implement forms of protectionism that globalization seemed to have definitively confined to history.

However, Mr. Mario Draghi, the current President of the ECB, has pointed out during the recent awarding of the honorary degree by the University of Bologna that, in a globalized world⁵, the independence of the State must be considered “other” than sovereignty, understood as better control of events in order to ensure “peace, safety and the public good of the people”, as defined by John Locke in 1690. In this way, a State can be independent but not sovereign, sovereignty instead being pooled. And so, exit from the EU by one of its Member States would certainly lead to greater independence in economic policies, but it would not necessarily lead to the acquisition of a greater degree of sovereignty⁶.

* * *

As regards the governance of the farmland market, as mentioned above, it appears to be a form of intervention distinct from agricultural or food policy. However, it is easy to observe that the rules on the ownership, circulation and use of agricultural land are actually closely linked to agri-food policy decisions, if only because agricultural activity still takes place to a large extent on the soil. Accordingly, the regulation of the land base

⁵ Globalization, however, does not seem to be the result of political choices alone, but also of a series of factors, such as technological progress in transport, telecommunications and software, which have facilitated global exchange and productive fragmentation.

⁶ Similar considerations are identified by Mr M. Draghi with regard to monetary sovereignty and the consequences of exit from the single European currency system.

has immediate repercussions on the activity of agricultural production and, consequently, on food production as well.

Examining the various types of regulations aimed at regulating the way in which farmland can be purchased and used, it is not, however, easy to distinguish between measures clearly and unambiguously aimed at protecting food security from measures essentially aimed at introducing surreptitious provisions which may be of a discriminatory nature or in conflict with the principles of the free movement of capital or the freedom of establishment. Sometimes, indeed, such measures potentially constitute forms of discrimination against foreign citizens or investors, putting in place, albeit indirectly, unjustified limitations on the aforementioned principles. Thus, the Commission, following solicitation from the European Parliament, has provided guidelines in this regard for the Member States, clarifying which types of measure can be said to be permitted by the Treaties⁷, and has requested in some cases the abolition of the rules considered to be contrary to the two fundamental principles of free movement of capital and freedom of establishment⁸.

In relation to this legislation, it is believed that the European Union does not have express competences with regard to land ownership, in the light of the provisions of Article 345 TFEU⁹, so that Member States are free to regulate the matter, necessarily in compliance with the general principles of EU law. However, it may be necessary to begin questioning whether the statement about the lack of legislative competence of the Union could now be reconsidered in the light of the link between the land market and security of supply¹⁰.

And, indeed, if food security is one of the objectives of the CAP, as expressly set out in Article 39 TFEU, and if land market governance is capable of affecting it, the question arises as to whether harmonizing action by the EU is in fact appropriate, as the European Economic and Social Committee

⁷ See the *Guidelines provided by the Commission's Interpretative Communication on the Acquisition of farmland and European Union Law*, 2017/C350/05.

⁸ Bulgaria, Lithuania, Latvia, Slovakia, Hungary: see BIELUK, *Legal mechanisms of limiting the turnover of agricultural land in Poland*, in *CEDR Journal of Rural Law*, 4/2018, p. 47.

⁹ According to which "The Treaties shall in no way prejudice the rules in Member States governing the system of property ownership".

¹⁰ A further question would be the fragmentation of legislation in this area, in light of the disciplinary differences adopted by the various Member States, as evidenced by the national reports submitted to this Commission, which is ill-suited to the single market.

(EESC) Resolution on land grabbing of 21 January 2015 suggests¹¹, with particular reference to the calls for the EU legislator to intervene in the governance of land in agriculture, on the basis of the evidence that land grabbing is contrary to the provisions of Articles 39 TFEU and 191 TFEU. It may also be mentioned that EU law already interferes with the functioning of the land market, in view of the links between the rules for granting the Basic Payment under the first pillar of the CAP and the choices made by economic operators regarding the acquisition or occupation of eligible agricultural land.

Of course, if the Union were to have competence in these areas too, this would mean a further reduction in the sovereignty of the Member States, which would lose the powers currently conferred on them: however, once again, this loss of sovereignty should be balanced with the better pursuit of objectives, such as food security (and the better functioning of the single market), which the Member States have already assigned to the CAP. Moreover, a globalized market can be pursued more effectively with a view to sharing sovereignty rather than by the individual Member States¹².

Similar considerations apply to the loss of farmland and the fight against food waste. Both of these are likewise closely connected (also) with the need to protect food security: in the first case, because the limited production factor represented by agricultural soil means that any reduction in it inevitably leads to a reduction in agricultural production, which may not be compensated for increases in productivity. This phenomenon is not marginal, since in many Member States there are worrying and significant losses of agricultural land to be used for other purposes, so that it seems appropriate for the Union to take legislative action to regulate and prevent the indiscriminate use of agricultural land for non-agricultural purposes. In the case of food waste, EU action may be justified by the fact that the quantity of food not consumed in Europe (and elsewhere) constantly reaches excessive amounts. This generates ethical concerns, in light of the nutritional deficits that still exist at global level, while the waste of perfectly consumable food results in a waste of resources (energy, environmental, economic)

¹¹ EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT 632-EESC-2014-00926-00-00-ac-tra (EN), Brussels, 21 January 2015.

¹² Food security has also been included among the objectives to be pursued during the term of office of the new President of the EU Commission, Mrs Ursula von der Leyen: v. *A Union that strives for more. My Agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, p. 6.

used for their production and in multiple costs, including environmental costs, related to their disposal. Besides, the enormous amount of waste mitigates against the aim of guaranteeing the security of food supplies for the European population.

Since, in both cases, these are links with the needs of food security, it may therefore seem appropriate for them to be subject to regulatory intervention by the Union: not a deep regulatory intervention, since the political, economic and social contexts of the individual Member States differ too much, but a harmonising intervention, capable of establishing common principles. Moreover, paradoxically, one of the main causes of food waste is to be found in the EU legislation itself, in terms of food safety (e.g., the need to ensure that food is not dangerous at every stage of the food chain) and in terms of food information to consumers (it is known that a large proportion of waste is due to the indication of ‘best before’ and ‘use by’ dates, whose precise meanings elude many consumers, who are therefore induced not to consume food which is edible safely). As a result, it does not seem inappropriate for the Union itself to clarify whether and in what cases it is possible to derogate from its own legislation with the sole aim of preventing food, which is safe and consumable, from becoming waste.

Thus, the decision of the European Council for Rural Law to address these issues in the work of our Commission appears extremely interesting, since the present agri-food sector is characterized by tensions on a global scale between forces aimed, on the one hand, at an ever greater sharing of sovereignty and on the other hand at a return to “old” state sovereignty.

The preceding remarks are thus intended, without claiming to be complete and exhaustive, to provide a stimulus for a wider discussion on the issues which we are to address.

MARIAGRAZIA ALABRESE - GIULIANA STRAMBI

**FOOD SOVEREIGNTY AND FOOD SECURITY:
CONCEPTS AND LEGAL FRAMEWORK**

ABSTRACT

The first part of this report briefly addresses three main concepts – “food sovereignty”, “food security” and the “right to food” – in the Italian legal context. The Italian Constitution and strategic and legal documents are taken into consideration, together with the most relevant case law. The main finding of the General Part of the report is disappointing from a human rights perspective, since to date only a few regional governments in Italy have formally recognised the right to food.

Concerning the Special Part of the Questionnaire, the report notes that in Italian law, there is no clear reference to the relationship between the “right to adequate food” and the “governance of the tenure of land, fisheries and forests”. However, it lists legislative acts and initiatives that demonstrate the interest of governments and citizens in improving access to land and the management of agricultural land aimed at the general objective of food security.

The report also highlights those Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGTs) which could be relevant in Italy. Among these, the Guidelines on “Investments” are addressed. The report concludes that a Commission recommendation on EU land governance based on the VGGTs would not be appropriate.

SUMMARY: *A. General Part:* 1. Food sovereignty, food security and the right to food in the Italian Constitution. – 2. Food sovereignty, food security and the right to food in Italian strategic documents and legislation. – 3. Food sovereignty, food security, right to food in Italian legal practice. – *B. Special Part:* 4. The «right to adequate food» and the «governance of tenure of land, fisheries and forests» in Italian legislation. – 5. The importance of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGTs) in Italy. – 6. VGGTs and food sovereignty.

A. GENERAL PART

1. This analysis briefly addresses three main concepts in the Italian legal context: “food sovereignty”, “food security” and the “right to food”. These concepts have different definitions and historic origins at the international level. The right to food is comprehensively addressed by Article 11 of the ICESCR, which dates back to 1966¹. Paragraph 1 proclaims «the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food». Paragraph 2 recognizes the «fundamental right of everyone to be free from hunger», which is the sole right identified as «fundamental» by the Covenant and can be considered to reflect the minimum essential obligation States must fulfil. A better understanding of the right to adequate food comes from the General Comment No 12 which states that the right «is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement»². This definition recalls the 1996 definition of food security provided by the *World Food Summit Plan of Action*, which reads: «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life»³.

The third concept at stake, «food sovereignty», has its roots in the II International Conference of La Via Campesina, in Tlaxcala, Messico, in 1996. Today, the most commonly used definition of food sovereignty is the

¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19 December 1966, 993 UNTS 3.

² COMMITTEE ON ECONOMIC SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS – CESCR, “General Comment No. 12 The right to adequate food (art. 11)”, 12 May 1999, para. 6.

³ The 1996 *World Food Summit Plan of Action* was one of the outcomes, together with the *Rome Declaration on World Food Security*, of the *World Food Summit* convened by the FAO in Rome. See ALABRESE M., *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall’Havana Charter al processo di riforma dell’Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, 2018.

notion provided by the International Nyéléni Forum for Food Sovereignty which was held in 2007 in Mali: «Food sovereignty includes the right to food – the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through socially just and ecologically sensitive methods. It entails peoples’ right to participate in decision making and define their own food, agriculture, livestock and fisheries systems. It defends the interests and inclusion of the next generation and supports new social relations free from oppression and inequality between men and women, peoples, racial groups and social classes. It promotes a genuine agrarian reform and defends access to, and the sharing of, productive territories free from the threat of privatisation and expulsion»⁴.

Food sovereignty was born in response to campaigners’ disillusion with food security, which may be met by providing food from one’s own country or from global imports, which in turn stimulate land concentration and trade liberalisation. The concept of food sovereignty has been used in many States and regions to designate the right to define their food and agriculture systems and the right to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods that respect human rights. Moreover, the recent UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas states that «Peasants and other people working in rural areas have the right to determine their own food and agriculture systems, recognized by many States and regions as the right to food sovereignty». It also provides that «States shall formulate, in partnership with peasants and other people working in rural areas, public policies at the local, national, regional and international levels to advance and protect the right to adequate food, food security and food sovereignty»⁵.

Notwithstanding different definitions and historic origins of the three concepts, they share a minimum core that is linked to the agri-food systems work in order to satisfy various essential material and non-material human needs. In fact, it is difficult to imagine the achievement of food sovereignty without food security and the right to adequate food.

⁴ G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 435; A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Giappichelli, 2015, pp. 76; A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2015, p. 15; N. BELLINGER, M. FAKHRI, *The intersection between food sovereignty and law*, in *Natural Resources & Environment*, 2013, p. 45; C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2010.

⁵ See article 15, paras. 4 and 5 of the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas.

The Italian Constitution does not provide a direct reference to food sovereignty, food security or the right to food. This is in contrast to other countries, particularly in Latin America (such as Bolivia and Ecuador), where clear-cut and direct references to the concepts of food sovereignty, access to food and the right to adequate, safe and culturally acceptable food have been introduced over time.

Although the right to food is not expressly and directly recognised by the Italian Constitution as such, it is indirectly protected through adherence to international treaties that recognise this right⁶. Article 117 of the Constitution provides that the exercise of the legislative power must take Italy's international obligations into account. In this regard, Italy has ratified the most important international treaties recognising the right to food, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), ratified in 1978; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), ratified in 1985; and the Convention on the Rights of the Child (CRC), ratified in 1991.

In addition, according to scholarly analyses, the obligation to respect, protect and fulfill the right to adequate food can be found within the Italian Constitution in other legal foundations for the protection of human dignity, the promotion of work and to the regulation of land use. The right to food encapsulates the concept of dignity, since it was conceived as the right to feed oneself in dignity and not as the right to be fed. Article 2 of the Italian Constitution is pertinent here; it is deemed to guarantee everyone equal social dignity in his or her relationships with other social groups and in relations with public organisations.

The right to work is recognised in Article 4. Although it does not refer to the satisfaction of food needs. Article 4 would appear to imply the existence of the type of economic and social environment that will allow people to achieve food security by their own means. In addition, Article 36 provides that the worker has the right to a sufficient salary to ensure a free and dignified existence for him or herself and his/her family, and Article 37 states that women's work is legally equivalent to men's.

With regard to rural land and its pivotal function in ensuring the right to food, Article 44 emphasises the importance of rational land use and its role in establishing fair social relations. Consequently, the governance of land must be shaped in light of this central aim by means of, amongst

⁶ M. BOTTIGLIERI, *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* – Rassegna n. 11/2015, www.forumcostituzionale.it.

others, agrarian reforms, land reclamation and the promotion of small and medium property farms.

In 2015, a constitutional law proposal to change the Italian Constitution⁷ introduced an explicit reference to “*sicurezza alimentare*”. This is an ambiguous expression, since the Italian term *sicurezza* refers, in this case, both to food security and food safety. The relevant part of the proposal concerned the division of responsibilities between the Italian state and the regions. It included “*sicurezza alimentare*” in the nation’s responsibilities, together with social policies to be applied throughout the whole country. The law proposal was passed by Parliament, but it was rejected by the population in a referendum, since it provided for several major changes to the Italian legal system which citizens were not prepared to accept.

2. In 2015, Italy hosted EXPO 2015, a universal exhibition called “Feeding the Planet, Energy for Life”. This large event concerning food and nutrition triggered renewed reflections regarding food security and the related concepts and rights. One of the biggest outcomes of EXPO 2015 was the Milan Charter. Although it is not strictly a Strategy issued by the Italian government, but a bottom-up document put together by scientists, scholars and civil society organizations, the former Italian Minister for Agricultural, Food and Forestry Policies acted as the President of the Board for drawing up the Milan Charter. The document formally recognised the right to food and urged governments to adopt regulations that guarantee the right to food and food sovereignty and make them effective.

The adoption of the Milan Charter catalyzed the process of drafting the Italian Law 166/2016 against food wastage⁸, containing provisions on the donation and distribution of food and pharmaceutical products for social solidarity purposes. This law does not mention either the right to food, or food security. Its connection with the right to food is implicit and yet significant since it represents an important milestone in the fight against food wastage.

In addition, the National Strategy for Sustainable Development is

⁷ See Ddl. Cost. A.C. 2613-A, available at <https://www.camera.it/leg17/126?pdL=2613>. E. VIVALDI, *Dall'“alimentazione” alla “sicurezza alimentare”. Il cammino della materia nell'ordinamento interno e di possibili sviluppi connessi all'approvazione del ddl di riforma costituzionale A.C. 2613*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 235.

⁸ G. MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agro-alimentari sostenibili*, Giappichelli, 2018; L. COSTANTINO, *La problematica dello spreco nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, 2018.

worth mentioning. This was promoted by the Ministry of the Environment and adopted on 22 December 2017 by the «Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)», which is a governmental body⁹.

Italy considers the implementation of Goal 2 of the 2030 Agenda as a high priority, however the Strategy makes few references to food security and to access to food, land, water and natural resources. Moreover there is no explicit reference to the right to food and to food sovereignty, which is somewhat surprising considering the content of the Milan Charter and the commitment showed by the Italian government in the drafting phase.

Several regional governments in Italy have included either basic references or the formal recognition of the right to food. Just to mention a few, in 2015 the regional government in Lombardy adopted a law entirely devoted to the recognition, protection and promotion of the right to food¹⁰. In 2015 the regional government in Abruzzo also introduced an article in its Statute (article 7-*bis*) which formally recognizes the right to food and states that Abruzzo promotes the enjoyment of this right¹¹.

3. The three concepts at stake – food security, food sovereignty and the right to food – are not adequately treated by the Italian jurisprudence, neither by the higher Courts (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato) or by the regular tribunals¹².

A recent judgement by the Italian Constitutional Court (17/10/2018 n. 41 available at <https://www.cortecostituzionale.it>) deserves a mention in this context. It addresses the prohibition for dangerous prisoners under a very restrictive regime (art. 41-*bis*, law n. 354 del 1975) of cooking their own food. The decision modifies the current regulations on the grounds that cooking represents small daily routines which are even more valuable as they constitute the last remaining actions of individual freedom. It should be underlined that the topic was not framed within the concept of choosing food, feeding oneself in dignity, accessing adequate food, which are all components of the right to food.

⁹ The text of the Strategy is available at https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf.

¹⁰ See L.R. 06/11/2015, n. 34, «Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo».

¹¹ Article introduced by legge statutaria regionale 15 September 2015, n. 2, art. 1, par. 1.

¹² F. AVERSANO, *Limitazioni del diritto al cibo: una proposta a margine di alcuni casi esemplari*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2018, p. 34.

B. SPECIAL PART

4. The Italian legal framework does not contain any explicit reference to the relationship between the «right to adequate food» and the «governance of tenure of land, fisheries and forests».

However, a legal proposal on «peasant agriculture» is currently being debated in Parliament and its first objective (Article 1) is «to promote the custody of the land as an original source of food for its inhabitants, preserving the values of traditional culture for the production and transformation of the primary good» (the original Italian text is: «*promuovere la custodia della terra quale fonte primaria di cibo per i suoi abitanti, preservando i valori delle culture tradizionali per la produzione e la trasformazione del bene primario*»). The proposal is the result of merging previous drafts on the same subject, of which one (n. 2935 of 2015) expressly referred to the VGGTs¹³.

In any case the issue of the access to farmland as a means of livelihood and that of food security are at the centre of the political agenda in Italy.

See, for instance, Article 3 of the Decree-Law No 91 of 21 June 2017 (which became, after being emended, Law No 123 of 3 August of 2017, entitled «Urgent provisions for economic growth in southern Italy»; Official Journal No 188 of 12 August 2017). It provides the allocation of public agricultural land which has been uncultivated for at least ten years to young people for nine years, on the basis of a specific development project. The measure aims to strengthen the employment and income opportunities of the under 40s as well as the subsequent 2019 budget law, which grants 50% of such land to families with three or more children for a period of not less of twenty years, for free (however the Ministerial decree has still not been adopted).

At a local level, urban gardens («*orti urbani*») represent interesting examples of the governance of tenure land with implications for the right to adequate food. Local authorities collaborate with citizens to identify the location and the sustainable management of farmland (e.g. <https://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/8599/Il-Progetto-Orti-Urbani.html>), although these are often voluntary initiatives by groups of citizens aimed at

¹³ The text of the proposal of law No 2525 «Legge quadro sull'agricoltura contadina» is available at <https://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=2025&side=&tipo=>. See F. ADORNATO, *Le agricolture contadine*, in *Agr. Ist. Mer.*, 2016, n. 1; I. TRAPÈ, «*Small farming*» e *cambiamenti climatici*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2016, 2, par. 4.

using abandoned urban areas and consuming local products obtained in a sustainable manner¹⁴.

Urban Food Planning has also recently become a subject of urban policy at a local level in Italy and represents another example of the major role of local authorities and the cooperation with stakeholders and citizens in the governance of local agri-food system. The first example was the «Piano del cibo» in Pisa (2010)¹⁵, but also there is the Food Policy of Milan, which was implemented after the Milan Urban Food Policy Pact (signed in 2015, during the Expo)¹⁶. These examples highlight how the focus on local food, human health and sustainable agriculture has merged with social issues such as the access to food and social equity¹⁷.

Finally, the recent Law No 168/2017 on collective properties (Official Journal No 278 of 28 November 2017) states that «The Republic protects and enhances the public good», because they are, inter alia, «fundamental elements of the life and development of local communities» and «source of renewable resources to be exploited and used for the benefit of those local communities entitled» (Article 2.1: «*La Repubblica tutela e valorizza I beni di collettivo godimento, in quanto a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; ... f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto*»)¹⁸.

5. Many of the VGGTs¹⁹ have already been implemented in Italy, however the Government should avoid making the mistake of considering

¹⁴ F. ADORNATO, *Contratti e mercati di prossimità ed territorio dei prodotti agroalimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 1; ID., *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, in *Riv. di dir. agr.*, 2014, p. 21.

¹⁵ On the «Piano del cibo» of Pisa see <http://www.provincia.pisa.it/it/provincia/49111/Il-Piano-del-Cibo-della-Provincia-di-Pisa.html>. See also F. DI IACOVO, G. BRUNORI, S. INNOCENTI, *Le strategie urbane: il piano del cibo*, in *Agriregionieuropa*, 2013, 32.

¹⁶ On the food policy of Milan, see https://web.comune.milano.it/wps/portal/ist/st/food_policy_milano/la_food_policy_di_milano.

¹⁷ M. GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Riv. giur. dell'edil.*, 2016, 3, p. 209; M. BOTTIGLIERI, *L'autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 2017, No 1.

¹⁸ See, inter alia, A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Dir. agroalim.*, 2018, 1, p. 83; R. VIOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. la l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 5, p. 1067.

¹⁹ The text of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security is available at <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>. See also FAO, *Final Evaluation of the Global Programme to Support the Implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (2012 – 2016)*, November 2017, Rome, which is available at

VGGTs as being exclusively relevant for developing Countries. In particular, the Italian Government should monitor land concentration and speculation, especially by foreign investments, in order to adopt, where appropriate, measures that limit the negative effects for smallfarmers and family farmers.

In this regard, Guideline 12 «Investments» is pertinent.

Smallholder producers, and small farmers in general, are a significant part of the Italian agricultural sector and their contribution to food security, poverty eradication and environmental resilience is very important. For this reason, investments in land should be evaluated by focusing on the social and economic effects on smallholders/smallfarmers.

Guideline 13 «Land consolidation and other readjustment approaches».

Considering that the Italian agricultural sector is still characterized by the high average age of farmers and fragmentation and that agricultural land abandonment is increasing especially in mountainous and inland areas²⁰, these guidelines could be relevant for land consolidation policies.

Moreover, the «Principles of implementation» concerning «Equity and justice» and «Consultation and participation» (stated at points 3 and 6 of the VGGTs, and *Guideline 4.10 on the facilitation of the participatory process of tenure governance*), should also be implemented in decision-making by improving the existing rules especially on access to farmland by migrants and refugees²¹.

6. In Italy there is a lively debate on food sovereignty, involving the possible amendment of the Constitution to expressly refer to this concept. If VGGTs move explicitly in the direction of food sovereignty, they could influence the Italian food policy decisions, particularly at a local level. However they do not necessarily affect the Italian land policy, which is strongly influenced, on the one hand, by objectives and resources of the Common Agricultural Policy (CAP) and, on the other, by the necessity to sell public assets given the current budget problems.

<http://www.fao.org/3/BD722/bd722.pdf>. On the VGGTs see P. SEUFERT, *The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*, in *Globalization*, 2013, p. 181; L. COTULA, *International Soft-Law Instruments And Global Resource Governance: Reflections On The Voluntary Guidelines On The Responsible Governance Of Tenure*, in *Law, Environment and Development Journal*, 2017, 13/2, p. 11.

²⁰ See the National Strategy on Inner Areas 2014-2020: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/tg_smart-villages_case-study_it.pdf.

²¹ G. MARIANITA, L. PAOLONI, *Terra e migranti*, in *Dir. agroalim.*, 2019, 2, p. 295.

On the initiative of the European Parliament represented in Point 28 of EP 2017 suggesting Commission recommendations on EU land governance based on the VGGTs

Considering that land ownership and land tenure are national competencies, a Commission recommendation on EU land governance based on VGGTs would not be appropriate. It would be preferable for the future CAP and Common Fisheries Policy (CFP), as well as other EU policies and actions on the sectors potentially affected by the VGGTs (e.g. energy), to be involved in the implementation of the VGGTs, after an evaluation on a case-by-case basis.

IRENE CANFORA

**PROTECTION OF CULTIVATED LAND:
RURAL PLANNING LAW AND AGRICULTURAL PROPERTY
AND REAL ESTATE LAW**

ABSTRACT

This report is written on the basis of the questionnaire defined by the CEDR for 2nd Commission of the XXX European Congress of Agricultural law, held in Poznan in September 2019, 18-21. The questionnaire is organized in several points of attention, concerning the importance of planning instruments to protect agricultural land resources in each Country; the legal instruments aimed at counteract the degradation and devastation of agricultural land; the regulation on property transactions; the presence of legislative restrictions to the acquisition of agricultural property by foreigners; finally, the existence of “land grabbing” phenomenon in the Country and the related legislative measures aimed at limiting it. The report take into consideration all these topics, with the aim to draw an overview of the Italian legislative framework on the protection of cultivated land, by outlining the most representative legal tools laid down at national level.

SUMMARY: 1. Introduction. The Italian legislation on agricultural land property. – 2. The agricultural land in Italian planning legislation. – 3. The recent position of Eu bodies on the acquisition of farmland. – 4. The “Bank of land” in national and regional legislation. – 5. A special legislative tool to improve young farmers’ access to the land, by succeeding to old farmers: the “mentorship agreement”. – 6. Pre-emption rights established for sale of agricultural land. – 7. Preserving the size of the land: the “land unit” in Italian legislation. – 8. Protection of cultivated land vs. green energy production. – 9. Conclusions.

1. The Italian Constitution, in the frame of the III Title concerning Economic relations, establishes special principles aimed at protect the property of land and the economic development of agricultural exploitation of the land. Without prejudice of the general provision recognizing the function of private property in Italian system (Art. 42 of the Constitution, establishing that private property can be acquired, enjoyed and restrained so as to ensure its social function and render it accessible to all), Art. 44 specifies the goals of the land property: *«For the purpose of ensuring a rational use of land and equitable social relationships, the law shall impose obligations and constraints on the private land ownership; sets limitations to the size of property according to the region and agricultural areas; encourages and imposes land reclamation, the conversion of large estate and the reorganisation of farm units; and assists small and medium-sized properties. The law shall make provisions for mountain areas».*

Furthermore, in the constitutional framework, the farmland ownership by direct farmers is considered as a priority instrument of implementation of job and productive activity, for the purpose of ensuring fair social relationships; therefore, art. 47 c. 2 establish that *«The Republic promotes the access through citizens’ mutual savings to the ownership of housing and of directly cultivated land, as well as to direct and indirect investment in the equity of the large production complexes of the country».*

The implementation of the Constitutional provisions by national legislation takes into account, at first, the interest of reorganization of the property ownership based on a land reform. It happens in the years following the 2nd World War: it was laid down the legislation reducing latifunda in several areas of Southern Italy – in the 1950’s; as well as the access to the land by the contract, by means of the modification of the long lease rights through the emphyteusis, as an instrument to transfer the property of land to the tenants – in the 1970’s.

At the same time it occurred the need to define legal tools aimed at increase the dimension of family holdings and to enable the purchase

of land property by tenant farmers. As far as the minimum size of the farmland, art. 846 civil code, should have been provide the minimum size of the farmland, considering the needs of the family farm, but it has never been implemented, by administrative acts. In its place, it is now in force a legal tool called “land unit” (“*compendio unico*”), a rule of private law, that shall be applied on demand of the interested party, with the function to preserve the dimension of small property at the moment of succession, that enable the heir with special qualification as farmer to obtain the whole land instead of the division of property (see § 7).

In Italian legislation, pre-emption rights were defined by the law, and reserved to neighbouring farmers or to the tenants cultivating the land – still in the period 1965-1971. Currently, the traditional role of pre-emption rights has been confirmed and increased, including other subjects that can benefit from (see § 6).

In general, the Italian legislation concerning the planning of land pays attention to the protection of land from the point of view of an “environmental” rational use, for the preservation of land and territory. A milestone of this legislative evolution was the Law for the protection of environment and landscape, institutive of the Ministry of Environment in Italy (1985). Currently, in Italian legislation are in force the Environmental Code, d.lgs. no. 152/2006 and the Cultural Heritage and Landscape Code, d.lgs. no. 42/2004. Both legislative acts include provisions establishing limits to the use of land (included that used for the agricultural production), e.g. in the framework of definition of water planning areas related duties of owners of land included in the hydrographical areas defined by the law (the river basin districts, as defined by art. 64 and 65 of the Environmental Code), as well as the limits of property use in case of landscape protected areas (art. 143, providing a special planning tool for landscape protection: the landscape plan).

Furthermore, with the aim to preserve the functions of the land areas, through special planning rules defined by administrative bodies, the property of private land is limited by restraints, based on public interests (environmental, hydrogeological, safety reasons), in that areas which are relevant for the environmental protection, e.g. in case of forests, national parks and natural protected areas.

In general, the administrative planning power is referred to different level of regulation, mainly of local competence (beyond special planning tools abovementioned).

Since the Law no. 1150/1942, the detailed definition of a general

planning law in local areas is demanded to the municipalities. Later, the Law no. 142/90 established the “greater metropolitan areas” to which was recognised the full competence in this field. The planning legislation, by an administrative point of view, shares the land in a set of zones, including different duties and constraints to the property, according to the destination of use.

Consequently, considering the content of property right, from the point of view of private law, the administrative constraints limit the owner in the use of the land, according to specific kind of areas (forest, cultivated land, landscape areas). Furthermore, special provisions are also in force in Italy, since the 1970’s, aimed at the protection of mountain areas.

The most recent update of Italian legislation in the field of planning law and land property law includes the forest law reform (generally oriented to the protection of environmental issues, now taking into account more in deeper than the past the sustainable use of the forest: d.lgs. no. 34/2018); as well as the legislative measures aimed at avoid desertification of land or desertion of rural areas (regional laws, providing the rescue of uncultivated land). The Italian legislation empowers the transfer of uncultivated land to farmers, by the establishment of the “land bank” (see § 4), which goal is to implement the use of the land, in front of risk of decrease agricultural productive activities, causing the pauperization of the land.

Furthermore, a special rule, laid down for properties expropriated in the framework of criminal persecution against mafia organizations, promotes the community service of the land: the Anti-mafia code, d.lgs. no. 159/2011, art. 48 c. 3 c, provides that the expropriated properties of economic relevance may be transferred, *inter alia*, to social agriculture operators and to social cooperatives, on their request.

Finally, as far as the setting of limits to the purchase of land by non-UE citizens, in terms discussed in Case *Ospelt* by the Court of Justice, it should be recalled that the Italian legislation does not provide special rules.

In the following paragraphs, it will be described the most significant legislative provisions currently in force in Italian legislation, aimed at implement the use of cultivated land, in the framework of national planning law and the transfer and productive use of agricultural land within the property law legislation.

2. Italian planning law defines agricultural land areas as a section of territory, distinguished from the other areas of the territory, mainly characterized by the building capacity in urban areas or for the industrial

development. It seems, in general, that agricultural areas are considered “*residual*”, compared to the qualification of the buildable areas, which is considered the main qualifying element for planning law, dependent on a specific destination of this use, approved by the public bodies.

The basic tool in Italian planning law is the “General urban development plan”, defined at municipality level, which is the most detailed general urban plan defining the details of rights and duties in the use of the territory. At upper level, with the aim to coordinate the planning functions, the legislation establishes the “Territorial coordination plan” and, at Regional level, the “Regional territorial plan”. Beyond these plans, the protection of landscape is ensured by the introduction, within the territorial plans, of specific goals for the landscape protection in single areas (art. 135 d.lgs. no. 42/2004, as modified in 2008), however considered as a priority in the framework of the ordinary planning activity. In this case, rural areas may be considered under a special protection, considering their landscape relevance.

Within the “General urban development plan”, the Municipality has the power to impose limits and condition of use to the land property, with the aim to guarantee the social function of private property, as declared by the Constitution (Fiale A, Fiale E. 2018, 155). Primarily, the General urban development plan has the function of defining the buildability of the territorial areas, in the perspective of matching the housing needs (URBANI P., p. 598). This plan includes provisions concerning the “localization” of public services in the area under the jurisdiction of the Municipality, as well as the “zoning” (that means the division of territory in areas with different characteristics). Among these “zones” are identified building areas (A, B, C), industrial and commercial areas (D), rural areas (E) areas where localize public services and public works (F). In this framework – in which the main relevance is reserved to the possibility to promote the economic development of the urban areas through the building capacity – the rural areas (classified as Zone “E”) are not immediately intended for the agricultural production, but in the light of the limits to the buildability (URBANI P., 2011, 599; PORRI E., 2018, 203). Indeed, also areas not useful for agricultural production (e.g. high mountain areas), shall be classified as rural zones for the purpose of this planning tool (PORRI E., 2008, 103).

According to the administrative case law, the destination to the rural zone would not necessary meet the need for the implementation of agricultural activities, since the reason of this classification by the administrative bodies is intended to avoid the building and the expansion

of the urban area, and to preserve the naturalistic values in the territory (see, *inter alia*: C. Stato IV, 21 Oct. 2013, n. 5113; 9 Sept. 2013 n. 4472; 31 Jan 2005 n. 259; FIALE A., FIALE E., 2018 p. 193).

Finally, it is to outline that the distinction in Italian legislation between buildable and agricultural areas (understood as “non buildable areas”, for the purpose of planning law), has been thrown into crisis by the decision no. 181/2011 of the Constitutional Court (FRANCARIO L., 2011, 13), consequently applied by the Civil Supreme Court (PORRI E., 2011, 128). In the perspective of the compensation for the land expropriation, the Constitutional Court outlined the need to diversify the criteria for compensation that Italian law referred only to the medium agricultural value, since it is necessary to define, following the principles of the European Court of Human Rights «a compensation related to the market value of the expropriated area, recognized also to owners of land without buildability vocation». The «agricultural medium value applied to all the agricultural/non buildable areas» is indeed considered far from a full consideration of the «reasonable relationship with the market value», requested by the European Court.

Apart the application of rules concerning the value to be paid for an equal compensation of the owner, this interpretation confirms that the simple distinction of land based on buildable or not buildable quality is improper to define the characteristics of the land, related to his planning use.

From a different point of view, at regional level, a wider consideration of agricultural productive areas is taken into consideration. In this direction, the regional legislation lays down a planning for the agricultural activity (land use plans and economic activities planning), aimed at developing the agricultural business and related activities, with the provision of special rules for rural buildings useful for the farmer’s activities (Urbani P. 2011, 605). The Provincial coordination Plan (art. 20 d.lgs. no. 267/2000¹, replacing the Law no. 142/1990), approved by regional law (art. 57 d.lgs. no. 112/1998), includes provisions concerning environmental protection, water and soil

¹ The Province defines the Territorial Plan, with the aim at coordinating the territorial goals to be pursued in the area under its jurisdiction. Specifically, art. 20, c. 2 d.lgs. no. 267/2000: «The province, without prejudice to the competences of the municipalities and pursuant to the regional legislation and regional programs, defines and implements the coordination territorial plan, which establishes the general guidance of territorial assessment, and in particular: *a*) the use of the land related to the vocation of the territory; *b*) the localization of the main infrastructures and communication lines; *c*) the guidelines for the water, hydrogeological and forestall management as well as for the soil straightening and the water regulation; *d*) the areas in which to establish natural parks and natural reserves».

protection, landscape protection, and it can also establish constraints to the private property (FIALE A., FIALE E., 2019, 122-24).

Considering their nature, strictly related to the farmers activities, Italian legislation provides a lighter regime applicable to rural buildings, as defined by art. 9, c. 3-bis, D.L. no. 557/1993, including: building for protection of plants or animals and containers for farm machineries; houses of farmers or workers; buildings for holiday farms. Indeed, art. 17 of the T.U. 380/2001 establishes a free administrative authorization for rural buildings, on condition that it is applied by a farmer exercising his main activity and for the purposes of the agricultural business; furthermore, tax regime on buildings is reduced.

Finally, it is to notice that to the Italian Parliament have been submitted, in the last 2 legislatures, several legislative proposal aimed at reducing the soil consumption, due to urban sprawl, since Italy is at the 6th place between the 28 UE member states, for the artificial use of the soil (ISTAT, 2019). However, until now, most regions laid down restrictions in their planning instruments, e.g., prohibiting the change of destination of the land from agricultural to buildable, providing the reuse of the existing built heritage and defining measures aimed at the productive use of the farmland – for example, by the provision of regional “bank of land” (see § 4), to collect a list of private and public land available for the cultivation (Senato della Repubblica, Dossier, 2019).

3. In a recent document of the EU Commission, concerning the Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law (2017/C 350/05), it is pointed out that the reduction of value of agricultural land shall be a risk in the decline of agricultural use.

In Italy, the price of land is generally stationary and in several areas it is considered the highest of Europe (EU Commission, 2015). The market price of land is different, depending on the region and the characteristic of the territory². E.g., an emerging issue is the way of considering, when defining the price of land for sale, the value of the land in geographical area included in the PDO or PGI production boundaries, depending on the relevance of land included in the geographical boundaries of PDO/PGI, with reference to the higher market value of the final product and of the business

² The estimate of the middle land value in Italy, in each region, considering the typology of cultivation, is elaborated by CREA and reports are published on the webpage: <http://antares.crea.gov.it:8080/mercato-fondiaro/banca-dati>

start-up, as it happens for geographical areas of protected names of wines (MELA G. *et al.*, 2016).

Indeed, the “land grabbing” matter, typically present in Developing Countries is also registered, in the EU, in enlargement Countries, since «the relatively low price of land in the new Eastern European Member States compared to the older EU Member States has been a major incentive for investors to acquire farmland in these countries» (KAY S. *et al.*, 2015, 27). Currently, Italy is not considered under risk from this perspective, therefore the legislation does not provide special rules restricting the ownership of foreign investments, as it happens in most of the old EU Member States, with exception, as in Greece, of special restriction for strategically sensitive areas (CIAIAN P. *et al.*, p. 6). Moreover, Italian insurance companies have been cited as significant foreign investor putting capital into agricultural land in East-Europe countries (Romania), in time of turmoil of financial markets (Commission Communication 2017, par. 1, b; Extent of farmland p. 18, 23). More recently, the holding of the Italian insurance company “Generali Italia”, increased his investment in land in Romania by the purchase of a natural forest area for a total extension of 1770 ha³.

At the main time, high prices of domestic land may cause difficulties for small farmers, young farmers and families in purchase the land, specially when starting with agricultural activities. This problem has been recently outlined, at general level, by the Parliament resolution «on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers», 30 March 2017, (2016/2141 (INI)). Likewise, in the document “Implementation of CAP young farmers’ tools in the EU after the 2013 reform” (2017/2088 (INI)), the European Parliament stressed this point, saying that the access to the land has been considered the most relevant barrier for young and new farmers, also for the difficulties in obtaining bank financing and access to the credit programs, because of the lack of activities still undertaken, as warranty for the financing. Furthermore, the document points the attention on the instruments of cooperation between farmers, aimed at reducing costs for starting the agricultural activities.

From the perspective of the CAP functioning and its effect on the concentration of land (deeply examined by the study commissioned by the

³ See: *The Italian wine Journal* 2/2018, <https://italianwinejournal.com/it/2018/07/02/genagricola-investe-in-romania-e-punta-sulle-foreste-acquisendo-unarea-di-1-770-ettari/> After all, the acquisition of forest land in Romania is used for the advertisement, within the policy of the company, defining as long term investment, with a positive environmental effect, oriented to the goals of sustainability.

European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, KAY S. *et al.*, *Extent of farmland grabbing in the EU*, 2015), the European institutions recently took a clear position: the EU Parliament suggests a possible revision of direct payment system, since the link between the extension of land and the payment of subsidies currently in force is able to encourage the enlargement of the size of land. In the same way, the European Economic and Social Committee in his Opinion on "Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming" 2015/C 242/03, 3.8, underlines that «one reason for land concentration in Europe is the single area payment under the first pillar of the CAP, which gives greater financial leverage to large-scale farmers and thus creates advantages and releases capital for further land acquisition. The single farm payment is applied mainly in the EU-15 and the single area payment in the EU-12. Land concentration is also developing much more slowly in the EU-15 than in the EU-12».

Otherwise, the EU Commission, in the Communication of 2017, identifies as a reason of the risk of land grabbing in Europe, the different levels of direct payments between Member States (EU Commission, 2017, 8).

Furthermore, the EESC in the Opinion of 2015, argues that the European Union shall implement the goal of encouraging the purchase of land by young farmers and the continuity of family farms activities within the Common Agricultural Policy: «To protect family farms so that small-scale farming can offer a viable alternative to industrialised agriculture and to the land grabbing that this entails, active measures must be taken to protect family farms, including aid measures for producer organisations and measures to combat unfair trading practices. Policy measures at EU and at national level can help to make family farming more sustainable and more resilient» (European Economic and Social Committee, 2015, par. 5.4.5).

However, aside from a further CAP reform of payment measures, taking into consideration their effects on land concentration, all the EU documents focus the attention on the national legal systems. Indeed, Member States, for the purpose of ensuring a correct land use, shall be entitled to: (1) impose limits to the circulation of land, notwithstanding the principle of free movement of capitals in the EU; (2) define a public policy including limits to the extension of land; (3) facilitate the encounter of purchase and sale of land by a public system of intermediation; (4) encourage the purchase of land by young farmers and the continuity of family farms activities.

As far as these goals, the Italian legislation includes several legislative provisions aiming at ensuring the continuity of the land use, in case of sale and for enhancing agricultural production activity of new farmers.

4. The matter of the continuity in the exploitation of land, both for preventing wasteland and for the regulation of the encounter between supply and demand in case of sale of land, has been recently revised by the Italian legislation.

Currently, the Italian legislation provides at national level the «bank of agricultural land», and, at the same time, regional provisions lay down similar list of land, available to be transferred to private owners.

Art. 16 of the Law 154/2016 established the “national bank of agricultural land”, managed by the ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*, a public economic body providing services for the agricultural and food market), with the aim at compiling an inventory of all the available agricultural land of public ownership, left free after the early retirement or characterised by the risk of desertion. The goal of national legislation is to enhance the land heritage, reducing the risk of desertification of the land, with a special attention for young farmers, that will be fostered in the allocation of land, calculated on 8000 ha (Ministry of Agricultural, press release 15. 3 2017⁴).

On one hand, the Institute shall create the free database, also providing information concerning the sale conditions and the characteristics of the land, including both natural condition and infrastructures related to the land. It also provides the information for accede to subsidies provided by the d.lgs. no. 185/2000, title III, reserved to young farmers succeeding in the management of family farms in disadvantages areas.

On the other, the role of the ISMEA is to propose programs of land reparcelling (“*ricomposizione fondiaria*”) concerning the land included in the “bank of land”, with the aim to identify territorial areas where promote pilot business programs.

For the purpose of implementation of the land bank, ISMEA may sign agreements with the territorial public bodies (region and provinces) and it is supposed to work in cooperation with the most representative farmers organizations.

The sale procedure is defined by an internal regulation of ISMEA. The land is sold at auction, therefore the purchaser shall be the highest bidder. No more than four opening of auction are allowed in case of absence of competitors; ISMEA reserves the right to withdraw the land for sale (ISMEA, 2018).

Considering that the object of sale is only public land, it has been

⁴ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940>.

outlined that the final goal of the national legislation seems to be the privatization of public land (STRAMBI G., 2017, 626). The final goal of this legislation is to enhance the exploitation of the abandoned agricultural land, by implementing the agricultural production, supporting young farmers and reducing the negative environmental impact on the territory (RUSSO L., 2014, 607). In general, the legislation starts from the assumption that agricultural land shall not compulsory be a part of the state property; furthermore, from an economic point of view, the sale of cultivable land may become a solution for increasing the agricultural output and protecting the environment (RUSSO L., 2014, 608).

Indeed, as argued in literature (RUSSO L., 2014, 609), this trend started with the d.l. no. 78/2009, art. 4-*quinques*: the Ministry of Agriculture gave the task to the State Property Agency to identify public agricultural land (of the regions or of the state) that left any public use, with the aim at renting (or eventually selling) the land to young farmers, after a modification in the qualification of these goods, excluding them from the unalienable public property. Indeed, there was a lack in the implementation of this rule, since the Ministry never laid down any criteria for the selection of candidates (RUSSO L., 2014, 609).

The Italian legislation goes on with these goals - the purchase of public agricultural land – firstly by art. 7 L 183/2011, repealed in 2012, and later by art. 66 of d.l. no. 1/2012, that provides a new legislative regime, currently in force, implementing the sale of public agricultural land. According art. 66, the Ministry of agriculture, on the basis of data collected by the State Property Agency or on the recommendation of interested citizens, identifies the agricultural land for sale or rent, which price is defined considering the agricultural medium value; 20% of the available land is rented to young farmers starting their activity. As consequence of this first recognition, the public land available for the assignment is overall of 5300 ha; however, unlike than in the past, this law provides a systematic recognition of public land that can be transferred to farmers (RUSSO L., 2014, 613).

The national legislation above described, currently is added to regional provisions, including local list of available land, in force since the last decade (CALABRIA G., 2015). One of the most ancient regional legislation is the Law of Tuscany Region no. 80/2012 (STRAMBI G., 2017, 610; DI MARZIO F., 2015), that is not only limited to the identification of public land, but it includes also the possibility to include in the “bank of land” also land of private ownership, available for tenancy, that private owners demand to be insert in the database.

In case of private land, however, the agreement is regulated by the parties, as well as the inclusion of the land within the bank is only a way to make a easier encounter of the demand and supply (not involving a recognition of abandoned land of private owners, that fall outside the power of the Region). As far as the private land included in the regional system of “land bank”, it involves complex administrative procedures and it is generally characterized by a lack of publicity within the regional territory and any provision of economic incentives; consequently, this part of the regional program of land rescue is inefficient (STRAMBI G., 2017, 631).

Indeed, the interference of the regional and national level of “land bank” risks to slow down the regional legislation aimed at defining wider platform for abandoned land, that may include in regional database also private property land.

In conclusion, the establishment of the national land bank is undoubtedly a relevant legal scheme for the goal of the reduction of the land desertion, but it affects a limited part of territory, considering that it is only referred to the land of public ownership – than framed as a tool for the privatization of public land.

5. A special legislative tool (in force during three years: 2018-2010), aimed at encourage young farmers that are not land owners in starting agricultural activities, has been introduced in 2018: the “mentorship agreement” (“*contratto di affiancamento*”, as defined by the Budget law 2018, art. 1, c. 119-120 L 205/17). This issue was firstly considered by the law on the simplification of the agricultural sector, Law no. 154/2016, that included a delegation to the government to pass a decree concerning this kind of contract, but it was not adopted within the deadline.

The rule currently in force provides now a contract based on a training period of three years in an agricultural business run by a farmer over 65 or retired, reserved to young farmer, that shall at the main time submit an improvement plan for the farm.

Young farmers shall not be owners of land or holders of rights *in rem* (emphiteusis and usufruct on the farmland) – with exclusion of the rights of superficies (that is not allowed for planting, therefore a right of superficies does not conflict with the purpose of the law) and of the easement right (PISCIOTTA 2018b).

Indeed, this rule combines the interest of the private party in carrying on the farm activity (i.e. old people involved in the cultivation of land), with the goal of generational renewal in agriculture, e.g., preventing the

parceling of the land in case of inheritance, in lack of a family farm. In general, it is an instrument aimed at promoting the access of young farmers to agricultural activities by transferring the ownership of the business and of the farmland to young farmers, even in case of partnership between young farmers. However, it is interesting to notice that the law reserves this contract scheme to agreements signed with old farmers qualified as manual workers or farmers, for the purpose of art. 2135, that means that the main interest is to save business which is not (necessary) still organised in a business structure, but almost run by manual workers, while the young farmer is equalized to the professional farmer (also for the purpose of the inscription to the providence system).

The content of the agreement, that has the goal to transfer the know-how of the farmer to the young party (or to young farmers in partnership) shall provide an improvement business plan and a profit sharing mechanism reserving 30-50% of the profit to the young(s) farmer(s), as well as the possibility of the business takeover after the end of contract and the conditions of the early termination of the contract. However, the legal qualification of the contract is not limited to an apprenticeship contract, since it provides also the profit sharing of the business: in any case, the legislative provision does not qualify the position of the party as a shared business ownership, providing only the sharing of the management (PISCIOTTA, 2018b, 652); therefore it is to conclude that it is a special contract figure, different from a simple training contract, and characterized by a temporary participation to the business management, that give relevance to the factual situation (i.e. the effective participation to the business), which legal implications are provided by this rule, in lack of a clear legal qualification established by the law. It has been argued that this situation is very similar to that provided by art. 230-*bis* of civil code, laid down for family business, in lack of a formal business participation of family members (or employment contract) to the family firm (PISCIOTTA G. 2018b, 652).

Indeed, the profit sharing seems to be a balancing mechanism in a this legal scheme, where the young farmer shall have a professional legal qualification (as professional farmer) while the old farmer may be a manual worker, although he still remain – until the eventual transfer of the business – the main effective business owner. Moreover, as far as the contract shall define the responsibilities of the parties in the business plan implementation, it may request the assistance of the farmers representative organizations, mainly if the agreement include the rent of a farmland (art. 45 L. no. 203/1982).

Finally, on the basis of this contract, the law provides two further advantages for young farmers: the access to preferential financing for young farmers, as laid down by d.lgs. no. 185/2000, title III, if the contract includes, at the end, a clause for the transfer of the farm to the young party; furthermore it is provided a pre-emption right in case of sale of land, claimed by the young farmer within the 6 months after the end of the contract. This special pre-emption right is acted among the general rule of art. 8 Law no. 590/65 (see below): as special rule, the position of young farmer should prevail over that of the neighbouring owners (PISCIOTTA G., 2018b, 636).

6. An overlook of the Italian legislation on the abovementioned topics shows that national legislation provided, since the '50, a restriction to the sale of agricultural land, granting pre-emption rights to tenants and to the owners of the property neighbouring the land for sale, if qualified, for the purpose of the law, as direct cultivator of the land: Law no. 590/1965, art. 8, established the pre-emption of the tenant, later amended by Law no. 917/1971, including at the same conditions the pre-emption of neighbouring farmers (see the special volume of *Rivista di Diritto Agrario*, no. 2/2018, "Studi sulla prelazione agraria", collecting the presentation at the Workshop on the pre-emption right, Milan, 25-26 May 2018: JANNARELLI A., 2018; MATTEOLI S. 2018, SCIAUDONE A., 2018, TAMPONI M., 2018; RUSSO L., 2018, CINQUETTI O., 2018; BOLOGNINI S., 2018; PISCIOTTA G., 2018a; TOMMASINI A., 2018; TOLANINI P., 2018; CASAROTTO G., 2018).

Strict conditions are provided to apply the pre-emption right, which is consequently protected by the legal right of redemption: the interested party shall be a farmer cultivating the land by himself and with the labour of his family since at least four years; the labour shall cover one third, necessary for the production activity and this condition shall be fulfilled both considering the land in his availability at the moment of the supply and considering his potential working capacity for the cultivation of the land to purchase; furthermore the interested party shall not have sold his land in the last two years; as far as the position of the land, if the pre-emption right is claimed by neighbouring owners, the fields shall be necessary bordered (indeed, the aim of the rule is the land reparcelling). In addition to the legislative provision, according to which the tenant is preferred to the neighbouring owner, the national legislation in 2001 (art. 7 d.lgs. no. 228/2001) laid down preferential criteria in the case of more neighbouring owners, preferring firstly young farmers (farmers or

professional farmers), than farmers employing a larger number of workers, and with specific technical knowledge for the farming activity. This provision precludes the interpretation of a quota sharing of the land in case of more interested parties (SCIAUDONE A., 2002, 353); however, by this rule, comes to light the interest of a deeper consideration of the professional activity of farmers and of business organization of owners allowed to claim the pre-emption right in national legislation, rather than the only reference to the manual workers of the land (JANNARELLI A., 2018, 165).

Over last years, pre-emption rights have been enlarged to new categories of interested parties, i.e., agricultural companies and professional agricultural business operators.

The agricultural companies of individuals was included among the subjects legitimated to purchase the land with the pre-emption rights by d.lgs. no. 99/2004 art. 2. In this case, at least half of the member of the company shall have the qualification requested by the law for the individuals, i.e., being direct cultivators of the land.

Some issues of interpretation have been raised in literature. It was argued that agricultural companies are entitled to exercise the pre-emption right, replacing the single members' rights (CASAROTTO G., 2009, 232). Furthermore, it is to notice that the subjective qualification requested for the companies as well as for the individuals (working capacity) shall be demonstrated, in case of pre-emption right claimed by a company, by the supplementary condition of the registration of the claimer in the Company register (MATTEOLI S., 2018, 187).

Similar conditions are currently required for the agricultural cooperatives (considered right holders since 1971) as defined by art. 1 c. 2 d.lgs. no. 228/2001 (d.l. no. 91/2014, art. 7-ter). Members of the cooperative and administrators shall be, for the half of them all, farmers – however the law do not clear if they have to cultivate the land rented by the cooperative claiming the right of pre-emption, therefore, it is possible that the land is sold in pre-emption to a cooperative that is managing the land for purposes other than cultivation (GIUFFRIDA M., 2016, 297).

More recently, the Law no. 154/2016, art. 1, extended the pre-emption right to the professional farmer, as defined by the art. 1 d.lgs no. 99/2004. Also in this case, it seems should be applied the conditions requested by the Law no. 590/65, in particular the capacity to cover 1/3 of the work needed for the agricultural activity on the land. In literature it has been outlined that the subjective figures of manual worker of the land and professional farmer are divergent, and consequently the ratio of the extension of the pre-emption

right shall be different: in the first case the establishment of a family farm and in the second case improving the competitiveness of the existing agricultural business with the aim at increasing the size of the cultivable land. Therefore, it has been argued that the condition of 1/3 of the manual work requested by the Law no. 590, should not be considered compulsory for the purposes of the new legislative provision, considering the different models of business organization laid down by the professional farmer, that usually manage a big or middle-size farm, rather than a small farm that can be run also through the work of family members (SCIAUDONE A., 2018, 210-213). It has been also outlined that the qualification of professional farmer for the purpose of the d.lgs no. 99/2004 includes the whole framework of agricultural activities, as defined by art. 2135 civil code – included the breeding activity, that was not covered by the subjective figure laid down by Law no. 590/65, which was strictly referred to the cultivation of the land: therefore, with this new rule, has been improved also the framework of agricultural activity which is relevant for the purpose of the pre-emption right, aimed at the extension of the farmland size (JANNARELLI A., 2018, 172).

In general, it is to notice that in the national legislation on pre-emption rights, the conditions consolidated by the judicial interpretation, are defined with reference to the individuals (both tenants or neighbouring owners of land) and still related to their labour as well as to the relevance of the family farm; these criteria have been adapted, without any substantial modification, to the new situations extended by the law, with over mentioned difficulties of interpretation. Indeed, the subjects beneficiaries of the pre-emption right are currently diversified, in order to take into consideration the evolution of the concept of farmer in the national and EU legislative framework, enhancing his professional skills: indeed, these subjects are even more far from the idea of small farmer as manual worker originally laid down in the national legislation (JANNARELLI A., 2018, 168 ss.).

7. The Civil Code formerly provided a rule for limiting the lowest size of the agricultural land (art. 846, minimum size of agricultural land unit). The minimum size should have been calculated as that «necessary and sufficient for allowing the work of a family farm». It was a provision aimed to avoid a breaking up of the land and to preserve the productivity of small family farms, but it has never been implemented by administrative measures required in fixing the legal definition of “lowest size” of the land. Therefore, after a long period of inapplicability, these rules have been finally repealed by art. 7 legislative decree no. 99/2004, introducing art. 5-*bis* in

d.lgs. no. 228/2001; simultaneously it has been introduced a new provision, with a similar goal (aimed at the prevention of unsuitable division of farm and by the safeguard of land unit in presence of family farm), leaved to private action, enforceable only in the frame of succession: the rule allows the constitution of a “agricultural land unit” at the opening of succession, with the aim to avoid the breaking up of the land among coheirs.

By the way, the “agricultural land unit” laid down in 2004 differs from the “land unit” originally defined in the civil code, since the civil code rule revolved around the concept of the *size of land*, as object of property right, in the framework of the limits applicable to the land property; meanwhile, the “land unit” established at the opening of succession by the legislative decree no. 99/2004 takes into consideration the unit of the *holding* – in a perspective of the preservation of the unit of the land for the purpose of the competitiveness of agricultural production.

Indeed, the dimension of the land unit, in the legislation of 2004, is related to the economic viability of the holding, defined by Regions, as access condition to rural development measures: art. 5-*bis* establishes that the agricultural unit shall be equivalent to the “extension of land necessary to achieve the minimum level of profitability determined by rural development plans” in order to obtain the related EU financing. The discipline is applied on request of the coheirs planning to enjoy the tax benefits mentioned in the original provision (stamp duty, land and mortgage taxes exemption and reduction of notarial acts costs). Anyway, currently the tax relief for the establishment of agricultural unit has been repealed, since the d.lgs. no. 23/2011 art. 10, in force since 2014, laid down a unique tax rate for the transfer of land (9%), not envisaging the special provision in force (GIUFFRIDA M., 2016, 292; Agenzia delle Entrate, circolare 2/E 21 Feb 2014, p. 76).

Once established the agricultural unit, the indivisibility restriction for ten years is recorded on the public registers of title and implies the break up prohibition, with subsequent invalidity of any deed and testamentary disposition containing it. In order to encourage its implementation, the provision also implies the repeal of the right to the entitlements and to the quota, should the agricultural unit not be established during succession. The fact that the constraint of indivisibility is limited to a period of 10 years, as outlined in literature, shows that the agrarian property is considered from a “dynamic” point of view (GIUFFRIDA M., 2016, 280): the period identified by the law is aimed at develop an adequate farmer activity, rather than create a limit to the transfer of land.

The presence of several coheirs implies, for the heir assignee of the farm land, the obligation to pay off the difference in value within two years since the succession opening (SCIAUDONE A., 2004). Should any dispute arise with regard to the land value, the parties can request the intervention of the specially-instituted court of arbitration at the Ministry of agriculture.

A similar discipline was already in force in the Italian legal system, although limitedly in reference to farm businesses in upland areas, since 1997 (Law no. 97/1994, art. 5 *bis*, applied to farms in mountain areas).

Furthermore, a special discipline, traditionally linked to the Bolzano province territory (undivided farmstead, so called “*maso chiuso*”), is also aimed at preventing the break up of land in case of succession, with obligation of direct management of the farm business for ten years by the assignee heir, identified among those grown up in the farmstead and who have participated habitually in the cultivation (Bolzano province law of 28th November 2001, no. 17). It is to outline that the legislation on the “*maso chiuso*” was originally reserved to male heirs (modified only by the law of 2001); however, with the decision no. 197/2017, the Constitutional Court repealed art. 5 of the Bolzano province Law no. 32/1978, in the part that provided the preference of men in relation to women at the same rank in the inheritance rights. To such cases, territorially limited to the Bolzano province, the same tax benefits provided for by the law on the agricultural unit are now applied.

8. It falls outside of this work a deeper analysis of the whole environmental Italian legislation, affecting the soil protection that may have positive effects on the cultivated land (e.g.: water protection and water distribution within agricultural areas; natural park regulation, including cultivated areas; climate change protection provisions; rules implementing green energy).

However, at the end of this report, shall be mentioned the rules concerning the protection of agricultural areas from the expansion of areas used for photovoltaic panels.

The legislation limiting the agricultural land use on behalf of the installation of green energy instruments, that also has the effect of reduce the use of cultivated land and may affects the landscape areas. The question was raised firstly at regional level. Apulia Region, for example, laid down a legislation, aimed at protecting the landscape and the agricultural qualified areas from the wild expansion of wind energy towers: indeed, the regional legislation was repealed by the Constitutional Court, because of the conflict with the State competence in this field in lack of the definition of national

rules (CANFORA I., 2011, 311). Anyway, the criteria for landscape protection were subsequently defined at national level: the national guidelines provide now that the competent regional authorities shall take into consideration the landscape value of the land, as well as the special qualification of rural areas, included in territories available for PDO and PGI productions (not simply referring to agricultural areas as themselves). However, with the goal to limit the increase of uncultivated areas, national legislation, in regulating the subsidies for installation of energy production facilities (d.lgs. no. 28/2011, art. 10 c.4), firstly established that farmers can access to financial measures covering the maximum extension of 10% of the percentage of their cultivated land (CANFORA I., 2011, 325); later fully excluded the access to government incentives for photovoltaic panels installed on agricultural land (RUSSO L., 2014).

In any case, the destination of agricultural areas to set up energy plants does not need a modification in the planning qualification of land (that remain “agricultural land for the purpose of planning legislation). This is a further demonstration that the qualification of agricultural areas in Italian legislation does not need an effective cultivation of land; furthermore, the conservation of “agricultural qualification” of these areas reduce the risk of speculative practices, stealing the cultivable land from agricultural activities: indeed, after the removal of the energy plants, the land shall come back to the agricultural use (ALABRESE M. *et al.*, 2013, 83).

Finally – even if from a different point of view – it is to notice that the inclusion of energy production within the agricultural activities (as related activities to the main agricultural farmers’ production), even if it represents an environmental contribution of agriculture to the green energy needs, at the same time may cause a loss of identity of the agricultural activities (GOLDONI M., 2012, 35; BOLOGNINI S., 2012, 159, Canfora I., 2016, 242).

9. The recent Italian legislation on protection of cultivated land is based on traditional tools (from the perspective of land reparcelling – pre-emption right, agricultural unit – with the adaptation in respect of the original legal scheme, as discussed above), as well as on new incentives and promotional rules aimed at combine both aspects of the farmland as place of agricultural activity: business production and protection of public good, towards the risk of abandonment and desertification.

From this point of view, some significant legislative measures have been implemented in Italian legislation in last years, moving from a perspective of a dynamic use of the land, in order to ensure the presence of farmers, as

business owners, in rural territory. An important step in Italian legislation may be considered the establishment of the Bank of land at national level (although applicable only to public land), as well as the promotional measures directed to foster business competitiveness and to ensure the generational change in the agricultural business.

Finally, it is important to outline that legislative measures aimed at improving the use of cultivated land are inevitably linked to the economic situation of Italian (and European) agriculture, characterized by a low remuneration of agricultural commodities, added to the difficulty of the investment in the land by small farmers. The support, laid down by the legislative measures for starting agricultural business activity, ensuring the availability of the land by farmers, is therefore important to preserve the presence of farmers in the rural areas; which should be accompanied by additional rules aimed at enhancing agricultural products value in the agrifood chain.

Bibliography

- ALABRESE M., CRISTIANI E., STRAMBI G. (2013), *L'impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Torino.
- BOLOGNINI S. (2010), *Food security, Food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 159.
- BOLOGNINI S. (2018), *Diritto di prelazione e garanzia per evizione*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 283.
- CALABRIA G. (2015), *Esempi di legislazione regionale in tema di strumenti per la valorizzazione delle aree da destinare alle attività agricole*. www.osservatorioagromafie.it.
- CANFORA I. (2011), *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 304.
- CANFORA I. (2016), *Il fondo rustico, I pannelli solari e l'agrarità per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, in *Riv. dir. agr.*, II, p. 242.
- CASAROTTO G. (2009), *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 201.
- CASAROTTO G. (2018), *La prelazione agraria: de jure condendo*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 28.
- CINQUETTI O. (2018), *La preferenza per i confinanti nell'affitto di terreni demaniali*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 273.

- CLAIAN P., KANCS D'A., SWINNEN J., VAN HERCK K., VRANKEN L. (2012), *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries, Factor Markets, Centre for European Policy Studies* (CEPS), Bruxelles.
- DI MARZIO F. (2015), *La banca della terra*, in *www.osservatorioagromafie.it*.
- EU COMMISSION (2017), *Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law* (2017/C 350/05).
- EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (2015), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)* (2015/C 242/03).
- FRANCARIO L. (2012), *Destinazione Agricola dei terreni, diritto di accesso ed indennità di espropriazione*, in *AICDA Fondo rustico, destinazione, gestione, circolazione*. Convegno di Brescia 23-24 novembre 2012.
- GIUFFRIDA M. (2016), *La proprietà agraria*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 273.
- GOLDONI M. (2012), *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *AA.Vv., Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, Milano.
- ISMEA (2018), *Criteri per la vendita dei terreni nell'ambito della "Banca delle terre agricole"*, approved by decision of the management board, 24 May 2018, n. 25.
- ISTAT (2019), Audizione del Direttore della Direzione centrale per le statistiche ambientali e territoriali dell'Istituto nazionale di statistica Sandro Cruciani (text and statistic annex available at the website: <https://www.istat.it/it/archivio/226984>).
- JANNARELLI A. (2018), *Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 140.
- KAY S., PEUCH J., FRANCO J. (2015), *Extent of farmland grabbing in the EU. DG for Internal Policies – Structural and cohesion policies. Agricultural and rural development*.
- MATTEOLI S. (2018), *La prelazione delle società agricole di persone*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 175.
- MELA G., LONGHITANO D., POVELLATO A. (2016), *La dinamica dei valori fondiari in Italia: i fattori agricoli hanno ancora un peso?*, in *Agiregionieuropa*, n. 47.
- PISCIOTTA G. (2018a), *Conflitto o concorso fra prelazioni*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 306.
- PISCIOTTA G. (2018b), *Brevi riflessioni sul "contratto di affiancamento" in agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 643 ss.

- PORRI E. (2008), *Proprietà fondiaria e territorio agricolo. Il problema dei vincoli*, Pisa.
- PORRI E. (2011), *L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili: il tramonto del valore agricolo medio e le attitudini ulteriori rispetto all'uso del suolo*, nota a Cass. 29 settembre 2011 n. 19939, in *Riv. dir. agr.*, II, p. 127.
- PORRI E. (2018), *Gli strumenti della pianificazione territorial e il problema delle zone agricole*, in *Diritto forestale e agroambientale* (a cura di Ferrucci), Torino.
- RUSSO L. (2014), *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, Scritti in onore di L. Costato, vol. 1 *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli.
- RUSSO L. (2018), *Esercizio della prelazione e carenza di requisiti*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 240.
- SCIAUDONE A. (2002), *Prelazione di più confinanti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 349.
- SCIAUDONE A. (2004), *Commento all'art. 7 d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99*, in *Riv. dir. agr.*, I, 332.
- SCIAUDONE A. (2018), *La (nuova) prelazione dell'i.a.p.*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 195.
- SENATO DELLA REPUBBLICA XVIII, *Dossier Servizio studi (2019), Consumo di suolo: elementi di legislazione regionale*. A cura di Iannetti L.; Minichiello A.
- STRAMBI G. (2017), *Terre incolte e abbandonate e "banche della terra"*, in *Riv. dir. agr.*, I, 599.
- TAMPONI M. (2018), *L'oggetto della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 225.
- TOMMASINI A. (2018), *Esercizio del riscatto agrario e risarcimento dei danni*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 326.
- TONALINI P. (2018), *I profili fiscali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, I, 349.
- URBANI P. (2011), *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di Costato-Germanò-Rook Basile, vol. 2 *Il diritto agroambientale*, Torino.

ALESSANDRA DI LAURO

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET SIGNIFICATIVES DU DROIT RURAL

SOMMAIRE: 1. Réglementation et utilisation des nouvelles technologies (*smart farming*, OGM, *Novel food*). – 1.1. L'agriculture de précision. – 1.2. OGM. – 1.3. *Novel Food*. – 2. Production alimentaire et étiquetage.- 2.1. Lait et viande.- 2.2. Origine. – 2.3. Consentement, information du consommateur, neuroscience, publicité. – 2.4. Plantes officinales, frontières de l'aliment. – 2.5. AOP, IGP et développement durable. – 3. Agriculture et environnement. – 3.1. Food security, food safety, agriculture durable, droit à l'alimentation et politique agricole. – 3.2. AOP, IGP et développement durable. – 3.3. Gaspillage. – 3.4. Changement climatique, protection du paysage et des forêts, énergies renouvelables, banque des terres agricoles. – 4. Agriculture et Constitution.

Ce rapport examine, sans prétention d'exhaustivité, l'évolution de la législation agricole italienne. Il développe essentiellement les questions principales abordées par la doctrine italienne au cours des deux dernières années et renvoie, pour plus de détails, aux publications italiennes mentionnées.

1. La doctrine italienne s'est interrogée sur l'innovation technologique en agriculture et en alimentation, thème retenu par l'Italian Food Law Association (AIDA) lors de sa dernière conférence tenue à l'Université de Trento¹. Au cours de cette conférence, ont été abordés différents aspects concernant les liens entre l'innovation et le droit² et les nouveaux défis pour les juristes³, notamment ceux concernant: l'application du principe

¹ Sur le sujet, voir l'ouvrage collectif *Innovation in Agri-food Law Between Technology and Comparison* (editor (AIDA) Italian Food Law Association) avec les contributions de: L. Costato, M. Goldoni, L. Salvi, G. Pascuzzi, V. Paganizza, I. Canfora, F. Albinini, R. Pardolesi-V.C. Romano, R. Zanlin-Y. Yangyao, M. L. Cloutier, M. Holle, U. Izzo, E. Sirsi, M. Giuffrida, P. Borghi, A. Di Lauro, S. Amorosino, F. Ferrari, A. Jannarelli.

² U. IZZO, *The Symbiotic Role Played By Technology And Law In The Agri-Food Field: An Introduction*, in *Innovation in Agri-food*, cit., p. 145.

³ M. GOLDONI, *Agricultural And Food Law: New Challenges For Legal Scholars*, in *Innovation in Agri-food*, cit., p. 3.

de précaution⁴; les études comparatistes en droit agro-alimentaire⁵; le rôle de la propriété industrielle et d'autres instruments de protection de l'innovation⁶; la relation entre le droit de l'alimentation et les neurosciences⁷ (voir *infra*, par. 2). Naturellement, le thème de l'innovation implique une attention particulière à la sécurité alimentaire (voir *infra*, par. 3) et au système de contrôle⁸.

1.1. Le monde agricole italien montre un grand intérêt pour l'agriculture de précision et les attentes sont nombreuses: l'amélioration de la production, de l'efficacité, de la qualité; la réduction des coûts d'exploitation; la minimisation des impacts environnementaux; la création d'opportunités entrepreneuriales, telles que celles dues à la création des sociétés de conseil, de sous-traitants, etc.

En décembre 2017, en Italie, ont été approuvées les *Linee guida per un'agricoltura di precisione* (D.M. 22/12/2017)⁹. Les *Linee guida* soulignent les grands avantages de l'agriculture de précision à plusieurs égards: la disponibilité des données pour l'application des pratiques agricoles de précision sur la base des connaissances acquises en temps réel; la possibilité d'utiliser l'eau de manière plus durable dans les pratiques d'irrigation et de réduire ou de contrôler l'utilisation d'engrais pour améliorer la production et réduire l'impact environnemental; la capacité à gérer rapidement les changements et, par conséquent, à utiliser les données pour appuyer les décisions agricoles; la possibilité de réduire la consommation de carburant

⁴ P. BORGHI, *The "Myth" Of Precaution, in Innovation, in Agri-food*, cit., p. 172.

⁵ F. ALBISINNI, *Agri-food Law: Innovation and Globalisation in Comparative Perspective, in Innovation in Agri-food*, cit., p.73.

⁶ M. FERRARI, *The Protection Of Seeds Between Open And Closed Models, in Innovation in Agri-food*, cit., p. 209; A. DI LAURO, "Sistemi chiusi" e "sistemi aperti" in *agricoltura: qualche riflessione, in I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber Amicorum Alberto Germanò, Padova, 2017, p. 431.

⁷ A. DI LAURO, *Anatomy Of Food Decisions: Law Face To Neuroscience, in Innovation in Agri-food*, cit., p.193.

⁸ Voir les Actes de Colloque de Rome du 28 mai 2018 sur Règl (UE) 2017/625 publiés dans la *Riv. dir. alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1, 2018, avec les contributions de: F. ALBISINNI, *Il regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*; G. PISCIOTTA, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa ed atti delegati*; S. CARMIGNANI, *Controlli ed informazioni al pubblico*; F. AVERSANO, *Controprotezione e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*; A. GERMANÒ, *Sugli Organismi di controllo*.

⁹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12069>.

et les émissions atmosphériques; et surtout le compactage du sol induit par l'utilisation de machines et d'équipements agricoles.

Les *Linee guida* relèvent l'importance de l'agriculture de précision également dans le secteur de l'élevage dans lequel les différents outils de l'agriculture de précision peuvent être utilisés pour la détection et la surveillance de certaines caractéristiques sanitaires et fonctionnelles des animaux et pour les besoins liés aux nouveaux enjeux de l'élevage, tels que bien-être animal et la traçabilité (données sur la reproduction, aspects de santé, conditions environnementales). L'aquaculture et toutes les exploitations d'élevage aquatiques (poissons, crustacés, mollusques, algues, etc.), sont aussi censés bénéficier de l'agriculture de précision. L'agriculture de précision pourrait également jouer un rôle fondamental en tant que support des décisions en matière de gestion forestière, tant celles concernant les entreprises que celles relatives à la gestion et à la préservation des territoires.

Les *Linee guida* répertorient certains nœuds susceptibles de limiter le développement de l'agriculture de précision tels: la gestion et l'interopérabilité entre dispositifs de producteurs différents mais complémentaires; l'assistance technique en informatique et en électronique; la présence d'environnements très hétérogènes et de caractéristiques du territoire qui rendent difficile l'application des méthodologies; l'âge et le niveau de formation des agriculteurs; la taille moyenne limitée des exploitations.

Les *Linee guida* italiennes, cependant, ne s'attardent pas sur les pré-occupations liées au développement de ces technologies dues principalement à la propriété des données et à l'accès aux données alors que, vue l'importance économique des données, ces questions sont fondamentales pour les agriculteurs et pour l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Ainsi, dans le document du COPA COGECA *Principi essenziali per la raccolta, l'utilizzo e lo scambio di dati agricoli*¹⁰, nous lisons que les données agricoles ont une grande importance économique et que dans de nombreux cas, pour pouvoir bénéficier des solutions basées sur des données, il est nécessaire de combiner les données «brutes» de fermes individuelles avec d'autres types de données fournies par des opérateurs externes. Il est cependant compliqué de savoir à qui appartient les données d'autant plus que, comme indiqué dans le document, «*Les données agricoles représentent*

¹⁰ Copa-Cogeca – European Farmers European Agri-Cooperatives (2016), *Principi essenziali per la raccolta, l'utilizzo e lo scambio dei dati agricoli*, QJ(16)2689:5– DA/FG/mvs, Bruxelles www.copa-cogeca.eu/Download.ashx?ID=1566740&fmt=pdf.

non seulement l'élément vital de la ferme, mais aussi une 'affaire' émotionnelle pour l'agriculteur».

Comme le dit le document *Precision agriculture in Europe: Legal, social and ethical considerations*¹¹, il est nécessaire d'identifier des solutions qui tiennent compte des particularités du secteur agricole et surtout de la faiblesse contractuelle qui caractérise la position des entrepreneurs agricoles dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire. Ces derniers pourraient être désavantagés face à des opérateurs plus forts, certains sans doute plus expérimentés¹².

Dans ce contexte, en Italie, la doctrine suggère que les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles, les coopératives, les consortiums agricoles et les autres formes d'association, s'engagent à avoir un rôle fondamental dans la négociation des données, la protection des agriculteurs, la garantie de l'exactitude et de la véracité des données, ainsi que dans la fourniture des services basés sur les données et dans la logique de promotion de nouvelles formes de services pour l'agriculture¹³.

Il convient de noter que les régions italiennes sont particulièrement actives dans ce contexte. Par exemple la Région «Pouilles» a approuvé la loi 887/2018 «Disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione» et la Région «Toscane» est leader du Réseau des régions européennes pour l'innovation dans l'agriculture, l'alimentation et les forêts (Eriaff) et coordonne le partenariat européen sur l'agriculture de haute technologie (S3 HTF) au sein de la plateforme agroalimentaire de la stratégie de spécialisation intelligente.

Un projet de recherche financé par l'Université de Pise sur «*Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*» (Le pouvoir de la technologie et la fonction du droit: une analyse interdisciplinaire de la *blockchain*) concerne également le secteur agricole (dont ceux de E. Sirsi e A Di Lauro). Les travaux de ce groupe de recherche seront disponibles à la fin de 2020.

¹¹ EPRS – EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (2017), *Precision agriculture in Europe: Legal, social and ethical considerations*, European Union, Bruxelles.

¹² COMMISSIONE EUROPEA (2017), *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy SWD (2017) 2 final*.

¹³ P. LATTANZI, *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa* anno 14 n° 53, Giu., 2018; EAD, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I.

1.2. Comme on le sait (rapport italien à la III^e Commission du CEDR, Lille 2017), l'Italie a transposé par la loi no. 114 (loi sur les délégations européennes) et par la loi no. 115 (loi européenne 2014) la dir. UE 2015/412 qui a introduit dans la dir. UE 2001/18 les art. 26-*ter* et 26-*quater* et a demandé à la Commission UE l'exclusion de l'Italie de la portée géographique des demandes d'autorisation déjà accordées ou autorisées pour six maïs génétiquement modifiés.

Le problème de la coexistence est particulièrement ressenti en Italie qui, confrontée aux difficultés d'application des mesures de coexistence, a mis en œuvre à plusieurs reprises des véritables interdictions de culture aux niveaux national et régional¹⁴.

La décision C-528/16 de la Cour de justice 25 juillet 2018 sur les nouvelles techniques d'édition du génome et notamment, sur le cadre juridique applicable aux nouvelles formes de mutagenèse, a soulevé de nombreux doutes et questions¹⁵. Comme on le sait, sont exemptés de la directive 18/2001 les «organismes obtenus par les techniques de modification génétique énumérées à l'annexe I B» (art. 3), où figure précisément la mutagenèse. On retrouve la justification à cette exclusion dans les *considérants 1 et 17* de la directive 18/2001: la directive ne s'applique pas «aux organismes obtenus au moyen de certaines techniques de modification génétique qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps». Personnellement, j'estime que la décision est bien articulée et qu'en vertu de la loi, la Cour n'aurait pas pu adopter une position différente. En particulier, il me semble que les juges ont correctement examiné les raisons de l'exclusion de certaines techniques de l'application de la directive, liées notamment aux connaissances acquises en la matière et à une utilisation consolidée en décidant de dépasser l'interprétation littérale des dispositions. De nombreux problèmes demeurent toutefois: la Cour de justice a dû intervenir sur des questions aussi délicates alors que le législateur, lui, reste hésitant; le problème du détectage des OGM issus de nouvelles techniques.

¹⁴ L. LEONE, *Confini che dividono, divisioni che legano: della coesistenza tra colture in Europa e negli Stati Uniti*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 411; N. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in www.rivistadirittoalimentare, n. 2, 2017, p. 52; E. SIRSI, *OGM e Agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, Strategie di comunicazione, Prospettive dell'innovazione*, Napoli, 2017.

¹⁵ E. SIRSI, *New Breeding Techniques And Sustainability Principle*, in *Innovation in Agri-food*, cit., p. 147.

1.3. En ce qui concerne les nouveaux aliments (Reg. (UE) 2283/2015), ont été analysés, en Italie, différents problèmes. Le premiers concerne les difficultés de qualification de certains produits alimentaires à la lumière des possibilités offert par le Règlement 2283/2015, en particulier la question des insectes destinés à l'alimentation humaine ou à être utilisés comme aliments pour animaux¹⁶, celle relative aux algues, ou encore aux compléments alimentaires, etc. (voir *infra* 2.4). En outre, la procédure de mise sur le marché des nouveaux aliments pourrait conduire à exclure l'exploitant de l'application de la responsabilité pour produits défectueux (Dir. (CEE) 85/374): dans le cas où des dommages à la santé sont causés par la consommation d'un nouvel aliment autorisé, l'aliment ne pourra pas être considéré comme «défectueux» parce qu'il a été autorisé conformément à la réglementation en vigueur et qu'il offre «la sécurité qui peut être légitimement attendue en toutes circonstances.» Cependant, il existe d'autres formes de responsabilité civile et pénale à ce titre, qui peuvent justifier une réparation¹⁷.

2.1. La décision de la Cour de justice de l'Union européenne C422/16 a suscité en Italie diverses réactions politiques et des controverses entre les opérateurs économiques. Elle confirme l'interdiction d'évoquer la dénomination «lait» et les dénominations du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, réservées uniquement aux produits laitiers, pour désigner, lors de la commercialisation ou dans la publicité, un produit purement végétal, et ce même si ces dénominations sont complétées par des mentions explicatives ou descriptives indiquant l'origine végétale du produit en cause.

Les questions de l'utilisation des dénominations des produits laitiers ont déjà été examinées par la Cour de justice dans l'affaire C-101/98, EU:C:1999:615), dans lequel la Cour a jugé en substance que le règlement n° 1898/87 s'opposait à l'utilisation de la dénomination «fromage» pour un produit laitier dans lequel la matière grasse du lait avait été remplacée

¹⁶ V. PAGANIZZA, *Bugs in law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Milano, 2019.

¹⁷ M. GIUFFRIDA, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2018, n. 4, p. 4; I. CANFORA, *Products of Innovation in Agri-food Markets. Legal rules for the Access of Innovating Products and Paradigms in the Agri-food Market*, in *Innovation in Agri-food Law Between Technology and Comparison*, cit., p. 61; E. ROOK BASILE, *La mano invisibile del rischio*, in *Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 1075; R. SAJJA, *L'informazione alimentare tra sicurezza e qualità nel mercato europeo e globale*, Napoli, 2018, p. 189.

par de la matière grasse d'origine végétale, même si cette dénomination est complétée par des mentions descriptives. L'affaire C422/16 précitée se situe dans dans la même lignée jurisprudentielle.

Comme on le sait, les députés européens Paolo De Castro, vice-président de la Commission Agriculture au Parlement européen, et Giovanni La Via, ont saisi l'occasion de la plus récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne pour exhorter l'exécutif de Bruxelles à prendre des mesures appropriées lorsque le nom des produits à base de viande est évoqué pour des aliments d'origine végétale (*meat sounding*). Ils ont proposé un amendement selon lequel les désignations actuellement utilisées pour les produits à base de viande et les préparations à base de viande doivent être réservées exclusivement aux produits contenant de la viande. Parmi ces désignations, se trouvent par exemple, les steaks, saucisses, escalopes, burgers, hamburgers, etc.

2.2. Comme souligné dans le précédent Rapport italien à la IIIe Commission du CEDR (Lille 2017), par décret ministériel du 9 décembre 2016 entré en vigueur le 20 avril 2017 (*Decreto interministeriale, 9 dicembre 2016, "Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*), l'Italie a introduit l'obligation d'indiquer l'origine du lait et des produits dérivés sur l'étiquette. Les produits AOP e IGP ont été exclus de cette obligation lorsque leur cahier des charges contient déjà ces données. Le décret ministériel prévoit l'indication du pays dans lequel le lait a été traité, du pays dans lequel le produit a été conditionné ou transformé et la possibilité d'indiquer l'origine seulement si les trois phases ont été réalisées dans le même territoire. Le Ministère des politiques agricoles, alimentaires et des Forêts (MIPAAF) a précisé les modalités à suivre pour l'étiquetage des produits laitiers à l'occasion de plusieurs textes (décret ministériel (d.m.) n. 990, publié sur le site du MIPAF le 28 mars 2017; décret ministériel (d.m.) n. 1076, publié sur le site du MIPAF le 20 avril 2017; plusieurs Lignes directrices en date du 26 mai 2017).

Soulignons que, avant l'introduction du décret ministériel du 9 décembre 2016, l'Italie avait présenté une notification à la Commission européenne le 13 juillet 2016 conformément à l'article 45 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011. Au terme du délai de trois mois visé à l'article précité, en l'absence d'avis négatif de la part de la Commission européenne, le gouvernement a publié le décret ministériel précité.

Récemment l'Association laitière italienne et d'autres Associations du secteur (Associazione Italiana Lattiero Casearia – Assolatte, Assocaseari – Confcommercio-Imprese per L'Italia – Assocaseari, Associazione Unionalimentari, Unione Nazionale della Piccola e Media Impresa Industria Alimentare) ont contestés les décrets ministériels de 2017, arguant que l'Italie avait modifié la législation sur l'étiquette du lait après la notification, ce qui rendait illicites les dispositions au regard de l'art. 45 du règlement UE 1169/2011. Les associations requérantes invoquaient aussi les difficultés de mise en oeuvre résultant de ces textes pour les producteurs.

Toutefois, le Tribunal administratif régional (TAR), par décision du 22 juillet 2019 (TAR -Roma-n.-9791_2019 22 luglio 2019), a rejeté la requête, considérant que le décret interministériel du 9 décembre 2016 n'avait pas été modifié par des dispositions ministérielles ultérieures, ces dernières constituant des mesures d'application des règles existantes et déjà notifiées à la Commission. Ains, l'exigence selon laquelle les indications sur l'origine du lait doivent être placées *«Sur l'étiquette en un point évident et dans le même champ visuel, afin d'être facilement visibles et clairement lisibles»* ne sont pas du tout, selon l'avis du TAR, «un «quid novi», mais seulement une précision de ce qui était déjà prévu. Les juges constatent en effet que l'article 4, paragraphe 2 du décret interministériel du 9 décembre 2016 prévoyait déjà que *«2. Les indications d'origine visées aux articles 2 et 3 doivent être indélébiles et figurer sur l'étiquette de manière visible et facilement lisible. Elles ne doivent en aucun cas être cachées, obscurcies, limitée ou séparées des autres indications écrites ou graphiques ou d'autres éléments susceptibles d'interférer.* Le TAR a donc considéré que les dispositions nationales italiennes étaient conformes au Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission du 28 mai 2018 portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire (JO L 131 du 29.5.201) et n'a pas vu de raisons de saisir la Cour de justice sur les questions d'interprétation.

Les questions liées à l'indication de l'origine des denrées alimentaires et aux décrets du MIPAF sur le sujet ont soulevées de nombreuses controverses en Italie. Les dispositions ministérielles prévoyaient l'indication obligatoire de l'origine du lait, mais aussi du riz (Décret du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt sur l'étiquetage du riz du 26 juillet 2017, JO 190 du 16-08-2017), des pâtes alimentaires (Décret du ministère de

l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts du 26 juillet 2017 sur l'origine du blé dur (JO 190 du 16-08-2017)) et des dérivés de tomates (Décret du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt sur du 26 novembre 2017 sur l'indication de l'origine du tomate, JO n. 46 du 26/272018, déjà évoqué par le rapport italien de la III^e Commission du congrès du CEDR de Lille 2017).

Sauf pour le lait, les décrets ministériels ont été adoptés sans effectuer la notification prévue à l'art. 45 du règlement 1169/2011. Cette situation a fait l'objet de nombreuses plaintes de la part de groupes de producteurs, craignant de devoir modifier les étiquettes des produits en raison du non-respect de la procédure de notification.

Quoi qu'il en soit, ces dispositions nationales auront une durée de vie limitée en raison de l'entrée en vigueur du règlement UE 775/2018 (1^{er} avril 2020) parce qu'elles contiennent certaines dispositions qui sont en contradiction avec les indications générales sur l'origine des aliments présentes dans le règlement d'exécution.

Comme on le sait, ce règlement établit *«les modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) no 1169/2011 quand le pays d'origine ou le lieu de provenance d'une denrée alimentaire est mentionné sous la forme d'un terme, d'une représentation graphique, d'un symbole ou de toute indication faisant référence à un lieu ou à une zone géographique, à l'exception des termes géographiques compris dans les dénominations usuelles et génériques qui se rapportent littéralement à une origine, mais qui ne sont pas communément comprises comme une indication d'origine ou un lieu de provenance»* (art. 1, par. 1).

En particulier, quand le pays d'origine ou le lieu de provenance d'une denrée alimentaire est mentionné sur les formes indiquées à l'art. 1, le règlement (UE) 775/2018 impose l'indication obligatoire du *«pays d'origine ou le lieu de provenance de l'ingrédient primaire qui n'est pas le même que le pays d'origine ou le lieu de provenance indiqué pour la denrée alimentaire»*.

Toutefois le règlement (UE) 775/2018 ne s'applique ni aux indications géographiques protégées en vertu du règlement (UE) no 1151/2012, ni aux marques enregistrées lorsque celles-ci constituent une indication d'origine, en attendant l'adoption de règles spécifiques concernant l'application de l'article 26, paragraphe 3, à ces indications» (art. 1, par. 2. II).

Cette exclusion peut facilement être comprise en ce qui concerne les indications géographiques protégées en vertu du fait que *«Les indications du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire contenues dans des appellations de produit protégées en leur qualité d'indications*

géographiques en vertu des règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1151/2012 (2), (UE) n° 1308/2013 (3), (CE) n° 110/2008 (4) ou (UE) n° 251/2014 (5), ou de conventions internationales, entrent dans le champ d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011. Comme ces appellations reposent sur un lien intrinsèque entre les caractéristiques du produit et l'origine géographique, qu'elles relèvent de règles spécifiques, notamment en matière d'étiquetage et revêtent de plus le caractère spécifique d'un droit de propriété intellectuelle, il est nécessaire de détailler dans leur cas les modalités d'indication de la provenance de l'ingrédient primaire prévue à l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) no 1169/2011» (7^e considérant).

En revanche, l'exclusion de l'application des dispositions d'étiquetage de l'origine concernant les marques est moins convaincante.

Dans le considérant 8 du règlement, on peut lire que «Les indications du pays d'origine ou du lieu de provenance d'une denrée alimentaire contenues dans des marques enregistrées, entrent dans le champ d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011. Peut constituer une marque tous les signes, notamment les mots, y compris les noms de personnes, ou les dessins, les lettres, les chiffres, les couleurs, la forme d'un produit ou de son conditionnement, ou les sons, à condition que ces signes confèrent un caractère distinctif aux produits ou aux services d'une entreprise. L'objectif d'une marque est de permettre au consommateur de relier certains produits ou services à une source ou à une origine commerciale particulière. Compte tenu du caractère et de l'objectif spécifiques des marques, il y a lieu dans leur cas d'examiner de manière plus approfondie les modalités de l'indication obligatoire de l'origine de l'ingrédient primaire prévue à l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1169/2011».

La présence d'une référence à l'origine dans les marques et l'inapplication des règles relatives à l'indication de l'ingrédient principal confèrent pour le moment un privilège aux titulaires de marques contenant des références géographiques même dans le logo (pensez par ex. au drapeau italien) et un risque de confusion pour les consommateurs. Les règles applicables seront les règles générales du règlement (UE) 1169/2011 art. 26 et donc les marques qui, par exemple, évoquent «l'italianité» dans le nom ou dans le graphique, mais qui ne sont pas italiennes, devront spécifier que le produit n'est pas fabriqué en Italie si la dernière transformation n'a pas été réalisée en Italie.

Pour autant, en Italie, la saga de l'indication de l'origine continue. Le 7 mars 2019, l'Italie a informé la Commission européenne que l'art. 3 bis du «décret de simplification» (décret législatif du 15 décembre 2018, converti en

loi du 11 février 2019) avait autorisé le gouvernement à introduire des dispositions sur l'origine des produits alimentaires. Le 25 mai 2019, la Commission européenne a informé l'Italie qu'elle avait reçu notification du «décret de simplification» après son entrée en vigueur et que la mesure mise en œuvre en Italie n'entraînait pas dans le champ d'application de la législation concurrente réservée aux États membres par le règlement relatif à l'information sur les denrées alimentaires et qu'elle était donc contraire à ce règlement. En tant que disposition de nature générale, qui insiste sur les questions déjà réglées en détail par le reg. (UE) 1169/11, la Commission a donc souligné la violation par le gouvernement italien du droit européen applicable.

En conclusion, la référence à l'origine des produits alimentaires reste un sujet sensible¹⁸.

L'intervention récente de la Commission dans le règlement (UE) 775/2018 est, pour certaines raisons, décevante, notamment parce qu'il existe des zones d'ombre sur les marques portant des signes faisant référence à des origines géographiques et que le résultat sur les marchés et pour les consommateurs est le manque de transparence, de cohérence et de loyauté.

Dans le même temps, il convient de souligner les grandes difficultés rencontrées par les entreprises obligées à plusieurs reprises à réviser les étiquettes avec des coûts énormes et le fait que les modifications continues nuisent à l'acceptabilité sociale des dispositions introduites.

2.3. À partir du 20 avril 2018, l'Institut italien d'Autorégulation de la Publicité (IAP) a adopté le «Règlement relatif aux cartes numériques sur le caractère reconnaissable des communications commerciales via Internet» (*Regolamento Digital Chart sulla riconoscibilità della comunicazione commerciale diffusa attraverso internet*)¹⁹ qui intègre désormais la *Digital Chart*, déjà adoptée en 2016, dans le Code IAP. Le Règlement indique pour chacune des formes les plus répandues de communication commerciale numérique - telles que l'approbation par des influenceurs et des célébrités (*endorsement*), la publicité native, les réseaux sociaux (*social network*), les sites de partage de contenu (*content sharing*), l'*in app advertising* et l'*advergame* - les mesures en vertu desquelles l'obligation de reconnaissance de message

¹⁸ V. RUBINO, *Sulle ragioni dell'incoerenza fra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2019; ID., *I limiti della tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017.

¹⁹ V. <https://www.iap.it/codice-e-altre-fonti/regolamenti-autodisciplinari/digital-chart>.

publicitaire requise par l'art. 7 du Code IAP sera considérée comme satisfaite. De cette manière, le code met en œuvre le rôle proactif des systèmes d'autorégulation que la Directive (UE) 2010/13 UE sur les services de médias audiovisuels, ainsi que les autres réglementations européennes, encouragent. Dans cette perspective, il faut aussi mentionner l'Accord-cadre que l'Autorité italienne pour la garantie des communications (AGCOM) a signé avec l'IAP le 18 juin 2018²⁰. Cet accord organise une collaboration sur les aspects techniques, économiques et l'échange de données et d'informations afin de promouvoir une communication commerciale correcte.

L'IAP a également introduit l'art. 12 *bis* dans le Code d'autorégulation, c'est-à-dire l'interdiction d'utiliser des images du corps dans des publicités inspirées de modèles esthétiques clairement associés à des troubles de l'alimentation nocifs pour la santé (anorexie, boulimie). Les opérateurs de communication prennent conscience que les modèles esthétiques proposés par la publicité peuvent, dans une certaine mesure, affecter le public, en particulier les jeunes, dans la poursuite de styles de vie et de normes esthétiques dangereuses pour la santé²¹.

Ces interventions en matière de publicité s'inscrivent dans le cadre d'un long processus effectué pour permettre au consommateur, dans différents secteurs et en particulier dans celui de l'alimentation, de faire des choix éclairés même dans des situations où l'évolution des marchés et des connaissances met à dure épreuve la réalisation d'un consensus libre et informé.

Dans ce contexte, il convient de mentionner les recherches menées sur la protection des consommateurs dans les différentes formes de commerce à distance²², dans l'analyse des règles concernant la qualité des produits alimentaires²³ et sur le droit à l'alimentation à la lumière des neurosciences.

Les neurosciences nous permettent de mieux comprendre le fonctionnement des processus cognitifs et posent des questions sur le rôle du droit face à de nouvelles connaissances neuroscientifiques qui peuvent remettre

²⁰ V. https://www.iap.it/wp-content/uploads/2018/06/Accordo-quadro_AGCOM_IAP_amc.pdf.

²¹ V. <https://www.iap.it/codice-e-altre-fonti/il-codice/>.

²² S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018.

²³ Dans ce contexte, la littérature juridique italienne de deux dernières années est très vaste. Outre les publications déjà indiquées dans les notes, voir les manuels: F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2018; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2017; L. COSTATO, P. BORGHI, L. SALVI, V. PAGANIZZA, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2017; L. COSTATO, F. ALBISINNI (ed.), *European and global food law*, Padova, 2016. V. aussi les Actes de Colloque "La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato", Reggio Calabria 10-11 novembre 2017, en cours de publication.

en discussion le libre arbitre, les modalités d'individualisation et d'attribution de la responsabilité des individus, sur les interventions de type «*nudge*» et les dangers d'une possible manipulation des individus, qu'elle soit réalisée par des particuliers qui s'approprient les connaissances (*neuro-marketing*) ou dans le cadre d'interventions menées au niveau institutionnel qui peuvent être qualifiées de «paternalisme juridique». Les connaissances neuroscientifiques, par exemple celles sur le rôle du plaisir, de la perception visuelle et du goût dans les choix alimentaires, remettent en question l'idée de l'agent rationnel, la construction juridique actuelle du consentement éclairé et de la protection des consommateurs dans le secteur alimentaire et conduisent à souligner le rôle du marketing et de la publicité en particulier dans la «construction» du plaisir attendu qui est déterminant pour la consommation d'un aliment²⁴.

2.4. L'Italie montre un grand intérêt pour les plantes officinales. Le cadre juridique de ce secteur est incertain et les frontières entre les produits officinaux, les aliments, les cosmétiques, les médicaments, les compléments alimentaires et les nouveaux aliments, ne sont pas simples²⁵.

Le législateur italien est récemment intervenu sur les plantes officinales avec un Décret Lgs. 21 mai 2018, n. 75, texte consolidé sur la culture, la récolte et la première transformation des plantes médicinales, conformément à l'art. 5 de la loi 28 Juillet 2016, n. 154²⁶. Ce décret élimine la nécessité d'une autorisation pour la récolte et la culture des plantes officinales et établit des règles différentes pour la culture, la récolte, la première transformation et, en général, pour la promotion de la filière des plantes médicinales.

Sur les frontières, notamment celles entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques, a été développé à partir du 2017 un réseau de recherche international et interdisciplinaire piloté par A. Di Lauro (Université de Pise, Italie) et G. Debucquet (Audencia Business School Nantes, France) auquel participe de nombreux chercheurs appartenant à différents domaines²⁷. Le

²⁴ A. DI LAURO, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Rivista italiana di medicina legale e del Diritto in campo sanitario*, n. 4, 2018, p. 1427; EAD, *Anatomy Of Food Decisions: Law Face To Neuroscience*, in *Innovation in Agri-food...*, cit., p. 193; EAD, *Normatività alimentare e consenso fra determinanti sociali e marketing sensoriale*, en cours de publication.

²⁵ P. LATTANZI, *I prodotti di frontiera. Il caso degli "integratori alimentari botanici"*, Napoli, 2019.

²⁶ Pour un premier commentaire voir: A. MANZO, *Il testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 443.

²⁷ V. <https://www.nost.fr/ateliers-nost-2016-2017/un-concept-laliment-atelier-nost-nantes>.

réseau «*Un concept: L'aliment. Quelles sont les frontières entre les aliments, les médicaments et les produits cosmétiques?*» travaille dans le cadre du Groupe de recherche “Normes, sciences et techniques” (GDR NoST) du Centre national de la recherche scientifique française (CNRS), créé en janvier 2016. Le réseau «L'aliment» développe des journées scientifiques et des recherches autour des frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques qui montrent que de nombreuses passerelles entre les régimes juridiques se tissent au point que les catégories définies et distinguées dans les textes européens et internationaux semblent de plus en plus floues sur les marchés et que leur nature se rapprochent. Il suffit de penser au développement de certains domaines de recherche tels que la nutriginétique, la nutriginomique, la nutraceutique ou la nutricosmétique. La «fabrication» d'aliments enrichis, modifiés, fonctionnels, des allégations nutritionnelles ou allégations de santé, des compléments alimentaires, etc., mais aussi des marques et des brevets délivrés dans le secteur alimentaire, pharmaceutique et cosmétique viennent conforter cette tendance, de même que la recherche par les opérateurs économiques de marchés d'accès plus faciles en raison des différentes règles prévues pour l'accès aux marchés dans les différentes catégories de produits²⁸.

2.5. (voir *infra* 3.2)

3.1. Ces deux dernières années, la doctrine italienne a également traité des questions liées à la *food security*, à la *food safety*, à l'agriculture durable, concept qui relie les précédents thèmes au droit à l'alimentation et à la politique agricole. Dans ce domaine, est souvent évoquée la nécessité d'identifier le nouvel horizon du droit agricole centré sur l'agriculture durable²⁹, les nouveaux modèles d'agriculture durable, notamment dans le secteur vitivinicole³⁰,

²⁸ Voir l'ouvrage collectif en cours de publication sous la direction de A. DI LAURO, «*Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les produits cosmétiques*», dans la collection *Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, ETS, Pisa, 2019.

²⁹ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2018, p. 511; F. ADORNATO, *Lo sviluppo rurale paradigma dell'Europa comunitaria*, in *Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 1035, G. SGARBANTI, *La PAC: oggetto e procedura negli artt. 38 e 43 del TFUE*, in *Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 1049.

³⁰ E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, fasc. 2 (publié en mars 2019), p. 21; EAD., *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in PRZEGLAD PRAWA ROLNEGO, 2018, p. 133; EAD., *L'attività agricola che caratterizza e presidia il territorio: vigneti, oliveti e frutteti*, in *Tutela paesaggistica e paesaggio agrario*, 2017, p.173. V. aussi les Actes de

et les différentes questions juridiques liées à l'entrelacement des aspects publics et privés en matière de droits de plantation³¹.

En même temps, la doctrine a pu remarquer une diminution de l'intérêt de l'Union européenne pour le marché agricole, tendance qui affecte notamment le secteur de la production primaire³².

La nécessité du bon usage des régimes de soutien européens et des luttes contre la fraude dans le domaine de la politique agricole est également soulignée. Elle a fait l'objet d'un Colloque sur la «Politique agricole commune et la protection des intérêts financiers de l'Union» (Politica agricola comune e tutela degli interessi finanziari dell'Unione) à Palerme en juin 2018³³.

Ont aussi été développées des réflexions sur l'entreprise agricole et l'entrepreneur agricole³⁴, sur les fonctions sociales de l'agriculture³⁵, sur l'économie circulaire³⁶ et sur la directive (UE) 852/2018 relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Cette dernière étude offre l'occasion de reconsidérer les questions liées à l'économie circulaire et les règles actuelles en matière d'emballage et de matériaux en contact avec les aliments³⁷.

Colloque "Il diritto del vino", 17 mai 2019, Pisa en cours de publication dans la *Revue Diritto agroalimentare*, 2019.

³¹ N. LUCIFERO, *Profili pubblicistici e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2017, p. 476.

³² L. COSTATO, *Il "dio" mercato e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2018, p. 71.

³³ Il est possible de retrouver les actes de Colloque sur: www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3, 2018. Voir, en particulier, G. PISCIOTTA, *Politica agricola comune e strumenti di lotta alle frodi: criticità e ragioni di interesse*; F. ALBISINNI, *Legalità europea ed imprese agricole ed alimentari nel mercato globale*; A. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*; L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE. due finalità compatibili?*; A. JANNARELLI, *La disponibilità del fondo rustico nell'accesso agli aiuti agricoli europei: problemi e prospettive applicative*; A. TOMMASINI, *Finanziamenti agricoli europei, pratiche elusives e tecniche rimediali*; G. GALASSO, *L'agricoltore in attività*; R. ALESSI, *Tecniche di regolazione del mercato agro-industriale e diritto comune*.

³⁴ v. A. SCIAUDONE (dir.), *L'azienda agricola*, Napoli, 2018. Voir aussi les Actes de Colloque *Ripensare la specialità dell'impresa agricola*, Palermo, 10 maggio 2019, en cours de publication in *Riv. dir. agr.*, 2019.

³⁵ v. A. DI LAURO, G. STRAMBI (dir.), *Le funzioni sociali dell'agricoltura, en cours de publication dans la collection Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, ETS, Pisa, 2019.

³⁶ v. M.R. D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare, diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2017, p. 85.

³⁷ I. TRAPÉ, *Il diritto al cibo come paradigma giuridico*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (dir.) *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, Studi in onore di Marco Goldoni, 2019, Pisa, p. 521.

Le problème de l'immigration et du respect des droits des travailleurs immigrés continue reste également un sujet sensible en Italie³⁸.

Les systèmes de sécurité sanitaire des aliments ont également été examinés à la lumière de la nécessité de garantir le droit à l'alimentation adéquate, non seulement du point de vue nutritionnel, mais également dans le respect des conditions culturelles, religieuses, sanitaires et éthiques³⁹ et de la protection des droits de l'homme⁴⁰.

3.2. Dans certains documents européens et internationaux⁴¹, ainsi que dans certains écrits d'économistes agraires, les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) sont de plus en plus considérées comme une expression ou un moteur du développement durable. Cependant, même si les AOP et les IGP peuvent contribuer à la promotion du développement durable, les règles européennes (règlement UE 1151/2012) en matière d'enregistrement de ces signes sont, à certains égards, indifférentes à certaines dimensions du développement durable. Les recherches montrent que certains producteurs accordent une plus grande attention aux dimensions du développement durable et demandent des modifications de la réglementation allant dans ce sens⁴².

Néanmoins, il existe un fort risque que la combinaison superficielle de ces signes avec le développement durable puisse générer de la confusion, être, dans une certaine mesure, trompeuse par rapport aux limites du système de protection européen et international et porter préjudice aux opportunités de ces signes de qualité⁴³.

³⁸ A. TOMMASINI, *Agricoltura e immigrazione: tra diritti violati e opportunità di sviluppo*, in *Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 763.

³⁹ M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, 2018.

⁴⁰ L. PAOLONI, *I diritti dei contadini e la costituzione*, in *Agricoltura e Costituzione...*, cit., p. 251; F. AVERSANO, *Limitazioni del diritto al cibo: una proposta a margine di alcuni casi esemplari*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4, 2018, p. 34; A. DI LAURO, *Protezione della persona e scelte alimentari. Rischi, salute e consenso anche alla luce delle neuroscienze*; in AA.VV. (dir. E. NAVARRETTA, *Diritti e libertà fondamentali nei rapporti fra privati*), III – Parte speciale-Drittwirkung e principio di effettività nelle discipline di settore. Bioetica. Diritti sociali. Alimentazione, Torino, 2017, p. 229; E. SIRSI, *Diritto al cibo e secondo welfare: unadrittwirkung "diffusa"?*, in *Diritti e libertà fondamentali*, cit., p. 247.

⁴¹ Ad ex. FAO, *Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts*, Roma, 2018, <http://www.fao.org/3/I8737EN/i8737en.pdf>.

⁴² E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, cit., p. 133; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381.

⁴³ A. DI LAURO, *Le Denominazioni d'origine protette e le Indicazioni geografiche protette:*

3.3. Comme on le sait, la doctrine italienne manifeste un grand intérêt pour les recherches liées aux thèmes du gaspillage et de l'utilisation des déchets (voir, à cet égard, le rapport italien de la III Commission du CEDR 2017). En 2016, en Italie, a été promulguée la loi du 19 août 2016 n. 166 (*Dispositions concernant la donation et la distribution de produits alimentaires et pharmaceutiques pour la solidarité sociale et la limitation du gaspillage*, JO 30 août 2016, no 202), destinée à faciliter la récupération et le don d'excédents alimentaires et pharmaceutiques et à limiter les impacts négatifs des déchets sur l'environnement et les ressources naturelles causés par le cycle de vie du produit. Les débats et les recherches sur ces sujets sont toujours en cours⁴⁴.

Dans cette perspective, ont été examinées les dynamiques comportementales du gaspillage alimentaire à la lumière des théories sur les soi-disant dissonances cognitives dans le but d'étudier le lien existant entre le «normatif» – c'est-à-dire les normes au sens large, y compris notre sentiment de la «normalité» qui n'est pas toujours exprimé dans des règles qui prennent la forme que nous recherchons habituellement lorsque nous parlons de normes – et les comportements alimentaires qui contribuent au phénomène du gaspillage⁴⁵. L'objectif était de s'interroger sur la manière dont le droit «contribue» sans le vouloir, à l'adoption de comportements individuels menant au gaspillage ou peut participer à la promotion d'un comportement socialement souhaitable ou encore peut contribuer au changement de comportement nécessaire en apportant de nouvelles règles, et surtout en modifiant - je dirais plus profondément et plus radicalement - le tissu social, culturel et économique qui constitue notre sentiment de «normalité». A cette fin, ont été analysés les effets sur les déchets des règles rela-

strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?, en cours de publication in *Riv. dir. agr.*, 2019.

⁴⁴ L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, Bari, 2018; G. MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018; EAD, *L'utilizzazione agronomica dei reflui*, in *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo* (dir. N. Ferrucci), seconda edizione, Torino, 2018, p. 185; EAD, *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, nel volume *Contemporary Challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, R. Boudzinoski (dir.), *Atti del XV World Congress of Agricultural Law*, UAM, Wydawnictwo Nawkowe, Poznan (Polonia), 2018, p. 439; EAD., *La configurazione giuridica del contrasto allo spreco alimentare nei profili di tutela ambientale*, in *Agricoltura e Costituzione...*, cit., p. 443; I. TRAPÉ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2017, p. 45.

⁴⁵ A. DI LAURO, *Lo spreco alimentare: il ruolo della "norma" sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari*, in *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, (editor R. Budzinowski), Poznan, 2018, p. 431.

tives à la date de péremption des aliments ainsi que certaines initiatives visant à favoriser le changement des habitudes et à instaurer une «normalité» différente, tant dans la consommation domestique que dans la consommation collective. Le contexte domestique est considéré comme un contexte dans lequel les comportements sont «régis» par des normes morales personnelles qui ne sont activées qu'en prenant conscience de l'existence d'un problème et de la responsabilité personnelle et en faisant le lien entre les comportements et les conséquences. En revanche, la restauration collective constitue un contexte d'analyse privilégié pour les comportements de gaspillage alimentaire. Les normes sociales sont basées ici sur les attentes, réelles ou supposées, d'un groupe de personnes. Le respect des règles est jugé nécessaire pour obtenir l'approbation du groupe. De ce point de vue, différentes pratiques sont à l'étude dans le domaine de la restauration collective, allant de la réduction de portions, de la sensibilisation visuelle au thème des déchets avec l'application de panneaux et d'images, etc.

Toujours dans le but de lutter contre les déchets, mais aussi contre la pollution et le changement climatique, de nombreuses initiatives ont été prises par les communautés locales pour limiter ou interdire l'utilisation du plastique dans des récipients pouvant être jetés, tels que des assiettes, des verres, des couverts et des bouteilles. Toutefois, dans de nombreux cas, l'interdiction a été suspendue par les Tribunaux administratifs régionaux (par exemple, TAR Sicilia – Palermo, Sez. I 5 luglio 2019, n. 789 ord., TAR Puglia, 30 luglio 2019, n. 315) puisque les dispositions ont été adoptées avant la transposition par l'Italie de la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (JO L 155 du 12 juin 2019, p. 1) *qui prévoit que* les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 3 juillet 2021.

3.4. De nombreux travaux de la doctrine italienne concernent le changement climatique qui remet en question la politique agricole commune et la manière d'intervenir sur la pollution provenant des eaux usées en agriculture et sur l'utilisation de l'eau en général⁴⁶.

⁴⁶ Voir notamment le numéro de la Revue *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, fasc. 2 (publié en mars 2019) consacré à l'agriculture et au changement climatique avec les contributions de: F. Adornato, E. Cristiani, L. Ferraris, N. Ferrucci, Fiore Fontanarosa, S. Manservigi, S. Masini, F. Spagnuolo, I. Trapé, G. Strambi. V., entre autres: F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in

En ce qui concerne la protection du paysage et des forêts, nous voudrions souligner l'adoption du Décret législatif du 3 avril 2018, n. 34, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*. (GU Serie Generale n.92 del 20 avril 2018)⁴⁷.

Le 7 juin 2019 a été publié le rapport préparé par le ministère de la Santé sur le contrôle de la commercialisation et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en 2017⁴⁸. Dans les exploitations agricoles, 3410 inspections ont été effectuées et 369 infractions ont été constatées. Ont été examinées 3150 étiquettes révélant 45 irrégularités et 322 échantillons ont été prélevés pour 229 produits phytopharmaceutiques constatant 3 non-conformités.

Il faut aussi signaler l'adoption du Décret ministériel n 33 du 22 janvier 2018 «Règlement sur les mesures et exigences applicables aux produits phytopharmaceutiques pour une utilisation en toute sécurité par les utilisateurs non professionnels» (*Regolamento sulle misure e sui requisiti dei prodotti fitosanitari per un uso sicuro da parte degli utilizzatori non professionali*”, JO n. 88 du 16-4-2018)⁴⁹. Le décret susmentionné, définit les mesures et exigences applicables aux produits phytopharmaceutiques afin d'éviter les opérations de manipulation dangereuse et garantir une utilisation sûre par des utilisateurs non professionnels, plus particulièrement la personne de l'utilisateur lui-même et ceux qui peuvent entrer en contact directement ou indirectement avec ces produits au cours de leur manipulation ou de leur utilisation ainsi que pendant le stockage à la maison. Les mesures tiennent compte du fait que l'utilisateur non professionnel n'est pas soumis à une formation et ne possède pas couramment les connaissances nécessaires sur les effets nocifs potentiels sur la santé et l'environnement liés à l'utilisation de ces produits, et ne détient aucune des compétences nécessaires pour une application correcte des mesures de protection particulières de l'homme et

Agricoltura e Costituzione..., cit., p. 151; L. COSTATO, *Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell'Unione europea*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 29; F. BRUNO, *La violazione della autorizzazione allo scarico di acque reflue tra sostanze pericolose, limiti tabellari e misure cautelari*, in *Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 505. Voir aussi les Actes de Colloque “*Il diritto agrario-alimentare-ambientale di fronte ai cambiamenti climatici*”, 18 juin 2018, Pisa en cours de publication dans la Revue *Diritto agroalimentare*, 2019.

⁴⁷ N. FERRUCCI (dir.), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), ed. Wolters Kluwer, Milano; EAD, (dir.) *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, II ed., 2018.

⁴⁸ V. http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2858_allegato.pdf.

⁴⁹ V. <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=64042>.

de l'environnement qui vont au-delà des pratiques habituelles d'hygiène et de propreté.

La Stratégie énergétique nationale 2017 (SEN 2017) a été adoptée par décret en date du 10 novembre 2017 par le ministre du Développement économique et le ministre de l'Environnement et de la protection du territoire et de la mer⁵⁰. Elle identifie les objectifs nationaux du gouvernement italien pour guider le processus de réduction progressive de l'utilisation des sources d'énergie fossiles dans tous les secteurs de l'économie, en mettant en œuvre l'objectif européen de transition vers une économie compétitive et à faibles émissions de carbone d'ici 2050.

En ce qui concerne la concurrence des intérêts dans l'utilisation du sol, le document s'aligne sur l'orientation européenne qui vise à éviter la concurrence entre les cultures destinées à l'alimentation et celles destinées à l'énergie. À cette fin, par exemple, la SEN 2017 prévoit qu'à l'avenir, l'aide à la production de bioénergie pourra être accordée uniquement à la production de bioénergie réalisée «à partir de déchets et résidus agricoles ou municipaux et, éventuellement, de produits de deuxième récolte»⁵¹.

Comme anticipé dans le rapport italien de la IIIe Commission du CEDR de Lille en 2017, l'Italie a créé (loi 28 juillet 2016, no. 154, art. 16) la Banque des terres agricoles, qui est considérée comme un outil pour limiter la consommation de sol, mais aussi pour soutenir l'installation dans le monde agricole des jeunes (inférieurs à 40 ans) qui auront accès à des prêts mutuellement avantageux et à des ressources financières spécifiques. L'application de la loi et ses résultats sont suivis de près par la doctrine

⁵⁰ V. <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/energia/strategia-energetica-nazionale>.

⁵¹ N. LUCIFERO, *Il "contenimento del consumo del suolo agricolo": un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 25; S. MANSERVISI, *Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 297; A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l'equa composizione*, in *Agricoltura e Costituzione...*, cit., p. 425; G. STRAMBI, *Agricoltura ed energie rinnovabili nella Strategia energetica nazionale italiana*, in *Agricoltura e Costituzione...*, cit., p. 413; EAD, (dir.) *La produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 239; EAD., *Il bilanciamento degli interessi pubblici nella localizzazione degli impianti di energia rinnovabile è sempre possibile? Il caso delle aree naturali protette*, in *Liber Amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 443; M. ALABRESE, *Criteri di sostenibilità dei biocarburanti nella normativa dell'UE: emersione, evoluzione e compatibilità con le regole del commercio internazionale*, in *Liber Amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 465.

italienne⁵² qui examine aussi les questions liées aux contraintes hydrologiques⁵³.

4. Comme on le sait, le terme «agriculture» n'est plus présent dans la formulation de l'article 117 de la Constitution italienne depuis la réforme de 2001. Au cours des deux dernières années, la doctrine italienne a eu l'occasion d'approfondir le sens de cette «disparition» qui impliquait l'attribution aux régions des compétences en matière d'agriculture avec les difficultés liées à l'exercice de cette compétence, notamment en relation avec les champs de compétence de l'Etat et de l'Union européenne⁵⁴.

L'espace donné à l'agriculture dans la Constitution italienne et le rôle de la constitutionnalisation de l'agriculture dans les divers contextes locaux et internationaux ont été au cœur d'une réflexion de la doctrine ruraliste dans un travail collectif *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura* dans lequel la question des règles sur l'agriculture et pour l'agriculture a été explorée dans ses différentes dimensions juridiques (du niveau de *soft law* à ceux du *hard law*) et différentes échelles juridiques (local, national, régional, international). La Constitution italienne, avec son équilibre entre élasticité, sensibilité et rigidité, joue un rôle extraordinaire de gardien de la mémoire agraire et de promotion de l'innovation et offre toujours un aperçu précieux de l'interprétation et du contenu des principes qui sont présents non seulement dans la Constitution italienne mais également dans de nombreuses constitutions européennes et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵⁵.

⁵² G. STRAMBI, *Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani*, in *Atti del XV World Congress of Agricultural Law*, Roman Budzinowski (ed.), 2018, p. 203; EAD., *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 599.

⁵³ S. MATTEOLI, *Il vincolo idrogeologico*, in *Diritto forestale e ambientale.*, cit., p. 165; ID., *Le acque e la difesa del suolo*, in *Diritto forestale e ambientale.*, cit., p. 171.

⁵⁴ Voir P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una "non materia"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 3.

⁵⁵ Voir E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di) *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, Studi in onore di Marco Goldoni, 2019, Pisa avec les contributions de: A. Germanò, E. Rook Basile, L. Russo, S. Bolognini, M. Ferrari, A. Tommasini, L. Paoloni, G. Miriburg, G. Pisciotta, G. Casarotto, A. Sciaudone, F. Barachini, S. Matteoli, N. Ferrucci, P. Lattanzi, G. Strambi, A. Forti, G. Maccioni, I. Canfora, M. Benozzo, F. Procchi, D. Notaro S. Masini, I. Trapé, P. Borghi, A. Gargani, S. Manservisi, G. De Francesco.

FRANCESCA SPAGNUOLO

HOW ITALY DEALS
WITH THE IMPACT OF CLIMATE CHANGE
ON ITS WATER RESOURCES

ABSTRACT

L'articolo riproduce, con alcune modifiche e integrazioni, una *guest lecture* dal titolo “How Italy deals with the impacts of climate change on its water resources”, svolta presso l'Università di Utrecht nell'ambito del Corso in “Water Governance & Law” della Professoressa Marleen van Rijswijk. Nel testo si dà conto del quadro giuridico di riferimento per la governance delle risorse idriche nel contesto del cambiamento climatico, con particolare attenzione agli aspetti inerenti la capacità di adattamento. Il quadro concettuale di riferimento è il “building block approach” sviluppato da van Rijswijk *et al.* (2014) con riferimento alla gestione sostenibile dell'acqua, e in particolare il concetto di “responsabilità, autorità e mezzi”.

This paper is a revised version of a guest lecture delivered at Utrecht University within the Course on “Water Governance & Law” of Professor Marleen van Rijswijk. It describes how Italy deals with the impacts of climate change on its water resources and suggests how to enhance the adaptive capacity of the national legal framework for water and climate change in a way that takes account of future changes in water resources availability and quality. The conceptual framework is the ten building blocks approach developed by van Rijswijk et al. (2014) for sustainable water governance, and specifically the concepts of “responsibility, authority and means”.

PAROLE CHIAVE: Cambiamento climatico – Acqua – Gestione sostenibile.

KEYWORDS: *Climate change – Water – Sustainable governance.*

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Water rights and multiple water uses: the Italian legal framework. – 3. The policy response to the impacts of climate change on water resources. – 4. Adaptation efforts. – 5. Conclusions.

1. This paper, which is a revised version of a guest lecture given at Utrecht University within the Course on «Water Law and Governance» taught by Professor Marleen van Rijswick, describes how Italy deals with the impacts of climate change on its water resources¹. The goal of the lecture was to improve the understanding of the *organizational process* behind sustainable water governance in Italy, with a specific focus on “responsibility, authority and means”, which is one of the ten building blocks developed by van Rijswick *et al.* (2014) with reference to sustainable water governance².

The ten building blocks approach is an interdisciplinary method aimed at identifying the strengths and weaknesses in water governance capacity. The approach involves an assessment method based on multiple dimensions of water management and governance, including content, organization and implementation. These dimensions are structured into ten building blocks, including, among others, “stakeholder involvement”, “trade-offs between social objectives”; “regulations and agreements”, “conflict prevention and resolution” and “responsibility, authority, means”. The building block on “responsibility, authority, means” deals with issues of allocation of authority and responsibilities, and refers to the participative capacity of the public domain, or in the words of the Authors – to “the input structures of the policy process on which it depends if all water uses have an equal opportunity to become expressed and recognized”³. This paper analyzes the adaptive capacity of the Italian legal framework, in relation to water resources and climate change, through this lens.

2. In the building blocks approach, the identification of authority and responsibilities with respect to water issues, starts with the determination of the property rights on water, which – depending on the legal framework – may be private, public, common, or even *res nullius* (i.e. not based on formally regulated rights). The definition of property rights implies, among

¹ Revised version of the guest lecture given on May 8, 2019 at Utrecht University. I would like to thank Dr. Carel Dieperink and students of Utrecht University for their useful feedback.

² M. VAN RIJSWICK *et al.*, *Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water*, in *Water International*, 2014, 1-18.

³ *Ivi*, p. 10.

other things, the possibility to set restrictions on the use of water and cannot disregard issues of equality, in terms of both access to water and different water uses. It seeks to answer fundamental questions such as “Who has the right to access water?”; “To what extent?”; “And for what uses?”.

In Italy, the ownership of water resources has been widely debated since the unification of the country, in 1861⁴. The history of public water regime in Italy can be divided into three main phases⁵. Firstly, at the time of the adoption of the first Italian Civil Code in 1865, only watercourses classified as rivers and streams were deemed to belong to the State. Secondly, various fundamental rulings of the highest Italian appeal court (Corte di Cassazione) on the capacity of water to satisfy public interests⁶, and the subsequent adoption of royal act 1775/1933 on water and hydropower, led to the conclusion that any surface waters that could be used in the general public interest were public⁷. Thirdly, in 1994, with the adoption of Law n. 36, which was stimulated by the increasing perception of the problem of water scarcity, any internal water body, be it surface or underground water, was considered the property of the State⁸. In 2006, this norm was integrated into the Italian Environmental Code⁹, which transposes the Water Framework Directive (2000/60/Ec¹⁰) into national law.

⁴ See for a reconstruction G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008. See also F. BRUNO, *Aspetti privatistici della nuova normativa sulle acque*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 2; A. Germanò, *La proprietà delle acque secondo la legge italiana 5 gennaio 1994 n. 36 in materia di risorse idriche*, in *Riv. dir. agr.*, 1997; S. MASINI, *Pubblicità delle acque e regime di utilizzazione di “risorse” in funzione dell’interesse generale: osservazioni critiche alla legge 5 gennaio 1994, n. 36*, in RAGIONIERI, DE STEFANIS, MIDENA (a cura di), *Seminari di diritto e legislazione ambientale*, Annali dell’Università degli Studi della Tuscia, Viterbo, 1996; ID., *La “decadenza” della proprietà privata delle acque con particolare riguardo agli usi irrigui*, in *DGA*, 1995, I.

⁵ F. Caporale, *The ownership of water resources in Italy*, 2015, available online on the Global Water Forum webpage, at <http://www.globalwaterforum.org/2015/08/24/the-ownership-of-water-resources-in-italy/>.

⁶ Corte di Cassazione di Roma, 13.12.1910 in *Giur. it.*, LIV (1911), 1, I, 11ff; 16.08.1911 in *Giur. it.*, LIV (1911), 1, I 1038-1039; 19.12.1916, in *Foro it.*, XLII (1917), I, 139 ff; 5.5.1917, *ivi*, 893, ff.

⁷ Regio decreto 11 December 1933, n. 1775, “Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti idrici”, in *OJ* n. 5, 8.1.1934.

⁸ Legge 5 January 1994, n. 36, “Disposizioni in materia di risorse idriche”, in *OJ* n. 14, 19.1.1994. For a comment, S. Cimini, *The Water Service in Italy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 2, Iss. 5, 409-422.

⁹ Decreto legislativo 3 April 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”, in *OJ* n. 88, 14.4.2006.

¹⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, in *OJ* L 327, 22.12.2000.

In summary, in Italy, water is the property of the State and cannot be the subject of private property rights, except for a few residual hypotheses including rainwater harvesting. However, it can be used by private citizens, for both domestic and productive uses, including agriculture (art. 909 of Italian Civil Code, provides, for example, that the landowner has the right to use any water existing on the land).

The definition of the property rights on water implies the possibility of setting restrictions on the use of water by others. In Italy, the authority that sets restrictions on the use of water belongs to the central State – including state administration authorities and the independent regulator for energy, networks and the environment (Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente) – or to regional and local governments, depending on the type of restriction. A restriction can be general, for example, in terms of the amount of water abstracted (water abstraction is always subject to a license), or specific, as in the case of drought or water shortages, when access to water may be limited or even temporarily suspended, as happened in some parts of Italy during the summer drought in 2017¹¹. In principle, restrictions are always possible, within the limits set by the law, to prevent health problems, as in the case of water contamination¹², to satisfy other general public interests, or simply to ensure the water balance (i.e., the ratio between water assimilated in a body of water and water lost from that body).

When restrictions are set, the authority must ensure that all water uses have an equal opportunity to become expressed and, in case, to be realized. In general, Italian law gives priority to domestic uses - for drinking purposes, hygiene and other household needs. However, in situations of water shortage, or scarcity, after human consumption, priority is given to agriculture (Art. 167, Environmental Code).

In Italy, access to drinking water is a universal service. This means that everybody, everywhere in the country, has the right to access a minimum quantity of potable water for personal use (50 liters per person, per day), and those who cannot afford to pay the tariffs can receive financial assistance through social water tariffs¹³. Water services are provided by public or hybrid public-private providers, only to a minor extent by private pro-

¹¹ For a description of the water abstraction license regime in Italy see S. SANATO, J. MYSIAK, C. DIONISIO PÉREZ-BLANCO, *The Water Abstraction License Regime in Italy: A Case for Reform?*, in *Water*, 2016, 8 (3), 103, 1-15.

¹² Art. 10 Decreto legislativo 2 February 2001, n. 31, “Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”, in OJ n. 52, 3.3.2001.

¹³ See Art. 60 L. 221/2015, “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misu-

viders¹⁴. All service providers must comply with relevant laws and regulations - including those on the quality of the service, the continuity of the drinking water supply and tariffs, which are issued by the Italian independent regulator for energy, networks and the environment (in accordance with Law n. 481/1995¹⁵).

In the European Union, the proposed legislation on the quality of water intended for human consumption, which recasts the current Directive (98/83/EC), recognizes that - being the right to water a fundamental human right, as declared by the UN General Assembly on 28 July 2010 (Res. 64/292)- «access to clean, potable water should not be restricted due to unaffordability by the end user»¹⁶. Yet, the proposed Directive refers to domestic users, as the human right to water generally recognized at the international level does not cover water for productive uses, including for agriculture, but only for human consumption¹⁷, with the exception of the UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (adopted by the UN General Assembly on 17 December 2018), which is however a non-binding Declaration¹⁸. On the other hand, access to water for agricultural uses can be considered under certain circumstances – for example, for small farmers in developing countries – as part of the human right to food (Art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), and thus essential for their subsistence¹⁹.

re di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”, in OJ n. 13, 18.1.2016.

¹⁴ Fondazione Utilitatis, *Blue Book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, 2017, www.utilitatis.org.

¹⁵ See Art. 2, comma 12, lett. e).

¹⁶ The text was adopted by the European Parliament in March 2019 and after the 1st reading is now under interinstitutional negotiations (since Sept. 2019)

¹⁷ At the international level, the human right to water that, according to the Committee on Economic, Social and Cultural Right, is embedded in Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (see General Comment n. 15 - *The right to water*, January 20, 2003)), has been also recognized in several sectoral conventions (such as, among others, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (art. 14, para. 2 (h)) and the Convention on the Right of the Child (art. 24, para 2 (c9)). At the national level, only few Constitutions, including the Constitutions of the Republic of Ecuador (2008, art. 12) and Uruguay (1967, amended in 2004, art. 47) recognize the right to water as a “human right”. On the normative content of the human right to water and its legal status see, among many, I. Winkler, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, Oxford/Portland, 2012, pp. 158-168.

¹⁸ See P. CLAEYS and M. EDELMAN, *The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, in *The Journal of Peasant Studies*, vol. 47, Iss.1, 2020, 1-68

¹⁹ For a full outline of this argument see F. SPAGNUOLO, *L'accesso all'acqua per l'agricol-*

Although in the Italian Constitution, there is no constitutional right to water, the right to access to water can be inferred from Art. 2, on individual's inviolable rights, and it is however a human right, proclaimed by the UN General Assembly (in its Res. 64/292 and others²⁰) and embedded in Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights²¹.

3. With specific reference to the impacts of climate change on Italy, in general, and on water resources more specifically, it is worth noting that Italy is located in an area identified by the IPCC as particularly vulnerable to climate change²². This is due to several factors, including the increase in the average temperature, an upward trend in extreme temperatures, a general reduction in precipitation – coupled by an increase in heavy precipitation – and a high vulnerability to climate-related hazards (floods and droughts).

In Italy, the policy approach to climate change has been influenced by the international and EU agendas. As other EU countries that share the EU's intended nationally determined contribution (i.e. the post-2020 voluntary national climate targets which countries are committed to, within the Paris Agreement²³), Italy has committed itself to reduce its GHG emissions by at least 40% by 2030 compared to 1990 levels. Since the ratification of the Kyoto Protocol (in 2002), the national performance, in terms of GHG emission reductions has been satisfactory, thanks to the promotion of re-

tura e diritto ad un'alimentazione adeguata in situazioni di disastro, This Journal, Iss. 2, 2018, 361-376.

²⁰ See, e.g. UN General Assembly Resolutions n. 68/157, 18 December 2013 and n. 70/169, 17 December 2015.

²¹ For a more detailed discussion on the legal obligations stemming from the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, please refer to F. SPAGNUOLO, *Global Land Rush, Water Grabbing and the Human Right to Water*, in M. ALABRESE *et al.* (eds.) *Agricultural Law, Legal Issues in Transdisciplinary Environmental Studies*, Springer Int. Publ., 2017, 293-309 and EAD., *Note minime su water grabbing e diritto (di accesso) all'acqua*, This Journal, Iss. 3, 2013, 562-576. Additional legal duties of the States, with reference to access to adequate water resources, are discussed in E. SOMMARIO, F. SPAGNUOLO, M. ALABRESE, *"Feeding the Hungry, Quenching the thirsty": Shaping the Rights to Food and Water in Disaster Settings through Humanitarian Standards*, in *Global Jurist*, online 16 November 2019 (Vol. 20, Iss.1, 2020).

²² R.S. KOVATS *et al.*, *Europe*, in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge/New York, 2014, pp. 1267-1326.

²³ FCCC/CP/2015/10/Add.1, art. 4, para. 2.

newable energy and energy efficiency (via loans and other ad hoc funds) and the adoption of measures and incentives to stimulate emission cuts (e.g. through eco-taxes on polluting cars). Indeed, in the EU, Italy is the second largest producer of renewable energy, after Germany. However, fossil fuels continue to dominate the Italian energy mix and the Italian energy policy is not always in line with commitments taken at an international level. In the Climate Change Performance Index 2019, Italy ranked twenty-third, receiving a medium rating for its performance in the GHG emission and renewable energy categories. However, in the 2018 index, Italy was ranked eighteenth, among the high performing countries. This downgrade is partly due to the lack of ambition in the targets set by Italy's National Energy Strategy 2017²⁴.

To respond to actual or expected climatic stimuli and prevent and minimize the damage they can cause, in 2015 the Italian Ministry of Environment, Land and Sea adopted a national adaptation strategy²⁵; and around 50% of the Italian regional governments have recognized climate change adaptation in their governance or adopted their own regional adaptation strategy. Furthermore, in 2017, Italy prepared a draft national adaptation plan, aimed at providing institutional guidance to national and local authorities in the implementation of the national adaptation strategy. In July 2017, the national adaptation plan went through public consultation and is now in the process of being finalized. In addition, both regions and municipalities have adopted local plans for adaptation, for example, the city of Bologna developed a mobile application that encourages people to use bikes instead of their own cars, thus saving Co2 and gaining points that can be used to buy ice cream, beer or cinema tickets²⁶.

There are several weak points in the Italian national adaptation policy, including a lack of reliable information regarding adaptation actions taken at the various levels of governance. This is mainly due to a lack of effective monitoring and of available funding, which are often used randomly both for mitigation and adaptation.

Specifically, with regard to the impacts of climate change on the water sector, it is worth noting that in Italy the availability of water resources is

²⁴ Germanwatch, <https://www.climate-change-performance-index.org/country/italy-2019>, last visited 23 May 2019.

²⁵ Decreto ministeriale n. 86, 16 June 2015.

²⁶ J. WOOD, *In this Italian city you get rewarded with beer and ice cream for not driving your car*, 26 October 2018 online on the website of the World Economic Forum on <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/bologna-rewards-cycling-walking>.

estimated to be 58 m³/year, 72% of which are surface waters (rivers, lakes, and springs) and only 28% are underground waters. About 70% of the underground waters are located in the large flood plains of northern Italy, while surface resources are almost equally distributed among the north (53%) and the rest of the country, including the two largest islands. Almost half of the water abstracted (46%) is used for agriculture, ranking Italy as number four in the EU for agricultural water withdrawal (and number one for municipal water, with 428 l/p/d²⁷).

In Italy, as in other Mediterranean countries, a decrease in precipitation is expected in the near future, especially in the summer, associated with an increase in drought severity and duration. There is also likely to be an increase in precipitation extremes, leading to flooding. In addition, heat waves in the summer and increased water demand for irrigation, due to projected precipitation reductions, are expected to lead to excessive abstraction of groundwater resources²⁸.

Although there is uncertainty regarding both water availability and quality in a 2.0°C world, several impacts have already been observed/projected with regard to water resources in the Mediterranean region/Italy, including increased water stress (25% by 2070) and frequency of droughts; growing demand for irrigation water; reduced availability of water resources for productive uses in the north (especially in the Po River Valley); increased seasonal water deficit, due to the significant pressure of summer tourism peaks especially in the south; water quality depletion, due to saltwater intrusion into coastal freshwater aquifers; and a socio-economic emergency, concerning safe water supply in some southern and island regions, where the impacts of climate change in terms of water availability and quality are expected to be higher²⁹.

4. In 2003 (with budget law 2004³⁰) the Italian government adopted a national plan to coordinate all infrastructural works and interventions in the water sector (“Programma nazionale degli interventi nel settore idrico”), which includes a national plan for irrigation, defined by the

²⁷ ISTAT Water Statistics, Years 2015-2018, Rome, 2019.

²⁸ R.S. KOVATS *et al.*, 2014, *supra*.

²⁹ See, for ex., J. SPINONI *et al.*, *Will drought events become more frequent and sever in Europe?*, in *International Journal of Climatology*, Vol. 38, Iss. 4, 2018, pp. 1718-1736; W. CRAMER *et al.*, *Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean*, in *Nature Climate Change* 8, 2018, pp. 972-980.

³⁰ See art. 4, comma 35, Legge 24 December 2003, n. 350, in OJ n. 299, 27.12.2003.

Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies, and aimed at promoting water efficiency in agriculture, by reducing water losses, increasing water reuse, reducing water waste (e.g. by lining canals in order to reduce evapotranspiration losses).

Specifically regarding water reuse, in times of water shortages or drought, the use of unconventional water sources in agriculture, such as wastewater can be extremely useful. Italy is one of only six EU countries that have developed comprehensive standards for water reuse that are included in the national legislation³¹. However, national rules (D.M. n. 185/2003³²) are very strict and limit the potential for water reuse for several reasons, including the fact that the reuse of municipal wastewater is allowed only in the form of discharge on soil for agricultural purposes, and when wastewater addition can increase crop production. Furthermore, national rules require an environmental impact assessment of the reuse system and monitoring of the qualitative characteristics of wastewater and soil. Finally, microbiological restrictions set by Italian law and regulations are considered by some to be excessive, compared with the guidelines issued by the WHO³³. To increase the use of wastewater in agriculture, the EU is currently adopting a regulation aimed at setting minimum requirements for water reuse in the EU, in particular for agricultural irrigation³⁴. In times of water shortage or drought this could prevent farmers from using wastewater without authorization³⁵.

Water-adaptation related actions in Italy are often funded, or co-funded, by EU funds, including the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the Cohesion fund. These funds provide investments to improve the capacity of farmers to accumulate water and use it for irrigation. Within the National Programme for Rural Development, the EAFRD recently funded 35 water projects aimed at saving water and

³¹ For further details see L. ALCALDE SANZ, B.M. GAWLIK, *Water reuse in Europe. Relevant guidelines, needs for and barriers to innovation. A synoptic overview*, JRC-European Commission, 2014.

³² Decreto 12 June 2003, n. 185, Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2°, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in OJ n. 169, 11.05.1999.

³³ For example S. BARBAGALLO *et al.*, *Analysis of treated wastewater reuse potential for irrigation in Sicily*, in *Water Science & Technology*, 65 (11), 2012, pp. 2024-2033.

³⁴ The proposal of the European Parliament and of the Council (COM (2018) 337 fin., 28.05.2018) was amended by the Parliament (see EP legislative resolution of 12 February 2019- Document P8_TA (2019)0071) and it is currently under discussion within the Council.

³⁵ S. BARBAGALLO, G. CIRELLI, S. INDELICATO, *Wastewater reuse in Italy*, *Water Science & Technology*, 43 (10), 2001, 43-50.

reducing water losses³⁶. The beneficiaries of these projects are land reclamation consortia, i.e. public bodies in which every farmer living within the district of the consortium is called upon to share the cost of irrigation in return for benefits, such as collective distribution networks, the maintenance of drainage canals, etc. Several other projects are funded, or in the process of being funded, with national resources from the Cohesion fund and the fund designed to revitalize the national economy under budget law 2019 (“Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese”)³⁷.

Due to the frequency of drought and flood events, various coordination mechanisms between disaster risk management and climate change adaptation are in place, including national and regional warning systems in relation to hydro-geological and hydraulic risks³⁸; and heat wave prevention, communication and management.

However, in Italy, drought remains one of the most pressing impacts of climate change on water resources. In 1999, following the ratification of the United Nations Convention to Combat Desertification (see doc. A/AC.241/27 of 12 Sept. 1994), Italy adopted a National Action Plan to combat drought and desertification³⁹. Regions and watershed authorities are chiefly responsible for its implementation. The National Action Plan identifies four priority intervention sectors, including the sustainable use of water resources. However, the figures are not particularly encouraging, considering that from 2007 to 2017 droughts in Italy caused 14 billion euros of damage in agriculture alone⁴⁰, and that in 2017 precipitation decreased by 22%⁴¹.

What is Italy doing to tackle this situation? In April 2019, the government adopted a decree allocating 260 million euros for around 60 reservoirs located in several Italian regions. However, this is only a portion of the

³⁶ See the Decree of the managing authority n. 14873 of 26 March 2019 on the website of the Italian Ministry of agricultural, food, forestry and tourism policies www.politicheagricole.it.

³⁷ See Decree of the managing authority n. 16437 of 9 April 2019 and Law 30 December 2018, n. 145, art. 1, subpara. 95-96, in OJ n. 302, 31.12.2018.

³⁸ See for example, Art. 7 of the Legislative Decree (D.lgs.) n. 49, 23 February 2010, Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, in OJ n. 77, 2 April 2010.

³⁹ Comitato interministeriale per la programmazione economica, Deliberazione n. 299 of 21 December 1999, in OJ n. 37, 15.02.2000.

⁴⁰ COLDIRETTI, “Clima, persi 14 mld in agricoltura negli ultimi 10 anni”, 31 March 2019, online on the web page www.coldiretti.it.

⁴¹ ISPRA, *Gli indicatori del clima in Italia*, 2018, online on the web page www.isprambiente.gov.it.

whole budget that the budget law for 2019 has allocated to reservoirs and water infrastructures for the next 10 years.

5. To sum up, considering the continuous emergency, especially for drought/seasonal water deficits, Italy would not seem to be performing well enough in terms of adaptive capacity. Although the government is putting in place several actions to improve water storage capacity to cope with water shortages/droughts and seasonal deficits, the effectiveness of the policy response should be supported by a coherent legal framework aimed at allocating water more efficiently among different users, stimulating water savings, and considering water recycle and reuse for irrigation, whenever possible.

In terms of “responsibility, authority and means”, i.e. the capacity of the public domain to guide collective choices aimed at the sustainable management and governance of water resources, there are several gaps in Italy. Indeed, despite restrictions on water uses, the amount of water abstracted is not always well monitored, and illegal abstraction is still a problem, particularly during seasonal droughts. Moreover water leakages throughout the distribution networks are startlingly high – nearly 47.9% in 2015⁴².

In this respect, the law, being a central facet of governance⁴³, certainly has a role to play in fostering adaptation to climate change, by setting the rules that shape the way public and private actors use water resources. Adaptation can be fostered through existing laws and regulations, in that they can be used to promptly respond to the challenges of climate change, e.g. through the effective implementation of the Environmental Code; or by enhancing the adaptive capacity of the national legal framework in a way that takes better account of future changes in water resources availability and quality. This could be achieved, for example, by providing the legal basis to promptly cancel permissions granted for non-priority water uses when extreme events have occurred⁴⁴.

To ensure better surveillance on the effects, and timely responses to

⁴² ISTAT, cit.

⁴³ A.S. GARMESTANI, M.H. BENSON, *A framework for resilience-based governance of social-ecological systems*, in *Ecology and Society*, 18 (1), p. 9.

⁴⁴ On the capacity of the legal system to foster adaptation see, among others, R. CRAIG *et al.*, *Balancing stability and flexibility in adaptive governance: an analysis of tools available in U.S. environmental law*, in *Ecology and Society*, 2017, 22 (2), p. 3 and M. HILL CLARVIS, A. ALLEN, D.M. HANNAH, *Water, resilience and the law: From general concepts and governance design principles to actionable mechanisms*, in *Env. Science & Policy*, 43, 2014, pp. 98-110.

the impacts, of climate change on water resources, funding water efficiency and saving is fundamental, but not enough. What is especially needed is better monitoring and planning. Instead of emergency responses (and plans), Italy needs early action and pro-active prevention.

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

EGIDIA FLORE

OSSERVAZIONI SU TALUNI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI E DOTTRINALI IN TEMA DI RITENZIONE AGRARIA

ABSTRACT

I casi di ritenzione nei rapporti agrari, così come previsti dalla legge n. 203 del 1982, hanno originato numerosi problemi interpretativi tra i quali il più complesso è risultato essere, anche per le forti implicazioni di carattere pratico, quello di accertare se il potere dell'affittuario di rifiutare la restituzione del fondo rustico fino alla soddisfazione delle sue pretese creditorie implichi un tipo di custodia del tutto peculiare.

Si tratta di una problematica sulla quale gli interpreti hanno offerto soluzioni non univoche benché tutte fondate, essenzialmente, sull'innegabile fatto che ciò che viene trattenuto dall'ex affittuario-creditore è un fondo rustico ossia una *res frugifera* la cui fertilità e produttività deve essere salvaguardata anche durante il periodo transitorio della ritenzione.

Questo lavoro è diretto a individuare e analizzare le divergenti soluzioni date dalla dottrina e dalla giurisprudenza alla dibattuta questione se il diritto di ritenzione di cui alla legge n. 203 sia diverso rispetto a quello codicistico e se, conseguentemente, l'ex affittuario, nella veste di retentore, possa o meno continuare a godere del fondo ed appropriarsi dei relativi frutti e se, in tal caso, sia o no tenuto a corrispondere il canone al legittimo titolare della *res*.

The cases of retention in agricultural land relations, as provided for by Law no. 203/1982, gave rise to several interpretation issues. The most complex one, among others, was, also in view of strong practical implications, to ascertain whether the power of the tenant to refuse the return of the agricultural holding until their creditor's claims are met implies a specific kind of protection.

With regard to these issues, experts have provided non-univocal interpretations. However, the proposed solutions were all basically founded on the fact that the good retained by the former tenant -creditor is an agricultural holding, that is a res frugifera (productive land) which fertility and productivity must be preserved during the transitory retention period.

The aim of this study is to identify and analyze the different solutions provided by doctrine and jurisprudence about the debated question of whether the right of retention referred to in Law no. 203 is different from norms contained in the codes; and, consequently, whether or not the former tenant, as the withholder, can continue to benefit from the agricultural holding and take possession of the its fruits; and, in that case, whether the tenant is required to pay the lease to the legitimate owner of the res (land).

PAROLE CHIAVE: Ritenzione e rapporti agrari – Ritenzione in senso tecnico e autotutela – Obbligo di custodia – Produttività e canone.

KEYWORDS: *Retention and agricultural land relations – Technical retention and self-protection – Obligation of protection – Productivity and lease.*

SOMMARIO: 1. Le fattispecie di ritenzione nei rapporti agrari: origine ed evoluzione. – 2. Ritenzione in senso tecnico e autotutela. – 3. I dubbi sulla natura giuridica e sulla configurabilità della ritenzione come situazione soggettiva autonoma. – 4. Le ipotesi “ritentive” agrarie come fattispecie di ritenzione in senso tecnico. – 5. Sugli effetti della ritenzione in senso tecnico. – 6. Sulla questione del contenuto dell’obbligo di custodia del retentore agrario: “gestione produttiva” o “idoneità produttiva”? – 7. (*Segue*): La teoria dell’“idoneità produttiva” come contenuto dell’obbligo di custodia gravante sul retentore “agrario”. – 8. Il problema del pagamento del canone. – 9. Le posizioni giurisprudenziali. – 10. Conclusioni.

1. Le fattispecie di ritenzione nei rapporti agrari, istituite con leggi di settore risalenti all’ultimo trentennio del secolo scorso, contribuiscono a dimostrare che nel nostro ordinamento l’istituto della *retentio* non costituisce oggetto di una disciplina generale che, in maniera organica ne delinea i requisiti e la natura, ma si manifesta come uno strumento di autodifesa – di particolari crediti pecuniari – contemplato in molteplici e distinte ipotesi normative collocate non solo in varie parti del codice ma pure nella legislazione speciale.

Una prima ipotesi normativa di ritenzione nei rapporti agrari è stata introdotta dalla legge n. 11 del 1971 (“Nuova disciplina dell’affitto di fondi rustici”) la quale, all’art. 15, comma 5°, stabiliva che «se in giudizio è stata fornita prova della sussistenza in generale dei miglioramenti, all’affittuario compete la ritenzione del fondo fino a quando non è stato soddisfatto il suo credito o non siano state prestate idonee garanzie». Questa norma, seppur con una formula per certi aspetti tutt’altro che chiara, è valsa comunque a porre rimedio a quella situazione di iniquità che, fino al 1971, era rinvenibile nel nostro ordinamento proprio per la mancata previsione dello *ius retentionis* in capo al concessionario di fondo rustico. Costui, invero, stando a un’interpretazione strettamente letterale delle disposizioni normative allora in vigore, risultava sprovvisto del menzionato diritto anche nell’ipotesi in cui vantasse crediti per miglioramenti apportati al fondo con il consenso del concedente¹, ossia in una fattispecie che, sotto vari profili,

¹ È risaputo che fino all’emanazione della legge n. 11 del 1971 i miglioramenti sul fondo locato potevano essere effettuati solo previo accordo fra le parti. Invero l’art. 1632 cod. civ., volto a temperare la regola generale di cui all’art. 1592 cod. civ., restò lettera morta per la mancata emanazione della legge speciale che avrebbe dovuto individuare l’autorità competente ad esprimere la valutazione della sicura utilità dei miglioramenti programmati; in proposito v. *amplius* A. GERMANÒ, *Dell’affitto a coltivatore diretto artt. 1628-1654*, in E. ROMAGNOLI - A. GERMANÒ, *Dell’affitto di fondi rustici. Dell’affitto a coltivatore diretto*, libro IV, *Delle obbligazioni*, in *Commentario del codice civile* Scialoja e Branca, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 1990, p. 300 ss. Al riguardo v., pure, A.

appariva a molti interpreti come assimilabile a quella del possessore di buona fede munito, appunto, *ex art.* 1152 cod. civ., del potere di trattenere il bene migliorato fino al soddisfacimento del proprio credito.

Tant'è che nell'interpretare il silenzio normativo sul diritto di ritenzione del locatario di fondo rustico, serbato anche dal codificatore del '42, la dottrina appariva divisa tra coloro che sostenevano l'applicabilità dell'istituto ritenitivo di cui all'art. 1152 cod. civ. al conduttore migliorante e coloro che, invece, la negavano argomentando, in conformità con quanto asserito dalla giurisprudenza², che le norme sulla ritenzione, derogando al divieto generale di farsi giustizia da sé, istituiscono forme eccezionali di autotutela insuscetibili di applicazione analogica³.

Questa diatriba dottrinale sull'applicabilità in via analogica dell'istituto di cui all'art. 1152 cod. civ. ha quindi perso vitalità, almeno riguardo al caso dell'affittuario migliorante, proprio con l'introduzione dell'apposita fattispecie di *retentio* di cui al sopra ricordato art. 15, comma 5°, legge n. 11 del 1971.

Successivamente il detto art. 15 è stato abrogato⁴ e sostituito dalla di-

TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, Milano, 2006, p. 117.

² Cass. 30 maggio 1952, n. 1566, in *Rep. Foro it.*, 1952, voce *Ritenzione*, c. 2041; Cass. 20 dicembre 1965, n. 2465, in *Giust. civ. Mass.*, 1965, p. 252; Cass. 2 giugno 1999, n. 5346, in *Mass. Giur. it.*, 1999, p. 1242; Cass. 29 settembre 2005, n. 19162, in *Mass. Giur. it.*, 2005, p. 1880; Cass. 25 settembre 2012, n. 16297, in *Imm. e propr.*, 2012, p. 734.

³ Durante la vigenza del codice civile del 1865 la dottrina era piuttosto coesa nel reputare estensibile il diritto di ritenzione al di là delle poche ipotesi *ivi* espressamente disciplinate, purché in fatto se ne ravvisasse la giustificazione equitativa. Tale coesione venne sempre più a mancare allorché, nel 1942, fu adottato il nuovo codice il quale, infatti, pur avendo moltiplicato i casi di riconoscimento del diritto di ritenzione ha comunque omesso di prevederlo in capo all'affittuario. Questa mancata previsione pure nell'ambito del nuovo codice fece sì che la dottrina si dividesse e che una parte di essa, schierandosi a fianco della giurisprudenza, sostenesse strenuamente l'eccezionalità delle norme sulla ritenzione e dunque l'inapplicabilità, in via analogica, dell'art. 1152 cod. civ. al conduttore migliorante. In proposito cfr. A. SATURNO, *L'autotutela privata. I modelli della ritenzione e dell'eccezione di inadempimento in comparazione col sistema tedesco*, Milano, 1995, p. 84 e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

⁴ Sull'abrogazione tacita dell'art. 15 della legge n. 11 del 1971, cfr. E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari n. 203/1982*, a cura di A. Carrozza, L. Costato, A. Massart, Padova, 1983, pp. 53 e 54; M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, in *Diritto agrario e processo*. Atti del Convegno, Cremona, 12-13 ottobre 1993, Cremona, 1994, p. 132. Al riguardo in giurisprudenza è stato affermato che «in tema di contratti agrari, sebbene l'art. 58, comma 2°, della legge n. 203 del 1982, si limiti a stabilire l'abrogazione delle precedenti disposizioni incompatibili con quelle della stessa legge, e nonostante difetti in questa l'abrogazione espressa dell'art. 15 della

sciplina contenuta nella legge n. 203 del 1982 (“Norme sui contratti agrari”) la quale, nel riformare la normativa sui rapporti agrari, ha pure dettato le nuove norme sul diritto di ritenzione dell'affittuario ammettendone l'esercizio non solo per i crediti inerenti ai miglioramenti, alle addizioni e alle trasformazioni apportate al fondo (artt. 16, 17, e 20) ma anche per le indennità spettanti in caso di risoluzione incolpevole del contratto (art. 43), nonché nell'ipotesi di rilascio dei terreni oggetto di concessione edilizia (art. 50).

Nell'articolato della legge n. 203 è innanzitutto disciplinata l'ipotesi di ritenzione finalizzata a garantire al concessionario la corresponsione dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo nel corso del contratto di affitto e nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 16. Invero, ai sensi dell'art. 17, comma 2°, l'affittuario che ha eseguito i miglioramenti “ha diritto ad una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti effettuati e quale risultante al momento della cessazione del rapporto⁵, con riferimento al valore attuale

legge n. 11 del 1971 (in sé non incompatibile con la nuova legge), si deve ritenere che sia ugualmente venuto a verificarsi l'effetto abrogativo di questa norma, in applicazione dell'ulteriore criterio generale di sopravvenuta abrogazione tacita previsto dall'art. 15 preleggi e, cioè, quello della nuova regolamentazione dell'intera materia, da individuarsi nelle conseguenze dell'aumento del canone spettante al locatore o dell'indennità per l'incremento di valore del fondo da attribuirsi al conduttore, unitamente alla nuova regolamentazione del pagamento rateale dell'indennità per miglioramenti e del diritto di ritenzione del conduttore, come ora contenuta nell'art. 20 della medesima legge n. 203 del 1982»: Cass. 13 febbraio 2018, n. 3408, in *Guida al diritto*, 2018, p. 6.

⁵ Solo alla cessazione del contratto di affitto, con l'obbligo della restituzione del fondo, diviene attuale il problema del mancato pagamento delle indennità garantite dal diritto di ritenzione ed è, dunque, da quel momento che si possono applicare le regole della *retentio*. Riguardo alla norma di cui all'art. 17, comma 2°, legge n. 203, la Suprema Corte ha precisato che: «in tema di indennità per i miglioramenti, il momento della cessazione del contratto si identifica con la data in cui il rapporto è dismesso alla scadenza contrattuale o legale, o con quella di anticipata risoluzione, con correlativo rilascio del terreno. Qualora il rapporto non venga dismesso alla scadenza (o all'atto della sua anticipata risoluzione), risultando la stessa controversa, il momento della cessazione del rapporto va individuato nella data fissata dalla sentenza di condanna al rilascio del fondo (che coincide, *ex lege*, con l'annata agraria in cui la sentenza è pronunciata), posto che da tale momento il proprietario concedente può ottenere coattivamente il rilascio del fondo ed il conduttore può far valere il diritto agli eventuali miglioramenti apportati», Cass. 14 ottobre 2008, n. 25140, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 1480; in senso conforme, Cass. 12 dicembre 2009, n. 26504, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2010, p. 247, con nota di N. RAUSEO, *I Miglioramenti fondiari e cessazione del contratto agrario*. Sull'ambiguità della locuzione “cessazione del rapporto” contenuta nella norma di cui all'art. 17, comma 2°, legge n. 203 e delle problematiche da essa originare, cfr. E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., pp. 79 e 89; A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore*

di mercato del fondo non trasformato. Le parti possono convenire la corresponsione di tale indennità anche prima della cessazione del rapporto”. L’art. 17, comma 4°, enuncia il principio generale in forza del quale l’affittuario può legittimamente rifiutare la restituzione del fondo fino a quando non gli sia corrisposta l’indennità per i miglioramenti fissata dall’ispettore agrario o determinata con sentenza definitiva dall’autorità giudiziaria. L’art. 20, comma 2°, nel precisare che la prova dei miglioramenti può essere fornita sia nel giudizio di cognizione che in quello di esecuzione, ha specificato che «all’affittuario compete la ritenzione del fondo (...) salvo che il locatore non presti idonea garanzia (...)».

Ma la legge n. 203 – oltre al caso di ritenzione volto a tutelare i crediti dell’affittuario migliorante, di cui si è appena detto –, contempla altre due ipotesi di ritenzione: una è quella diretta a garantire le indennità per risoluzione incolpevole del contratto (art. 43, comma 5°); e l’altra è quella prevista a garanzia degli indennizzi per il rilascio di terreni oggetto di concessione edilizia (art. 50, comma 4).

Le disposizioni sopra richiamate – ossia quelle ricomprese negli artt. 17, 20, 43 e 50 della legge n. 203 – pur non essendo tra di loro ben coordinate⁶, rappresentano, comunque, l’essenza della disciplina istitutiva delle tre fattispecie di ritenzione ammesse nei rapporti agrari. Queste fattispecie, invero, pur nelle loro diversità, sono accomunate dal fatto che sono state istituite con formule normative nelle quali è contenuta la locuzione “diritto di ritenzione”. Tuttavia si tratta di formule “lapidarie” in quanto il legislatore si è limitato ad attribuire, proprio attraverso la mera utilizzazione della detta locuzione, il diritto di ritenzione all’affittuario senza nulla precisare riguardo alla natura di tale diritto, né in merito ai poteri e ai do-

diritto, cit., p. 346; S. MATTEOLI, *Considerazioni in tema di individuazione del momento di determinazione dell’indennità per i miglioramenti eseguiti sul fondo dall’affittuario*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, II, p. 16 ss.

Inoltre il giudice di legittimità ha pure affermato che, in tema di controversie agrarie, «il rilascio del fondo va attuato alla scadenza del termine dell’annata agraria anche nel caso in cui il rilascio stesso debba aver luogo a seguito del venir meno del diritto di ritenzione spettante al conduttore ex art. 20 della legge n. 203 del 1982», Cass. 8 luglio 2005, n. 14449, in *Mass. Giur. it.*, 2005. In proposito cfr. G. CASAROTTO, *Le controversie agrarie nella disciplina dell’art. 11, d.p.r. 1° settembre 2011, n. 150*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 476.

⁶ In tal senso, v., E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., p. 69; M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione e l’indennizzo per risoluzione incolpevole*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, 3^a ediz., Padova, 2003, p. 431.

veri che competono alle *ex parti* contrattuali durante la fase della *retentio*, ossia durante il periodo in cui il fondo rimane, nonostante l'avvenuto scioglimento del contratto, in detenzione all'*ex* affittuario-retentore in ragione dei crediti da questo vantati nei confronti dell'*ex* locatore.

Queste osservazioni valgono ad evidenziare che anche nell'ambito della legislazione agraria, similmente a quanto rilevabile nel codice civile, l'istituto della ritenzione, emergendo da laconiche norme contenenti la locuzione "diritto di ritenzione", si manifesta come un fenomeno dalla natura sfuggente contemplato in più ipotesi normative sprovviste di una disciplina di carattere generale.

Orbene, le fattispecie di ritenzione nei rapporti agrari, proprio in ragione della loro laconicità, oltre ad avere suscitato dubbi sul fatto che esse configurino casi di ritenzione in senso tecnico, hanno pure originato la peculiare problematica concernente l'individuazione del contenuto dell'obbligo di custodia dell'*ex* concessionario durante il periodo in cui questi, nell'esercitare il suo potere di ritenzione, rifiuti di rilasciare il fondo e permanga sull'immobile nelle vesti di retentore.

Si tratta, evidentemente, di questioni complesse e di notevole rilevanza pratica sulla cui soluzione, va fin da ora precisato, si sono sviluppate contrastanti tesi interpretative tra l'altro di non semplice raffronto in quanto gli Autori sembrano aver sviluppato opinioni sulla ritenzione agraria partendo da differenti teorie sull'istituto della ritenzione in senso tecnico così come elaborate dalla letteratura civilistica.

Appare pertanto opportuno che le osservazioni sulle tendenze dottrinali e sugli orientamenti giurisprudenziali in tema di ritenzione agraria siano precedute da una sintetica descrizione dei risultati cui è pervenuta la letteratura civilistica nel tentativo di offrire i criteri da utilizzare per discernere le fattispecie di ritenzione in senso tecnico rispetto a quelle meramente apparenti o improprie.

2. Nell'interrogarsi se i casi di ritenzione previsti dalla legislazione agraria siano o meno qualificabili come fattispecie di ritenzione in senso tecnico non si può prescindere dal considerare che nel nostro ordinamento manca una disciplina generale del fenomeno ritentivo. Il nostro legislatore, invero, non si è mai preoccupato di regolamentare o definire tale fenomeno con disposizioni di carattere generale le quali mancano finanche nel codice civile nel cui ambito, infatti, la *retentio* non riesce ad assumere un'autonoma collocazione sistematica e si manifesta come una figura contemplata in numerose ipotesi normative.

Tutto ciò ha comportato il formarsi di una letteratura dedita a ricavare, dall'analisi degli eterogenei casi di *retentio* sparsi nel codice, una definizione unitaria del fenomeno "ritentivo in senso stretto" e di identificarne gli elementi comuni idonei a contraddistinguere, appunto, le fattispecie di ritenzione in "senso tecnico"⁷.

Sono rinvenibili, sia in dottrina che in giurisprudenza, numerose definizioni dirette a circoscrivere il significato tecnico-giuridico del "fenomeno ritentivo"; definizioni che, pur differenziandosi tra loro per il fatto di dare maggiore rilievo ad un aspetto piuttosto che ad un altro, si prestano ad essere sussunte in quella formula generica che descrive la ritenzione come «la facoltà attribuita al creditore, che ha nelle proprie mani una cosa che dovrebbe essere restituita al debitore, di rifiutare la consegna fino a quando non sia stato soddisfatto del suo credito»⁸.

Partendo da tale definizione è stato sostenuto che costituiscono ipotesi di ritenzione in "senso proprio", ovvero in "senso tecnico", solo quelle previste da disposizioni legislative e sempre che, nell'ambito di tali disposizioni, «i termini ritenzione o ritenere non assumano il significato (inesatto) di 'diritto di appropriazione'»⁹. Quindi, per aversi un'ipotesi di ritenzione in senso tecnico, oltre all'esplicita "previsione legislativa" e all'essenziale "provvi-

⁷ Al riguardo è stato osservato che nel nostro ordinamento l'istituto della ritenzione «è limitato ad ipotesi singole e, per giunta, ritenute tipiche. Sicché, i presupposti della ritenzione si frammentano, essenzialmente, in quelli di ciascuna delle figure già previste. L'ulteriore operazione ermeneutica, che volesse individuare dei caratteri comuni a tutte, esprimerebbe, così, il tentativo di enucleare una figura unitaria di ritenzione *tout court*: cui si può ben giungere sul piano teorico, ma, da un lato, senza che si possano creare – almeno così prevalentemente si ritiene – nuove fattispecie di *retentio* in virtù di tali presupposti 'generali' così rinvenuti; e senza che, dall'altro lato, questi presupposti 'generali' possano smentire quelli, eventualmente diversi, della singola figura prevista dal legislatore»: A. SATURNO, *L'autotutela privata. I modelli della ritenzione e dell'eccezione di inadempimento in comparazione col sistema tedesco*, cit., p. 101.

⁸ Si tratta della definizione data da F. SEMIANI BIGNARDI, *La ritenzione nell'esecuzione singolare e nel fallimento*, Padova, 1960, p. 5. L'A. ha indicato come presupposti del diritto di ritenzione in senso proprio la detenzione o il possesso della cosa altrui e il credito pecuniario nei confronti di colui che ha diritto alla riconsegna della cosa. Ha escluso, invece, che la connessione tra il credito e la cosa ritenuta sia un elemento caratterizzante il diritto di ritenzione in senso tecnico (*ibid.*, pp. 5, 6, 34). Secondo altra dottrina, però, la detta connessione rappresenta un elemento essenziale della *retentio*, in proposito, tra i tanti A., v., a titolo esemplificativo, L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, Milano, 1974, p. 161 ss.; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione. Dall'autotutela alla pena privata*, Napoli, 1995, pp. 69, 70, e dottrina *ivi* indicata.

⁹ F. SEMIANI BIGNARDI, *La ritenzione nell'esecuzione singolare e nel fallimento*, cit., p. 7.

sorietà” della situazione di *retentio*¹⁰, sarebbero sufficienti la «detenzione o il possesso della cosa altrui»¹¹ e il «credito pecuniario» nei confronti di colui che ha diritto alla riconsegna della cosa¹². Non sarebbe, invece, necessaria la “connessione” tra il credito e la cosa ritenuta, in quanto la *retentio* può essere configurata dal legislatore senza prevedere la detta connessione¹³.

¹⁰ Il requisito della provvisorietà è caratteristico della posizione del retentore in quanto questi trattiene una cosa altrui non già per farla sua, bensì temporaneamente e, quindi, soltanto fino a quando il *dominus* della *res* (o, comunque, colui che ha diritto alla restituzione) non abbia soddisfatto il credito garantito dalla *retentio* (cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., pp. 140, 141; W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, in *Noviss. dig. It.*, vol. XVI, Torino, 1969, p. 178).

¹¹ Il possesso o la detenzione della cosa altrui rappresentano i presupposti per l'esistenza del diritto di ritenzione: “per ritenere occorre preliminarmente tenere”, così A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, Milano, 1983, p. 116. Dubbi sono stati però sollevati in merito alla sufficienza della detenzione come presupposto del diritto di ritenzione. La ritengono sufficiente: F. SEMIANI BIGNARDI, *La ritenzione nell'esecuzione singolare e nel fallimento*, cit., p. 6; A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 1382; D. L. GARDANI, voce *Ritenzione*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., XVIII, 1998, p. 65; P. BASSO, *Il diritto di ritenzione*, Milano, 2010, p. 61. Reputano invece necessaria la situazione possessoria in senso stretto: W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 174; L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 179; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 82.

¹² La dottrina è unanime nel considerare il credito, in forma pecuniaria, quale elemento essenziale della ritenzione. Invero, l'opinione comune è che al fine di poter qualificare una fattispecie normativa come ritenzione in senso tecnico sia necessario che il soggetto tenuto alla restituzione della *res* posseduta, o detenuta, vanti, nei confronti del *dominus* o di chi ha diritto alla restituzione un particolare credito pecuniario. Pertanto i soggetti coinvolti nella ritenzione appaiono contemporaneamente titolari di posizioni creditorie e debitorie insieme, le quali dovrebbero consistere in «debiti e crediti che, benché reciproci, si inseriscano nell'ambito di due distinti rapporti e non risultino, quindi, legati da un nesso di corrispettività o, comunque, di interdipendenza, trovando la propria origine in fatti del tutto differenti», L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 152. Più precisamente il credito pecuniario, e il corrispondente obbligo di effettuare il pagamento, troverebbe origine in una causa determinata ancorché di volta in volta diversa (ad esempio nelle spese relative a miglioramenti, riparazioni o addizioni effettuate dal retentore per l'ipotesi di cui all'art. 1152 cod. civ.); mentre l'origine dell'obbligo di restituire, con il corrispondente diritto alla restituzione, sarebbe da individuare tanto nell'accertata alienità della *res* quanto nella cessazione dell'efficacia del rapporto per cui la *res* era nel possesso o nella detenzione del futuro retentore; cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 152; A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, cit., p. 1380.

¹³ Cfr. F. SEMIANI BIGNARDI, *La ritenzione nell'esecuzione singolare e nel fallimento*, cit., pp. 6, 34, 229, 295. Sulla non essenzialità della connessione del credito con la *res* detenuta o posseduta v., pure, A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, cit., p. 1381.

Altra dottrina, invece, ha reputato che la connessione rappresenti un elemento essenziale del diritto di ritenzione in quanto svolgerebbe l'importante funzione di limi-

Questo pensiero dottrinale propone, dunque, una nozione di ritenzione in senso tecnico avente un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello delineato da altri autori che, considerando l'art. 1152 cod. civ. come "disposizione generale e quindi normativa dell'istituto"¹⁴, individuano nel "possesso" della cosa, nel "credito" e nella "connessione" gli elementi indispensabili affinché un'ipotesi normativa possa essere qualificata come vera fattispecie di *retentio*¹⁵.

Tuttavia gli interpreti, guardando al meccanismo di attuazione (rifiuto della consegna della cosa altrui), sono concordi nell'inquadrare la ritenzione nel più ampio contesto dell'autotutela privata¹⁶ di cui, è stato detto, costituisce una delle massime espressioni¹⁷.

Dell'autotutela privata, anch'essa sprovvista all'interno del nostro ordinamento di una disciplina generale¹⁸, la letteratura ha elaborato defini-

tarne l'esercizio soltanto in riferimento ai beni per i quali le spese sono state effettuate e non anche ad altri beni posseduti dal *retentor*. È stato pertanto affermato che la connessione deve essere intesa nel senso che il credito sia sorto in relazione alla cosa o a causa di essa, cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 164; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 70, (v. *supra*, nota 8).

¹⁴ W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 174. Secondo questo A. la norma di cui all'art. 1152 conterrebbe i principi-base regolanti l'intera materia, sicché ad essa si dovrebbe fare riferimento nei casi di vera ritenzione per individuare le condizioni alle quali detta norma ne subordina l'esercizio in concreto.

La detta opinione è però contestata da coloro che considerano la fattispecie dell'art. 1152 non l'ipotesi paradigmatica di ritenzione, bensì solo un'ipotesi particolare di ritenzione e, conseguentemente, hanno affermato che costituisce un vizio di origine la tendenza a risolvere i problemi generali in tema di ritenzione alla luce di quanto dispone l'art. 1152, cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 150.

¹⁵ In tal senso v., per tutti, L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 65 ss., p. 88, e p. 144.

¹⁶ Sulla riconducibilità del diritto di ritenzione "codicistico" all'istituto dell'autotutela privata, tra i tanti A., cfr. F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, vol. III, Milano, 1959, p. 215; W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 174; L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 187; A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, cit., p. 123; G. BONGIORNO, *Profili sistematici e prospettive della esecuzione forzata in autotutela*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1988, p. 456; A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, cit., p. 1387; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 37; A. SATURNO, *L'autotutela privata. I modelli della ritenzione e dell'eccezione di inadempimento in comparazione col sistema tedesco*, cit., pp. 9 e 251; P. BASSO, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 32; C. M. Bianca, *Le garanzie reali - Prescrizione*, in *Diritto civile*, vol. VII, Milano, 2012, p. 300; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, XVIII ed., Napoli, 2017, p. 238.

¹⁷ Cfr. A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, cit., pp. 1376, 1387.

¹⁸ G. BONGIORNO, *Profili sistematici e prospettive della esecuzione forzata in autotutela*, cit., p. 447 ss.

zioni imperniate sull'eccezionalità delle prerogative riconosciute in deroga al divieto della c.d. ragion fattasi di cui agli artt. 392 e 393 c.p. Il carattere eccezionale delle misure di autotutela privata si reputa trovi particolare fondamento sul disposto degli artt. 101 e 102 Cost., che attribuiscono la funzione giurisdizionale alla magistratura ordinaria, e sull'art. 2907 cod. civ. che rimette all'autorità giudiziaria la tutela giurisdizionale dei diritti¹⁹.

L'autotutela privata è stata definita come «una tutela del proprio interesse operata direttamente dallo stesso interessato (...) in varie circostanze previste tassativamente dalla legge»²⁰, o come «la manifestazione di singoli diritti potestativi che l'ordinamento giuridico accorda, eccezionalmente, al privato al verificarsi di determinati presupposti per la difesa di interessi lesi o messi in pericolo»²¹. Altri hanno descritto l'autotutela come «il potere generale di difendere direttamente il proprio interesse legalmente riconosciuto e protetto mantenendo inalterata la situazione esistente e consolidata ovvero ripristinando – nei casi previsti dalla legge – quella anteriore alla costituzione di un determinato rapporto obbligatorio»²². Quest'ultima definizione è stata poi reinterpretata da altra dottrina secondo la quale «per autotutela si deve intendere un diritto di autodifesa tassativamente previsto dalla norma»²³.

¹⁹ Sul carattere eccezionale e tassativo delle misure di autotutela, cfr. E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 529; W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 170; F. SEMIANI BIGNARDI, *La ritenzione nell'esecuzione singolare e nel fallimento*, cit., p. 10; L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, I, Milano, 1971, pp. 1, 39; 87; EAD., *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 204; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., pp. 15, 62, 63; A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. Anelli e C. Granelli, XXIII ed., Milano, 2017, p. 240; in giurisprudenza, v., da ultimo, Cass.16 gennaio 2014, n. 820, in *Giust. civ. Mass.*, 2014, p. 59.

Tuttavia altra dottrina ha evidenziato che «l'aver eretto gli artt. 2907 cod. civ. e 101 e 102 Cost. a principio generale di divieto dell'autotutela privata è frutto di un equivoco. Più precisamente l'equivoco consiste nell'assimilare in un certo qual modo l'autotutela ad una vera e propria giurisdizione privata, con relativi accertamento ed attuazione del diritto. In altre parole, il concetto di autotutela, esattamente inteso come sinonimo di autodifesa, è stato poi tradotto in autogiustizia e quindi in autogiurisdizione»: A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, cit., p. 30.

²⁰ E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, cit., p. 529.

²¹ L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 204.

²² A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, cit., p. 62.

²³ L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 13. Questa dottrina ha pure sostenuto che l'autotutela, ponendosi al di fuori dell'autonomia privata, non ammetterebbe forme pattizie di ritenzione, senza «tuttavia escludere che le parti possano liberamente stipulare accordi che prevedono il diritto di ritenere una cosa che si dovrebbe restituire». Ma in proposito ha precisato che quello pattuito tra i privati «non è il diritto di

Inoltre, sulla base della condotta posta in essere dal soggetto interessato, gli interpreti sono soliti distinguere l'autotutela (unilaterale) in attiva e passiva e, conseguentemente, qualificare il diritto di ritenzione come uno strumento di autotutela unilaterale passiva. La *retentio*, invero, autorizzando il creditore detentore di una cosa altrui a rifiutarne la restituzione fino al soddisfacimento del proprio credito, si concretizza in un comportamento negativo di resistenza all'altrui pretesa restitutoria²⁴.

3. La suddetta convergenza di opinioni sulla qualificazione dell'istituto della *retentio* come strumento di autotutela privata non è servita a far sì che gli interpreti raggiungessero una visione unitaria sulla problematica della natura giuridica da riconoscere a tale istituto. Invero, sulla soluzione di tale problematica si rinvencono tre diverse opinioni dottrinali: quella che assegna alla ritenzione natura di diritto reale²⁵, quella che, invece, vede in essa un diritto personale²⁶ e, infine, quella che la qualifica come un diritto

ritenzione accordato dalla legge (...), né produttivo degli stessi effetti, quanto piuttosto una «facoltà» regolata dall'accordo delle parti e ad esso sottoposta, accordo che splicherà i suoi effetti *esclusivamente* tra di esse»: *ibid.*, p. 63.

Escludono forme di ritenzione pattizie atipiche E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, cit., p. 532; W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 177. Occorre però evidenziare che molta dottrina, soprattutto recente, ammette forme di ritenzione atipiche consensuali, al riguardo v., F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, III, Padova, 2010, p. 368; P. BASSO, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 51; C. M. BIANCA, *Le garanzie reali – Prescrizione*, in *Diritto civile*, cit., p. 309; G. SICCHIERO, *Osservazioni sintetiche sul patto di ritenzione da Emilio Betti all'Arbitro bancario finanziario*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2016, p. 618.

²⁴ L'autotutela attiva ha per contenuto una condotta positiva e per risultato una modifica dell'attuale stato di fatto, mentre quella passiva consiste in una omissione finalizzata a mantenere lo stato di fatto esistente mediante l'opposizione fatta all'altrui pretesa modificativa, in tal senso, v. E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, cit., p. 529.

²⁵ Per gli assertori della teoria della "realità" la ritenzione rientrerebbe nella categoria dei diritti reali sia per il fatto che essa consisterebbe in un potere immediato sulla cosa opponibile a qualsiasi terzo, e sia in ragione della sua funzione di garanzia. Sotto quest'ultimo profilo la ritenzione si configurerebbe come un diritto reale di garanzia al pari del pegno (sulla teoria della realtà, che come noto era sostenuta dalla dottrina radicata sul codice del 1865, v. *amplius* la ricognizione di E. DEZZA, voce *Ritenzione (dir. interm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 1371).

²⁶ A sostegno della natura personale del diritto di ritenzione è stato osservato che tale diritto è esercitabile solo contro il titolare della *res* ritenuta debitore verso il retentore. Tra i tanti A. che condividono l'opinione della natura personale della *retentio* v., A. BUTERA, *Del diritto di ritenzione*, Roma, 1937, p. 58; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, cit., p. 216; L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 186; G. SICCHIERO, *Osservazioni sintetiche sul patto di ritenzione da Emilio Betti all'Arbitro bancario finanziario*, cit., p. 622.

composito o *sui generis*²⁷.

Opinioni contrastanti si rinvencono anche in merito alla configurabilità della ritenzione come situazione soggettiva ulteriore e autonoma rispetto al diritto da tutelare²⁸.

Invero nel riportare la ritenzione nell'ambito dell'autotutela privata sono state assunte posizioni diverse in relazione alla possibilità di identificare l'esistenza di uno specifico "potere" cui ricollegare l'attività difensiva del soggetto agente²⁹. Si può ricordare, ad esempio, la posizione di quella dottrina che ha riconosciuto allo *ius retentionis* la natura di diritto soggettivo autonomo per il fatto stesso di rientrare nel campo del diritto dell'autotutela legale³⁰.

Altra dottrina, per dimostrare che il retentore è titolare di una situazio-

²⁷ Una parte della dottrina reputa che la ritenzione abbia una natura *sui generis* o mista in ragione delle difficoltà di inquadrarla nell'ambito delle dette due categorie tradizionali: essa non sarebbe qualificabile né come un diritto reale né come un diritto personale, ma tuttalpiù assumerebbe i caratteri dell'uno e dell'altro (in tal senso v. A. GABRIELLI, *Ritenzione (diritto di)*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, 2, Milano, 1906, p. 659; A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, cit., p. 122). Data la sua natura composita, è stato detto, che la *retentio* si rivelerebbe essere un'eccezione dilatoria avente efficacia *in rem* (A. DAGNINO, *op. loc. cit.*). Altri Autori nel dare atto che la ritenzione si profila come un diritto *sui generis* hanno definito la stessa come «tipica ipotesi di autotutela che si attua con la pena privata»: L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 37.

²⁸ Esistono opinioni divergenti in merito alla natura giuridica dell'autotutela privata alcuni la qualificano come un diritto sostanziale autonomo rispetto al diritto da tutelare (è un diritto potestativo secondo L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, I, cit., pp. 60, 70. Invece, L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, p. 13, afferma che l'autotutela è sì un diritto soggettivo autonomo ma esclude che possa trattarsi di un diritto potestativo). Altri, invece, reputano che l'autotutela consista in un potere-mezzo coordinato con il diritto da tutelare (in tal senso, v. E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, cit., p. 131), oppure che si tratti di un mezzo di protezione di un interesse privato che si concretizza in un mero comportamento non illecito assunto a difesa del proprio diritto (cfr. A. DAGNINO, *Contributo allo studio dell'autotutela privata*, cit., pp. 6, 12). Queste divergenti opinioni in merito alla natura dell'autotutela finiscono, quindi, per condizionare alla base le soluzioni proposte in riferimento alla problematica della configurabilità della ritenzione come diritto sostanziale autonomo rispetto al diritto di credito da tutelare.

²⁹ Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 179.

³⁰ In tal senso L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 37. L'A. partendo dalla nozione di autotutela intesa come «un diritto di autodifesa tassativamente previsto dalla norma» ha tratto la conclusione che «è indubbio si tratti di un diritto soggettivo in quanto in essa si rinvencono i due elementi precipui di tale diritto: l'interesse e i potere di realizzarlo». L'autodifesa, dunque, si rivelerebbe essere un diritto soggettivo avente come presupposto il "verificarsi della situazione specifica per la quale la legge prevede un diritto di autodifesa": EAD, p. 14.

ne soggettiva autonoma, ha posto in evidenza che la ritenzione costituisce una tipica ipotesi di autotutela e che, in quanto tale, si configura in termini di diritto potestativo avente come presupposto di esistenza la «lesione dell'interesse (conservativo) del futuro *retentor*», lesione riscontrabile ogni qual volta «il *dominus*, pur esigendo la restituzione della cosa, non adempia (o non offra contemporaneamente di adempiere) la propria prestazione»³¹. Questa dottrina ha pure precisato che «nella ritenzione il rifiuto di restituire e la conseguente conservazione materiale della *res*, peraltro non specificamente vincolata alla realizzazione dell'interesse del *retentor*, non rappresenta la conseguenza di un potere immediato sulla cosa stessa (quale si finisce, invece, coll'identificare quando, equivocando sulla funzione del rimedio e guardando ad esso sotto il profilo del risultato del relativo esercizio, si afferma che la ritenzione sarebbe un 'potere che il creditore esercita sulla cosa detenendola') (...), bensì rappresenta una facoltà attribuita al debitore-creditore di incidere sull'attuazione di rapporti obbligatori connessi, subordinando l'esigibilità del credito alla restituzione ad un comportamento (adempimento) del creditore-debitore. Sicché (...) l'apprensione materiale della cosa (ritenzione) non costituisce l'espressione di un diritto o di una garanzia reale né attribuisce all'interessato una facoltà di soddisfacimento preferenziale rispetto agli altri creditori, ma rappresenta soltanto il risultato dell'esercizio di un 'potere' (eccezione di ritenzione) che opera sull'attuazione di quei rapporti con funzione conservativo-cautelare»³².

Tuttavia altra letteratura ha reputato non sufficientemente dimostrate le tesi che configurano la ritenzione in termini di autonomo diritto soggettivo (reale o personale). Simili tesi, è stato argomentato, per essere convincenti dovrebbero dimostrare che «nelle ipotesi di diritto di ritenzione, la peculiare

³¹ L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela*, II, cit., p. 187. Questa dottrina, nell'escludere che il contenuto del diritto di ritenzione possa essere individuato nella «facoltà di detenere la *res* sino a che il creditore non sia soddisfatto», ha tratto la conclusione che la ritenzione, come tipica ipotesi di autotutela, consiste nella «facoltà (diritto potestativo) di provocare la temporanea sospensione dell'altrui pretesa cui la ritenzione (detenzione) materiale del bene consegue», perciò è richiesto il contrasto tra situazioni giuridiche. Si tratterebbe di «un diritto potestativo nascente – sulla base dei presupposti indicati dalla legge – da un fatto immediatamente lesivo (inadempimento o mancata offerta della prestazione da parte del *dominus*), tuttavia capace di tradursi in una (ulteriore) situazione oggettiva di pericolo per il creditore-debitore, e tendente a contenere le conseguenze negative di tale situazione attraverso la conservazione (perlomeno immediatamente) dello *status quo*», L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela*, II, cit., pp. 208-210.

³² Così L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela*, II, cit., pp. 183, 184.

disciplina positiva, non si limita a depurare la condotta o il comportamento dal carattere di illiceità, ma addirittura lo considera come espressione dell'esercizio di un diritto che si oppone al (l'esercizio del) diritto altrui»³³.

In base a tale considerazione è stata tratta la conclusione che nei casi di *retentio* si tratterebbe non di contrapporre sul piano sostanziale un proprio diritto all'altrui pretesa ma di far valere, in via di eccezione, «la temporanea paralisi della pretesa del creditore-debitore»³⁴.

Muovendosi lungo il solco tracciato da questo orientamento di pensiero è stato pure affermato che nella ritenzione il rifiuto di restituire la *res* non rappresenterebbe il risultato dell'esercizio di un autonomo diritto potestativo di autotutela ma, piuttosto, si configurerebbe come un'eccezione sostanziale con cui il detentore-creditore può far valere, anche fuori da un procedimento giurisdizionale, la temporanea inesigibilità della pretesa restitutoria del creditore-debitore³⁵. Quest'ultimo, non ottemperando all'obbligazione di pagare quanto dovuto al detentore-creditore, renderebbe automaticamente inesigibile la propria pretesa di restituzione in quanto scorretta e non conforme ai canoni di buona fede.

Lo *ius retentionis*, dunque, seppur ricondotto nell'ambito dell'autotutela privata, continua ad apparire come un fenomeno sfuggente e dagli aspetti controversi. Invero, non c'è concordia non solo sulla natura e sulla funzione pratica da riconoscere allo *ius retentionis* in senso tecnico³⁶, ma pure in or-

³³ S. PUGLIATTI, *Eccezione (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 166 ss. In proposito v., pure, M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 138, la quale ha osservato che dalla legislazione vigente non è possibile trarre alcuna indicazione a sostegno della configurabilità della ritenzione come situazione soggettiva autonoma e che, piuttosto, «l'unica situazione soggettiva che sembra rinvenibile [nelle ipotesi di *retentio* previste nel nostro ordinamento] è quella passiva costituita dall'obbligo di custodia che gravando, in forza della disposizione generale di cui all'art. 1177 cod. civ., su chiunque abbia l'obbligo di consegnare o di restituire una cosa determinata, permane fintanto che sussiste l'obbligo di restituire la cosa determinata e non vi è dubbio che durante l'esercizio della ritenzione l'obbligo di restituire la cosa ritenuta continua ad esistere anche se la sua efficacia resta sospesa fino alla caducazione del mezzo di autotutela».

³⁴ S. PUGLIATTI, *Eccezione (teoria generale)*, cit., p. 164.

³⁵ È stato tra l'altro evidenziato che la ricostruzione della inesigibilità della prestazione come effetto causato dall'esercizio di un diritto potestativo non terrebbe conto del rilievo assunto dai principi della correttezza e della diligenza, di cui agli artt. 1175, 1176 cod. civ., in ordine all'esigenza di trovare un temperamento alla rigorosa oggettività della responsabilità per inadempimento di cui all'art. 1218 cod. civ. I detti principi servirebbero ad individuare un limite oltre il quale l'adempimento risulterebbe inesigibile, cfr. A. BARBA, *Ritenzione (dir. priv.)*, cit., p. 1376.

³⁶ La sussistenza di una sostanziale concordia nel considerare la ritenzione come

dine ai requisiti che lo dovrebbero caratterizzare. Ad esempio, è stata messa in discussione anche l'opinione tradizionale secondo la quale l'art. 1152 cod. civ. conterrebbe i principi-base regolanti l'intera materia della ritenzione³⁷.

Pertanto non desta stupore il fatto che esistano, come già si è avuto modo di accennare, opinioni divergenti sia in merito alla possibilità di qualificare le tre fattispecie di *retentio*, di cui alla legge n. 203 del 1982, come ipotesi di ritenzione in senso tecnico, sia per quel che concerne l'individuazione dei diritti e dei doveri dell'*ex* concessionario-retentore.

4. La disciplina del diritto di ritenzione nei rapporti agrari, come già si è anticipato, è dettata dalle norme contenute negli artt. 17, 20, 43 e 50 della legge n. 203 del 1982³⁸. Questi articoli, attraverso l'utilizzazione della locuzione "diritto di ritenzione", prevedono che il concessionario possa ricorrere allo strumento della ritenzione del fondo avuto in locazione, in tre diverse situazioni, e, precisamente nelle ipotesi in cui sia creditore: *a*) di indennità per opere di miglioramento fondiario (art. 17, comma 4° e art. 20, comma 2°); *b*) di indennità per risoluzione incolpevole del contratto (art. 43, comma 5°); *c*) di indennità per il rilascio anticipato di terreni oggetto di concessione edilizia (art. 50, comma 4°).

Nell'analizzare le norme sopra indicate gli interpreti hanno rilevato che esse si limitano ad indicare in quali casi è ammesso l'esercizio del diritto di ritenzione senza, però, nulla precisare né riguardo alla natura di tale diritto, né in riferimento ai poteri e ai doveri del concessionario durante il periodo della ritenzione³⁹.

strumento di autotutela privata non è valsa infatti ad eliminare le divergenze in merito all'identificazione della funzione pratica rivestita da tale strumento che a seconda delle varie opinioni è stata indicata come: conservativo-cautelare, coercitiva, di garanzia, sanzionatoria, ecc. Per alcuni A., infatti, la ritenzione, in quanto strumento tipico di autotutela privata passiva, svolgerebbe una funzione di carattere immediatamente conservativo-cautelare dell'interesse creditorio del soggetto agente, cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela*, II, cit., pp. 4, 139, 167, 222; C. M. BIANCA, *Le garanzie reali* – Prescrizione, in *Diritto civile*, cit., pp. 300, 304 ss. Molto diffusa è pure l'altra opinione secondo la quale il rifiuto di restituire la *res* sarebbe essenzialmente finalizzato a condizionare, mediante coazione psicologica indiretta, il comportamento del debitore, cfr. W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 174.

³⁷ Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela*, II, cit., pp. 150, 217.

³⁸ V. *supra*, § 1.

³⁹ Cfr. A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 358 ss.; A. CORSARO, *Il diritto di ritenzione e godimento del fondo*, nota a Trib. Catania 18 marzo 1998, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2000, p. 57.

Nel rilevare ciò, e nel mettere in evidenza che quelle sulla ritenzione agraria sono norme estremamente laconiche, gli interpreti si sono posti due tipi di quesiti: uno riguardante la possibilità di inquadrare le fattispecie contemplate dalla legge n. 203 nell'ambito della categoria dogmatica della ritenzione in senso tecnico e, l'altro, concernente l'individuazione del contenuto concreto dell'obbligo di custodia gravante sul retentore agrario.

Per quel che concerne il primo quesito va subito detto che la maggior parte della dottrina ha qualificato i casi di cui agli artt. 20, 43 e 50 della legge n. 203 come ipotesi di ritenzione in senso tecnico riconducibili, in ragione dei requisiti che li caratterizzano e della loro funzione di garanzia, nel più ampio contesto dell'autotutela privata passiva⁴⁰. Al riguardo, infatti, è stato evidenziato che il legislatore agrario, similmente a quello codicistico, ha utilizzato l'espressione "diritto di ritenzione" nel significato tecnico-giuridico elaborato dalla letteratura tradizionale e, cioè, per attribuire (nel nostro caso) al conduttore-creditore il potere o la facoltà di rifiutare il rilascio del fondo, nonostante l'avvenuto scioglimento del contratto, fino a quando non ottenga dal locatore-debitore le indennità che gli competono ovvero idonee garanzie di adempimento⁴¹.

Inoltre è stato sottolineato che quelle previste dalla legislazione agraria sono "vere ipotesi di ritenzione" in quanto in esse sono rinvenibili tutti gli

⁴⁰ La dottrina che si è occupata della ritenzione agraria è sostanzialmente concorde nell'inquadrarla nell'ambito del fenomeno dell'autotutela, in proposito, cfr. E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., p. 86; F. CARPI, *Aspetti processuali della legge sui contratti agrari*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1983, p. 986; A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 354; M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 136; EAD, *Il diritto di ritenzione e l'indennizzo per risoluzione incolpevole*, cit., p. 431; S. CARMIGNANI, *Il Diritto di ritenzione nell'art. 20 della legge n. 203 del 1982*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, p. 314; EAD, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, p. 13; A. CORSARO, *Diritto di ritenzione e godimento del fondo*, cit., p. 57; P. BORGHI, *Poteri di iniziativa delle parti*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 467; F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 10; A. TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, cit., p. 268; S. BOLOGNINI, *Sull'affitto di fondo rustico*, in *Commentario del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Dei singoli contratti*, a cura di D. Valentino, Milano, 2011, p. 504; A. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20, legge n. 203 del 1982, all'affittuario di fondo rustico che abbia eseguito miglioramenti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 181.

In giurisprudenza tra le numerose pronunce che inquadrano le fattispecie di ritenzione agraria nell'ambito dell'autotutela v. a titolo indicativo, Cass. 19 aprile 2010, n. 9267, in *Gist. civ. mass.*, 2010, 4, p. 564.

⁴¹ Cfr. F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., pp. 11, 39.

elementi caratterizzanti l'istituto della *retentio* in senso tecnico: c'è l'esplicita previsione normativa dello strumento in esame; c'è la detenzione della cosa altrui e c'è il credito pecuniario nei confronti di colui che ha diritto alla restituzione della *res*⁴².

Tuttavia altra dottrina, in contrasto con il suddetto orientamento dominante, ha qualificato le fattispecie di cui ci stiamo occupando come false ipotesi di ritenzione in quanto in esse oltre a mancare l'elemento del possesso, nei casi di cui agli artt. 43 e 50 mancherebbe pure il requisito della connessione tra il credito e la cosa ritenuta⁴³. A sostegno di tale opinione si è pure fatto notare che siccome nell'art. 20 comma 2°, della legge n. 203, è previsto che il diritto di ritenzione possa essere esercitato anche nel corso del giudizio di esecuzione. Ciò varrebbe, già di per sé, ad escludere che si tratti di vera ritenzione⁴⁴ perché, a detta di tale dottrina, la ritenzione in senso tecnico si configurerebbe non in termini di eccezione bensì come diritto sostanziale avente una sua propria autonomia⁴⁵, ossia dovrebbe consistere in una situazione soggettiva autonoma rispetto al diritto da tutelare e si attuerebbe con il meccanismo della pena privata⁴⁶.

Ma a confutare la detta teoria, volta a escludere l'appartenenza delle fattispecie ritenitive di cui alla legge n. 203 dalla categoria della ritenzione in senso tecnico, oltre alle convincenti argomentazioni dottrinali, di cui si è già detto sopra, vi sono non poche pronunce giurisprudenziali. Il giudice di legittimità, infatti, ha più volte affermato che: «Il diritto di ritenzione,

⁴² Al riguardo, cfr. S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 16.

⁴³ L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 171 ss. Questa dottrina, come essa stessa dichiara, accoglie un'interpretazione molto restrittiva dei casi di ritenzione in senso tecnico riconoscendo come tali solo i casi in cui sia dato rinvenire oltre alla previsione normativa anche i tre elementi essenziali che, l'A., individua nel possesso in senso stretto della cosa, nel credito e nella connessione, EAD, pp. 82, 88, 107, 143, 144.

⁴⁴ Di tutt'altro avviso è però la dottrina agraristica la quale ha evidenziato che la disposizione contenuta nel comma 2°, dell'art. 20, che ammette che «la prova della sussistenza in generale delle opere può essere fornita nel giudizio di cognizione o nel processo di esecuzione», serve semplicemente ad ampliare le concrete possibilità di esercizio del diritto di ritenzione, eliminando l'incertezza, originata dal previgente art. 15 della legge n. 11 del 1971, sull'opponibilità della ritenzione agraria al di fuori del giudizio di cognizione e non vale certo ad escludere che si tratti di un vero diritto di ritenzione, cfr. E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., p. 88; A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360 ss.; A. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20, legge n. 203 del 1982*, cit., p. 181.

⁴⁵ L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., pp. 34, 35.

⁴⁶ Al riguardo, v. *supra*, le posizioni dottrinali di cui si è detto nel § 3.

che è riconosciuto in via generale nell'art. 1152 cod. civ. e si configura come situazione giuridica non autonoma ma strumentale all'autotutela di altra situazione attiva generalmente costituita da un diritto di credito, è contemplato in favore dell'affittuario di fondo rustico nell'art. 20 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (così come lo era, già, nell'art. 15 della precedente legge n. 11 del 1971) in stretta correlazione al diritto di credito per le indennità spettanti al coltivatore diretto per i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni da lui apportati al fondo condotto»⁴⁷.

Tale consolidato orientamento giurisprudenziale, a nostro avviso, sembra smentire la detta teoria dottrinale sotto due diversi profili: da un lato in merito alla ricostruzione dell'istituto della ritenzione in generale come diritto soggettivo "autonomo" rispetto al diritto di credito da (auto) tutelare⁴⁸; e dall'altro lato per quel che riguarda l'affermazione che le fattispecie previste nell'ambito della legislazione agraria sono false ipotesi di ritenzione.

Alla luce di quanto asserito dalla citata giurisprudenza nonché dalla dottrina dominante, sembra non si possa affatto dubitare che il diritto di ritenzione accordato all'affittuario dalla legge n. 203 si configuri, al pari di quello previsto dal codice civile a favore del possessore di buona fede (art. 1152 cod. civ.), non come un autonomo diritto soggettivo (che si contrappone all'esercizio del diritto restitutorio del titolare della *res*), bensì come uno strumento eccezionale di autodifesa finalizzato a rafforzare la tutela di determinati diritti pecuniari garantiti *ex lege* con la previsione del potere di rifiutare la consegna della cosa dovuta fino al pagamento del credito.

Si può pertanto affermare che, attualmente, superata la sopra ricordata divergente tesi dottrinale, la letteratura è sostanzialmente concorde nel riconoscere all'espressione "diritto di ritenzione", contenuto negli artt. 20, 43 e 50 della legge n. 203, il significato tecnico-giuridico di misura di autotutela che si sostanzia, per quanto riguarda la ritenzione nei rapporti agrari, nel potere o nella facoltà attribuita al concessionario-creditore di rifiutare il rilascio del fondo, nonostante l'avvenuto scioglimento del contratto, fino a quando il locatore non paghi quanto dovuto o non offra idonee garanzie di adempimento.

⁴⁷ Cfr. Cass., 19 aprile 2010, n. 9267, in *CED Cassazione*, 2010. Nello stesso senso v. pure Cass. 9 maggio 1995, n. 5024, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1996, p. 451; Cass. 20 ottobre 1998, n. 10386, in *Mass. Giur. it.*, 1998; Cass. 26 giugno 2001, n. 8741, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2002, p. 242.

⁴⁸ Cfr. L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 35. L'A. individua nella ritenzione un rimedio sanzionatorio che si attua con il meccanismo della pena privata, *ibid.*, p. 37.

Una simile concordia interpretativa, però, non la si riscontra in riferimento alla soluzione dell'altro quesito concernente, come già si è anticipato, la determinazione del contenuto dell'obbligo di custodia che sorge in capo all'affittuario a seguito dell'esercizio del diritto di ritenzione.

5. Se si guarda alla soluzione data dagli interpreti alla questione concernente gli effetti da riconoscersi alla *retentio* esercitata dal possessore di buona fede (art. 1152 cod. civ.), reputata tradizionalmente come la fattispecie paradigmatica della ritenzione in senso tecnico di matrice codicistica, si può constatare che l'opinione dominante è quella di non riconoscere al (già) possessore di buona fede alcun diritto di utilizzare la cosa detenuta a titolo di ritenzione.

La giurisprudenza, infatti, nell'interpretare gli effetti derivanti dall'esercizio della *retentio* prevista dall'art. 1152 cod. civ., ha affermato che il retentore, non potendo utilizzare il bene trattenuto, non può appropriarsi dei relativi frutti né può disporre di essi in alcun modo⁴⁹.

La dottrina, basandosi su tale consolidato indirizzo giurisprudenziale, ha reputato opportuno specificare che, nelle ipotesi di ritenzione in senso tecnico, la conservazione materiale della *res* non rappresenta la conseguenza di un diritto immediato sul bene che il creditore esercita trattenendolo, ma costituisce l'effetto, ossia il risultato pratico, del potere di rifiutare (eccezione di ritenzione) che il creditore-debitore oppone alla richiesta di restituzione del *dominus*-debitore⁵⁰. Altra dottrina, anch'essa ispirandosi al detto orientamento giurisprudenziale, ha quindi concluso che l'esercizio della *retentio* non comporta il potere di utilizzare la cosa ritenuta ma, piuttosto, l'obbligo di custodirla con la diligenza del buon padre di famiglia fino alla riconsegna al legittimo titolare⁵¹.

Ebbene, è stato osservato, l'applicazione dei suddetti principi alle ipo-

⁴⁹ V. Cass. 10 agosto 1962, n. 2528, in *Rass. dir. civ.*, 1962, p. 248, secondo la quale «il diritto di ritenzione è semplice mezzo di autotutela di determinati crediti, non un diritto di godimento. Esso può pertanto conferire al possessore di buona fede il potere di rifiutare la consegna della cosa fino a che non sia soddisfatto il credito tutelato, non già anche il potere di trarre profitto dalla cosa stessa, in particolare di goderne i frutti naturali e di rispondere di quelli percepiti e percepiendi dopo la proposizione della domanda giudiziale».

⁵⁰ Cfr. E. BETTI, voce *Autotutela (dir. priv.)*, cit., p. 529; L. BIGLIAZZI GERI, *Profili sistematici dell'autotutela privata*, II, cit., p. 183.

⁵¹ Cfr. W. D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, cit., p. 178; L. MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 74.

tesi di ritenzione nei rapporti agrari comporterebbe che l'ex concessionario retentore, essendosi ormai sciolto il contratto, non potrebbe più svolgere alcuna attività sul fondo, ma dovrebbe limitarsi a custodirlo con la diligenza del buon padre di famiglia in vista della restituzione al legittimo titolare.

Ma la ritenzione agraria, avendo ad oggetto un bene produttivo, comporta in capo al retentore un obbligo di custodia attiva, per cui è stato evidenziato che occorre determinare come la natura produttiva del bene ritenuto possa incidere sulla detta obbligazione⁵².

È stato pure evidenziato che se si dovesse pervenire alla conclusione che l'obbligo di custodia del concessionario-retentore implichi il dovere di continuare nella gestione produttiva, in ragione del disposto di cui all'art. 44 Cost., risulterebbe improprio disciplinare tale situazione in base al disposto di cui agli artt. 821 ("Acquisto dei frutti"), 1149 cod. civ. ("Rimborso delle spese per la produzione e il raccolto dei frutti")⁵³.

Alla luce di quanto asserito dalla suddetta letteratura si può, quindi, rilevare che il «mantenimento materiale della cosa dovuta» e «l'obbligo di custodirla con la diligenza del buon padre di famiglia» rappresentano le conseguenze comuni inerenti alle ipotesi ritenitive previste dal codice civile.

Pertanto se in linea di principio, come rilevato dalla dottrina⁵⁴, la tendenza generale è quella di escludere che il retentore possa esercitare poteri diversi da quelli preordinati all'assolvimento dell'obbligo di custodia con la diligenza del buon padre di famiglia, appare evidente che al fine di stabilire se il *retentor* possa o meno continuare a utilizzare la cosa occorre determinare il contenuto concreto del detto obbligo di custodia il quale grava su qualunque soggetto che, per difendere determinati diritti di credito, ricorra legittimamente allo strumento della *retentio*⁵⁵.

In altri termini, l'individuazione dei diritti e dei doveri del retentore è

⁵² Cfr. S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 17.

⁵³ In proposito cfr. A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 361; A. TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, cit., p. 240.

Sull'"impropria" applicazione degli artt. 821 e 1149 cod. civ. al retentore agrario, v. Trib. Catania 18 marzo 1998, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2000, p. 56, con nota critica di A. Corsaro, cit., p. 57 ss.

⁵⁴ Cfr. P. FANILE, *Commento agli artt. 17 e 18 (regime dei miglioramenti)*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario L. 3 maggio 1982, n. 203*, a cura di Graziani, Recchi e Francario, Napoli, 1982, p. 165.

⁵⁵ Secondo la giurisprudenza «l'obbligo di custodire la cosa fino alla consegna susseguisce ogni volta in cui taluno, per legge o contratto, è obbligato alla restituzione o conse-

una questione interpretativa che va risolta guardando al menzionato obbligo di custodia il cui contenuto deve essere determinato ricorrendo, se del caso, anche ai principi generali dell'ordinamento.

Pertanto, in assenza di una disciplina generale sull'istituto ritentivo, tra gli interpreti è sorta l'esigenza di determinare il contenuto dell'obbligazione di custodire il fondo gravante sul retentore agrario e ciò nell'intento di dare una risposta alla questione se durante la ritenzione l'*ex* concessionario, nel prestare la custodia con la dovuta diligenza del buon padre di famiglia, possa continuare la coltivazione del fondo, se possa o meno appropriarsi dei frutti e se sia obbligato al pagamento del canone.

6. La determinazione del contenuto dell'obbligo di custodia del *retentor* rappresenta la questione più dibattuta della vicenda della ritenzione agraria e sulla quale, a tutt'oggi, gli interpreti non hanno ancora raggiunto un punto di approdo sicuro e unanimemente condiviso. Invero, tale questione, già ingenerata dal laconico disposto del vecchio art. 15 della legge n. 11 del 1971⁵⁶, si è tramandata irrisolta anche dopo l'intervento del legislatore del 1982 il quale, nell'ampliare i casi di ritenzione nei rapporti agrari, ha omesso, allo stesso modo del suo predecessore, di disciplinare il rapporto che viene ad instaurarsi tra le parti, allorché, dopo lo scioglimento del contratto agrario, l'*ex* concessionario-creditore, in attesa di ricevere il pagamento delle indennità, rifiuti di restituire il fondo al concedente-debitore, esercitando la ritenzione di cui agli artt. 20, 43 e 50 della legge n. 203.

Va innanzitutto precisato che la questione in esame è stata portata alla ribalta soprattutto da quella dottrina la quale, reputando essere inadeguato applicare alla ritenzione nei rapporti agrari la soluzione individuata per la

gna di una cosa ed anche se la custodia non costituisca l'oggetto principale dell'obbligazione»: Cass. 17 maggio 1969 n. 1702, in *Foro it.*, 1969, I, c. 1964.

In dottrina si è osservato che l'obbligo di custodia sembra essere una «situazione soggettiva (...) rinvenibile in tutte le ipotesi considerate di ritenzione»: M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 138.

Per un'ampia rassegna della dottrina che ha affrontato le problematiche concernenti il ruolo della custodia in seno alla struttura dell'obbligazione, i rapporti tra custodia, diligenza e responsabilità, nonché la natura dell'attività di custodia in rapporto alla consegna, v. *amplius*, C. PELLOSO, *L'obbligo di custodia*, in *Trattato delle obbligazioni*, diretto da L. Garofalo, *La struttura e l'adempimento*, Tomo II, *Soggetti e contenuto del rapporto obbligatorio*, a cura di L. Garofalo, Milano, 2015, p. 645 ss.

⁵⁶ Cfr. C. TEDIOLI, *Questioni in tema di ritenzione ai sensi dell'art. 15 della legge 11 febbraio 1971, n.11*, cit., p. 144. In giurisprudenza, v., Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, p. 490.

retentio del possessore di buona fede, (il quale se ha continuato ad utilizzare il bene ritenuto deve restituire gli eventuali frutti *al dominus* ai sensi degli artt. 1149 e 821 cod. civ.) ha posto l'accento su alcuni elementi differenziali delle nuove fattispecie ritenitive introdotte nell'ordinamento dal legislatore del 1982⁵⁷.

Gli elementi peculiari delle fattispecie di ritenzione nei rapporti agrari che caratterizzandole le contraddistinguono rispetto a quella contemplata nell'art. 1152 cod. civ., sono stati individuati innanzitutto nella circostanza che l'oggetto della *retentio* è un fondo rustico, ossia un bene produttivo ex art. 44 Cost., che in quanto tale impone un obbligo di custodia e conservazione, il cui contenuto concreto lo si è identificato nel dovere di continuare nella coltivazione⁵⁸ ed anche in quello di proseguire nell'esercizio dell'impresa agricola⁵⁹. L'altro elemento peculiare è stato ravvisato nel fatto che il soggetto al quale è accordato il potere di rifiutare la restituzione del fondo è un *ex* concessionario (affittuario, mezzadro, colono, compartecipante ecc., v. comma 1°, art. 43, legge n. 203 del 1982), vale a dire, un individuo dotato di conoscenze e competenze tecniche sull'attività di coltivazione del terreno agricolo; conoscenze e competenze tecniche che vincolano l'*ex* concessionario a prestare, durante la *retentio*, una custodia "professionale" ispirata al canone della buona fede oggettiva⁶⁰.

Tali peculiarità, è stato rilevato, legando la ritenzione agraria agli istituti del contratto e dell'impresa hanno contribuito ad alterare la struttura dello *ius retentionis* configurata nel codice civile⁶¹ e, pertanto, è stato pure evidenziato che, in assenza di una disciplina generale ed organica dell'isti-

⁵⁷ P. FANILE, *Commento agli artt. 17 e 18 (regime dei miglioramenti)*, cit., p. 165; E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., p. 89; A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360.

⁵⁸ Si è osservato che nell'ipotesi di ritenzione agraria l'obbligo di custodia «non può che svolgersi anche effettuando le operazioni di coltivazione, dato che il bene ritenuto è produttivo e deve essergli mantenuta questa destinazione. Pertanto (...) in questa particolare ritenzione non si può non prevedere che il ritenente coltivi e faccia produrre il fondo, fermo restando il suo diritto a trattenere le sole spese sostenute per la coltivazione sui raccolti ottenuti, il resto spettando al proprietario»: L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, V ed., Milano 2019, p. 542.

⁵⁹ A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360; S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 17; F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 56; A. TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, cit., p. 239.

⁶⁰ Cfr. F. SALARIS, *Sul contributo della dottrina e della giurisprudenza all'interpretazione della normativa in tema di ritenzione agraria*, cit., p. 855 ss.

⁶¹ Cfr. F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 107.

tuto della ritenzione, per determinare e regolare gli effetti intrinseci al contenuto dell'obbligo di custodia gravante sull'affittuario-retentore sarebbe inopportuno fare ricorso agli artt. 821, 1149 cod. civ., perché se si desse un adeguato rilievo alle suddette peculiarità risulterebbe del tutto evidente che il contenuto del detto obbligo di custodia e, quindi, i poteri e i doveri dell'affittuario-retentore sono diversi rispetto a quelli tradizionalmente individuati per il retentore-possessore di buona fede⁶².

Si è così affermata una tendenza dottrinale che evidenziando la particolarità della ritenzione creata dalla legislazione agraria, criticava⁶³, sollecitandone un mutamento, la posizione assunta al riguardo dall'allora giurisprudenza dominante.

In passato, infatti, la Corte di cassazione sosteneva che: «In tema d'affitto di fondo rustico, lo 'ius retentionis', previsto in favore dell'affittuario, dall'art. 15 della legge 11 febbraio 1971 n. 11, a garanzia, dopo la cessazione del rapporto, del credito derivante da apportate migliorie, non consente un godimento pieno del fondo stesso, includente la percezione dei frutti. Pertanto, il protrarsi di detto pieno godimento, dopo lo scioglimento del rapporto, non è riconducibile all'indicato diritto di ritenzione, e determina a carico del detentore gli obblighi contemplati dall'art. 1591 cod. civ. (pagamento del canone, salvo il risarcimento del maggior danno)»⁶⁴. Quanto dichiarato nella menzionata sentenza è stato poi ribadito in riferimento anche alla fattispecie di ritenzione prevista a favore del concessionario per la risoluzione incolpevole del contratto agrario. È stato asserito che «l'esercizio del diritto di ritenzione indicato nell'art. 43, ultimo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203, non consente al beneficiario della ritenzione di far propri i frutti della cosa. Infatti, in quanto costitutiva di un diritto di garanzia, la ritenzione non è in grado, né di costituire un diritto reale di godimento, né di configurare un titolo convenzionale di godimento»⁶⁵.

Ebbene, nel reputare incongruo questo orientamento giurisprudenziale che – in sostanza si limitava ad estendere al concessionario-retentore gli

⁶² Sul rilievo che viene ad assumere la natura produttiva del fondo rustico nella determinazione del contenuto dell'obbligo di custodia del retentore agrario v., in particolare, A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360.

⁶³ In proposito, v., M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 139; E. CASADEI, *Commento agli articoli da 16 a 20*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari n. 203/1982*, cit., p. 89; L. COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, p. 280.

⁶⁴ Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, cit.

⁶⁵ Cass. 15 luglio 1995, n. 7693, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, p. 27.

stessi effetti giuridici individuati per l'esercizio della *retentio* ad opera del possessore di buona fede che, pur non avendo alcun diritto di godimento, ha continuato ad utilizzare la *res* –, la dottrina ha evidenziato che quando il diritto di ritenzione abbia ad oggetto un fondo rustico, già detenuto in virtù di un preesistente contratto agrario⁶⁶, l'obbligo di custodia e di conservazione si tradurrebbe necessariamente in un obbligo di gestione produttiva del fondo ritenuto⁶⁷ e, quindi, nel dovere di continuare a coltivare secondo le regole della buona tecnica agraria, vale a dire “professionalmente” al fine di evitare il rischio di restituire al *dominus* il bene terra, che è un bene produttivo, in condizioni diverse rispetto a quelle precedenti l'esercizio della *retentio*⁶⁸. Si tratta di una interpretazione coerente con il concetto di custodia il quale, implicando l'obbligo di conservare la cosa in buono stato in vista della dovuta riconsegna al legittimo titolare, assume un contenuto concreto in relazione al bene a cui inerisce⁶⁹. Per cui è stato evidenziato che, nel caso di ritenzione esercitata dall'*ex* concessionario, l'obbligo di custodia e di conservazione del fondo non sarebbe assolto correttamente se il retentore non continuasse l'attività di coltivazione e si limitasse a svolgere un'attività di “mera custodia” (diretta solo a prevenire danneggiamenti estrinseci); infatti, in mancanza di coltivazione e con lo svolgimento della mera custodia inattiva, il retentore correrebbe il rischio di restituire un bene “diverso” da quello preesistente all'esercizio della ritenzione⁷⁰. Tant'è

⁶⁶ Sulle posizioni dottrinali in ordine alla nozione “contratti agrari” v., a titolo esemplificativo, L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 497 ss.; A. GERMANÒ, *I “contratti agrari” tra contratti costitutivi dell'impresa agricola e contratti per l'esercizio dell'impresa agricola*, in *I contratti agrari*, a cura di A. Germanò - E. Rook Basile, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno - E. Gabrielli, Milano, 2015, p. 1 ss.

⁶⁷ S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 17.

⁶⁸ Cfr. A. GERMANÒ, *Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360; F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 31.

⁶⁹ «Il c.d. obbligo di custodia non viene descritto dal nostro codice contenutisticamente: tuttavia se *a priori* non è possibile una precisa determinazione dell'attività dovuta, questa è determinabile a seconda della natura della *res custodienda* e del fine cui la custodia è tesa. Quello della custodia, infatti, è un concetto alquanto elastico che si adatta caso per caso alle esigenze contingenti del rapporto cui inerisce»: C. PELLOSO, *L'obbligo di custodia*, cit., p. 654.

⁷⁰ A. GERMANÒ, *Dell'affitto a coltivatore diretto*, cit., p. 360. In proposito è stato evidenziato che nella misura in cui il “già” concessionario-retentore è tenuto, in adempimento dell'obbligo di custodia, ad un uso responsabile della terra detenuta a titolo di ritenzione, dovrà esercitare il tipo di gestione produttiva che più si adatta a quella terra,

che la giurisprudenza di legittimità ha affermato che il *retentor*, che non si sia dato cura di preservare i miglioramenti nel periodo della sua legittima ritenzione, non ha diritto all'indennità⁷¹.

In base alle considerazioni dottrinali sopra riportate nonché dei chiarimenti offerti dalla giurisprudenza si può affermare che i casi di ritenzione nei rapporti agrari si pongono nell'ordinamento come ipotesi di ritenzione in senso tecnico non rapportabili, per quel che concerne gli effetti giuridici che determinano tra le parti, alla fattispecie di *retentio* di cui all'art. 1152 cod. civ. Invero, a differenza degli effetti tradizionalmente ricollegati alla ritenzione di matrice codicistica, il locatario-creditore, che si avvale dello *ius retentionis* di cui alla legge n. 203, in adempimento dell'obbligo di custodia, inteso come dovere di gestione produttiva, può e deve usare il fondo ed è pure legittimato ad appropriarsi dei frutti⁷², in virtù del principio che i prodotti e gli utili competono a chi ha esercitato l'impresa "indipendentemente dal titolo giuridico che lo lega ai singoli beni aziendali"⁷³.

7. Alla tesi dottrinale che ha identificato l'obbligo di custodia del retentore agrario nella gestione produttiva se ne è affiancata un'altra la quale, in contrapposizione a questa, ha affermato che l'obbligazione di custodia gravante sul retentore agrario va identificata nella conservazione dell'"idoneità produttiva" del fondo trattenuto a titolo di ritenzione⁷⁴.

ovvero, trattandosi di un'azienda agricola con una specifica vocazione colturale, quella imprenditoriale già da lui esercitata prima dello scioglimento del contratto agrario, cfr. F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 56.

⁷¹ Cfr. Cass. 19 luglio 2013, n. 17700, in *Giust. civ. Mass.*, 2013.

⁷² Cfr. S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 19, ss. Questa dottrina si è sentita in dovere di precisare, a scanso di equivoci, che l'esercizio della ritenzione nei rapporti agrari, se pur comporta la gestione del bene e l'appropriazione dei frutti da parte del concessionario, non determina la proroga del contratto «sia perché l'obbligo della gestione produttiva da parte del retentore è indispensabile alla custodia del fondo; sia perché il retentore rimane sul fondo in via meramente temporanea; sia perché il pagamento dell'indennità, a cui deve seguire la restituzione del bene, può avvenire in un qualsiasi momento e non necessariamente alla fine dell'annata agraria»: *ibid.*, p. 22.

⁷³ P. BARCELLONA, *Frutti e profitto di impresa*, Milano, 1970, p. 55.

⁷⁴ Cfr. A. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20, legge n. 203 del 1982*, cit., p. 204. L'Autore parte dalla premessa che il rapporto tra un soggetto e la terra non impone al primo di coltivarla «per l'obbligo del razionale sfruttamento del suolo» di cui all'art. 44 Cost., perché la «clausola di razionalità» gli pare possa essere intesa come principio essenziale per adeguare l'art. 44 alle esigenze di oggi, le quali non sono più eminentemente produttive, data anche l'emersione degli interessi ambientali

In proposito è stato evidenziato che ciò che si richiede all'*ex* concessionario-retentore, in ottemperanza all'obbligo di custodia, non è la continuazione dell'esercizio dell'impresa e neppure la prosecuzione di una semplice attività di coltivazione volta a far produrre il terreno, bensì si esige che questo detentore conservi l'«idoneità produttiva [del fondo ritenuto] a costituire l'oggetto di un'attività di coltivazione, non appena il concedente, o un nuovo affittuario, ne riprenda la detenzione»⁷⁵.

Per cui è stato affermato che durante il periodo della ritenzione rimarrebbe rimessa all'*ex* concessionario la scelta se limitarsi all'espletamento di quelle attività sufficienti a conservare la idoneità produttiva del fondo, oppure continuare nella ordinaria gestione produttiva. Nel primo caso, è stato affermato, il retentore «conserverebbe il diritto di richiedere al concedente il rimborso delle spese sostenute», mentre nel secondo caso il retentore «potrebbe far propri i frutti» in applicazione del principio generale di buona fede desumibile dall'art. 1148 cod. civ.⁷⁶. Comunque in entrambi i casi il

(Id., cfr., p. 184). Sostiene inoltre che il rapporto tra il *retentor* e il proprietario della *res* non può essere considerato geneticamente collegato al precedente affitto perché – secondo l'Autore – non sarebbe corretto puntare sul “fatto” del mantenimento della relazione con la cosa, piuttosto che sulla sua funzione di “garanzia”; sicché non sarebbe applicabile l'art. 1615 cod. civ. che impone al conduttore di una cosa produttiva di curarne la gestione in conformità della sua destinazione economica.

⁷⁵ Cfr. A. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20, legge n. 203 del 1982*, cit., in particolare, pp. 205, 209. L'A. pur riconoscendo che è sicuramente corretto il rilievo dottrinale secondo il quale la natura produttiva del fondo rustico condiziona il contenuto dell'obbligo di custodia del retentore agrario ha escluso, però, che il contenuto di tale obbligo possa essere individuato nel dovere di continuare l'esercizio dell'attività di impresa (*ivi*, p. 200). Nell'escludere ciò ha posto in evidenza che la ritenzione di cui all'art. 20 della legge n. 203 è finalizzata a garantire il credito dell'affittuario per i miglioramenti apportati al fondo e, conseguentemente, ad incentivare l'esecuzione di tali miglioramenti nella prospettiva di rendere «più efficiente l'organizzazione dell'attività agricola sul fondo, in una logica che non si limita al perseguimento del risultato dell'incremento della produzione, siccome l'attività di miglioramento non deve intendersi subordinata soltanto al rispetto delle finalità economiche suggerite e incentivate dal pubblico intervento in agricoltura, ma altresì ad una serie più vasta di interessi generali, quali, ad esempio, la preservazione delle risorse naturali, l'assetto del territorio 'che la convivenza e la natura del particolare bene, la terra ... evidenziano'»: *ivi*, p. 194.

⁷⁶ Cfr. A. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20, legge n. 203 del 1982*, cit., p. 207. L'A. ponendo l'accento sull'interpretazione dell'art. 1148 cod. civ. sembra accogliere e sviluppare la teoria sostenuta da una risalente giurisprudenza di merito (Trib. Cagliari 9 dicembre 1963, in *Rass. giur. sarda*, 1964, p. 499). Tale tribunale affermò che: «Il possessore di buona fede titolare del diritto di ritenzione *ex* art. 1152 cod. civ., non essendo tenuto al rilascio del fondo sino a che non gli siano corrisposte

retentore non sarebbe tenuto al pagamento del canone in quanto non più legittimato al godimento del fondo⁷⁷.

Detta tesi, dunque, si caratterizza per il fatto di individuare due diverse modalità per l'assolvimento dell'obbligo di custodia, il cui contenuto concreto, in definitiva, dipenderà dalla scelta fatta dal retentore in base alle sue convenienze personali. Invero, la detta obbligazione assumerà il contenuto dell'"idoneità produttiva" se il retentore, avendo già organizzato altrove la sua attività di coltivazione, non avrà più interesse ad utilizzare il fondo per cui non lo restituirà al concedente e si limiterà a svolgere, durante il periodo di ritenzione, un'attività di pura manutenzione del fondo stesso⁷⁸. Mentre, nell'ipotesi in cui il retentore non abbia ancora collocato altrove la propria organizzazione aziendale, l'obbligo di custodia assumerà il contenuto dell'ordinaria gestione produttiva e, pertanto, il retentore continuerà a svolgere appieno la sua attività di coltivazione sul fondo ritenuto.

8. Il problema del canone, ossia di accertare se l'*ex* concessionario-creditore sia o meno tenuto al pagamento del canone o comunque di un

le indennità per le addizioni (art. 936, comma 2°, cod. civ.), non deve rispondere verso l'attore rivendicante dei frutti percepiti e percipiendi *ex* art. 1148 cod. civ.».

Lungo la linea tracciata dalla riportata giurisprudenza sembra muoversi la sopra indicata dottrina quando argomenta che: «Ai sensi dell'art. 1148 cod. civ.: 'il possessore di buona fede fa suoi i frutti naturali separati fino al giorno della domanda giudiziale e i frutti civili maturati fino allo stesso giorno'. La tutela degli interessi di chi abbia gestito la cosa in buona fede si spinge fino al giorno della domanda giudiziale, non soltanto in applicazione del principio di retroattività degli effetti della sentenza al momento della proposizione della domanda, ma anche sulla scorta del rilievo in virtù del quale, dopo che contro di lui sia stata promossa un'azione in giudizio, il possessore non può più essere considerato in buona fede. Così, la norma sembra costituire applicazione del principio generale di buona fede e se ne può postulare l'applicazione anche al di fuori del caso espressamente previsto. (...). È vero che la vicenda della ritenzione agraria (...) dà luogo ad una ipotesi di detenzione e non di possesso, ma è pur vero che non può essere in discussione la buona fede di chi agisca nell'esercizio di un diritto che la legge gli attribuisce».

⁷⁷ *Ivi*, p. 200.

⁷⁸ In proposito va però evidenziato che la giurisprudenza ha affermato che «l'esercizio del diritto di ritenzione non esonera l'affittuario dall'obbligo (...) di custodia del fondo con la diligenza del buon padre di famiglia, restando pertanto il detentore vincolato ad assicurarne la conservazione in buono stato e la produttività secondo la sua destinazione (...) alcuna indennità è dovuta per i miglioramenti che l'affittuario non si sia dato cura di preservare nel periodo in cui ha legittimamente continuato a detenere l'immobile nell'esercizio del diritto di ritenzione a lui riconosciuto dalla legge»: Cass. 19 luglio 2013, n. 17700, in *CED*, Cassazione, 2013.

corrispettivo per il periodo di ritenzione del fondo, è una questione strettamente legata a quella della determinazione del contenuto dell'obbligazione di custodia del retentore agrario.

In altri termini si può osservare che l'obbligo di pagare il canone è stato ammesso o escluso, in base a come la dottrina ha inteso la funzione della ritenzione interpretata congiuntamente al contenuto da attribuire al dovere di custodia del fondo con la diligenza del buon padre di famiglia che, come si è già detto, è la situazione di fatto in cui viene a trovarsi il concessionario il quale, nonostante l'avvenuto scioglimento del contratto agrario, non rilascia il fondo e inizia a trattenerlo a garanzia delle indennità di cui agli artt. 20, 43 e 50 della legge n. 203 del 1982.

In proposito si può rilevare che l'obbligo del pagamento del canone è stato escluso da quell'orientamento dottrinale il quale, pur riconoscendo che l'*ex* concessionario, data la natura produttiva del bene oggetto di ritenzione, possa e debba continuare a coltivare e a far produrre il fondo, ha comunque precisato che, nell'assolvere la custodia operosa, il *retentor* non può godere pienamente del terreno trattenuto e appropriarsi dei frutti, fermo restando il suo diritto ad ottenere dal *dominus* il rimborso delle spese sostenute per la produzione e il raccolto⁷⁹.

In particolare della questione del canone si è occupato quell'orientamento dottrinale che, come già si è visto, ha identificato l'obbligo di custodia nel dovere di continuare nella gestione produttiva e, dunque, nell'esercizio dell'impresa; detto orientamento, però, riguardo alla problematica della debenza del canone, ha dato soluzioni tra di loro diverse. Invero, se nell'ambito di tale orientamento si riscontra la convergenza di opinioni sul fatto che i frutti competono al concessionario-retentore altrettanto non può dirsi rispetto alla questione di cui si sta trattando.

⁷⁹ In tal senso v. E. CASADEI, *Commento agli artt. da 16 a 20, legge n. 203/1982*, cit., p. 89; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 542. Nello stesso v. pure M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 139. Questa dottrina ha evidenziato che «si deve escludere che l'affittuario possa continuare a godere pienamente del fondo ed a gestire la relativa impresa agricola essendosi, da un lato, estinto il contratto in virtù del quale egli poteva vantare tale diritto e non avendo, dall'altro, la ritenzione una simile efficacia: egli non potrà appropriarsi dei frutti né potrà, in linea di massima, continuare a coltivare il fondo in veste di imprenditore agricolo. Tuttavia, data la natura produttiva del bene oggetto di ritenzione, l'affittuario ritenente dovrà svolgere una custodia operosa, compiendo anche quella attività di coltivazione che si renda necessaria per evitare il deterioramento del fondo. (...) In questa ipotesi egli avrà diritto ad esercitare il privilegio sui frutti che si trovino sul fondo o nelle sue dipendenze *ex art. 2757 cod. civ.*»: EAD, *op. loc. cit.*

Al riguardo, infatti, alcuni Autori hanno escluso che al concedente-debitore possa competere il canone o qualsiasi altro tipo di indennità per il periodo in cui il fondo permane in detenzione al retentore, poiché, si è osservato, il riconoscimento di una simile spettanza farebbe perdere alla ritenzione la sua funzione di strumento coercitivo sanzionatorio⁸⁰.

Altri, reputando che sarebbe eccessivo privare totalmente il titolare della rendita del fondo, hanno sostenuto che il *retentor* è tenuto al pagamento di una “indennità di occupazione” del fondo, al fine di evitare il verificarsi di una situazione che finirebbe per “squilibrare” il rapporto di dare/avere con il proprietario⁸¹.

Altra dottrina, invece, ha argomentato che il *retentor* è tenuto a proseguire nel pagamento del canone e può appropriarsi dei frutti del fondo in ragione del fatto che, durante la fase della ritenzione, nonostante l'avvenuta cessazione del contratto agrario permane “il dovere, costituzionalmente impostogli (art. 44 Cost.) di proseguire a coltivare la terra e quindi, di esercitare l'impresa”. Al riguardo è stato pure evidenziato che la giurisprudenza ha chiarito che «l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione comporta, a suo carico, l'obbligo di custodire il fondo con la diligenza del buon padre di famiglia e di conservarlo in modo da assicurare la produttività secondo la sua destinazione, e, a suo favore, il diritto di percepire i frutti, con la conseguenza che il retentore è tenuto al pagamento del canone convenzionale quale corrispettivo del godimento del fondo»⁸².

9. Nell'occuparsi dell'individuazione dei diritti e degli obblighi dell'affittuario-retentore, che rappresenta la questione più controversa di tutta la vicenda della ritenzione agraria, il giudice di legittimità, come già si è anticipato, ha in un primo momento affermato che al retentore di fondo rustico competeva il diritto al rimborso delle spese sostenute per la produzione e il raccolto ma non quello di far propri i frutti del fondo⁸³, ammettendo, così, solo la prosecuzione della coltivazione nei limiti riconducibili ad una «custodia operosa, suggerita dalla diligenza del buon padre di famiglia», venendosi a configurare con la ritenzione una situazione cautelare,

⁸⁰ S. CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, cit., p. 17; A. TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, cit., pp. 242, 243.

⁸¹ F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 144 ss.

⁸² A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, VIII ed., Torino, 2016, p. 191.

⁸³ In tal senso Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, cit.; Cass. 15 luglio 1995, n. 7693, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, p. 27.

nella quale la *retentio* ha solamente funzione di garanzia: «lo *jus retentionis* costituisce il retentore, custode del fondo, comportando un mutamento del titolo per cui egli trattiene il predio»⁸⁴.

Ma negli ultimi anni la Suprema Corte di cassazione, quando è tornata ad occuparsi della questione dei diritti e degli obblighi del retentore, ha modificato il suo precedente orientamento e, ora, appare ferma nel dichiarare che «l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione, comportando l'obbligo di custodia del bene con la diligenza del buon padre di famiglia, vincola il detentore ad assicurare la conservazione del fondo in buono stato, tale che ne assicuri la produttività secondo la sua destinazione, condizione che invece verrebbe a mancare se il terreno venisse lasciato abbandonato e incolto. Il conduttore è tenuto, comunque, durante il periodo di ritenzione, al pagamento del canone convenzionale quale corrispettivo del godimento del fondo, includente, come tale, la percezione dei frutti, che non può, dunque, costituire la fonte di un'obbligazione risarcitoria a titolo di danno»⁸⁵.

La Suprema Corte, con altre due sentenze⁸⁶, nel ribadire che «il conduttore di fondo rustico, al quale sia stato riconosciuto il diritto di ritenzione del fondo medesimo ai sensi dell'art. 20 della legge n. 203 del 1982 fino a quando non sia stato soddisfatto il suo credito relativo all'indennizzo per i miglioramenti apportati, è tenuto, comunque, al pagamento del canone originariamente pattuito tra le parti sino al verificarsi di detta condizione»⁸⁷, non ha esitato a richiamare a sostegno della sua decisione la pronuncia delle Sezioni Unite (Cass., Sez. Unite, 15 novembre 2000, n. 1177) che, in materia di locazioni di immobili urbani adibiti ad uso commerciale, ha enunciato il seguente principio «nelle locazioni (...) disciplinate dagli artt. 27 e 34 della legge 27 luglio 1978 n. 392 (e, in regime transitorio, dagli art. 68, 71 e 73 della stessa legge), il conduttore che, alla scadenza del contratto, rifiuti la restituzione dell'immobile, in attesa che il locatore gli corrisponda la dovuta indennità di avviamento, è obbligato al solo pagamento del corrispettivo convenuto per la locazione, e non anche al risarcimento del maggior danno»⁸⁸.

⁸⁴ Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, cit.

⁸⁵ Così Cass. 22 marzo 2007, n. 6964, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2008, p. 623, con nota di I. CIMATTI, *Sui poteri del retentore agricolo di far propri i frutti della cosa*.

⁸⁶ Cass. 20 gennaio 2006, n. 1111, in *Mass. Giur. it.*, 2006, 195; Cass. 20 dicembre 2007, n. 26986, in *Mass. Giur. it.*, 2007, 12.

⁸⁷ Cass. 20 gennaio 2006, n. 1111, cit.

⁸⁸ Cfr. Cass., Sez. Unite, 15 novembre 2000, n. 1177, in *Giust. civ.*, 2001, I, p. 237 e in *Corriere giur.*, 2001, p. 1334, con nota di S. GIOVE, *Danni da ritardato rilascio e indennità di avviamento*.

Si può pertanto osservare che la menzionata sentenza delle Sezioni Unite, benché pronunciata in tema di locazioni di immobili commerciali, finisca per influenzare la giurisprudenza di legittimità anche in materia di ritenzione nei rapporti agrari la quale, come abbiamo già detto, è ora ferma nel dichiarare che il diritto di ritenzione, previsto dalla legge n. 203 del 1982, non esonera il concessionario dall'obbligo di pagare il canone convenzionale per tutto il periodo in cui continua a detenere il fondo a titolo di ritenzione e ciò in ragione del fatto che egli, in tale periodo, è abilitato a proseguire l'esercizio dell'attività agricola sul fondo in modo pieno e non solo nei limiti della custodia operosa e, conseguentemente, è pure legittimato ad appropriarsi dei frutti. Ciò emerge pure dalla pronuncia del 19 luglio 2013 n. 17700 che ha affermato: «l'esercizio del diritto di ritenzione di cui all'art. 20, comma 2°, della legge n. 203, non esonera l'affittuario né dall'obbligo del pagamento del canone, né da quello di custodia del fondo con la diligenza del buon padre di famiglia, restando pertanto il detentore vincolato ad assicurarne la conservazione in buono stato e la produttività secondo la sua destinazione (...). Corollario di tale affermazione (...) è che alcuna indennità è dovuta per i miglioramenti che l'affittuario non si sia dato cura di preservare nel periodo in cui ha legittimamente continuato a detenere l'immobile nell'esercizio del diritto di ritenzione (...). Non par dubbio, tenuto conto del chiaro disposto del secondo comma dell'art. 1216 cod. civ., che è solo con la consegna dell'immobile al sequestratario nominato ai sensi del primo comma della stessa disposizione, che conseguono effetti pienamente liberatori per il conduttore obbligato alla riconsegna. La norma non potrebbe invero essere più chiara nell'esigere che l'espletamento di tale formalità è assolutamente necessario perché vengano meno gli obblighi derivanti, in capo al detentore, dalla perdurante conduzione dell'immobile locato, di talché nessuna conseguenza, sotto tale riguardo, può attribuirsi alla asserita pretestuosità della mancata cooperazione del creditore, così come, a maggior ragione, nessun effetto esonerativo può conseguire al materiale abbandono del bene, da parte dell'obbligato»⁸⁹.

L'attuale orientamento della giurisprudenza, che esclude che l'esercizio della ritenzione agraria comporti pure la conseguenza che il fondo rustico possa essere trattenuto a titolo gratuito durante la fase della *retentio*, appare essere in sintonia con quella dottrina che, proprio tenendo conto del principio enunciato dalle Sezioni Unite con la sopra ricordata sentenza n. 1177 del

⁸⁹ Cfr. Cass. 19 luglio 2013, n. 17700, cit.

2000, è giunta a sostenere che “nella fattispecie della ritenzione del fondo da parte dell'affittuario migliorante si verifica una sorta di ultrattività del rapporto con conseguente obbligo di continuare anche nella gestione economica del terreno affittato con apprensione dei frutti (...). Tra l'obbligazione gravante sull'affittuario, di restituire il fondo per cessato rapporto e l'obbligazione gravante sul locatore di pagare l'indennità per gli effettuati miglioramenti, si sarebbe instaurata una relazione di interdipendenza, attraverso un meccanismo di protrazione della detenzione dell'immobile, ossia un rapporto che, instauratosi per legge è geneticamente collegato al precedente rapporto contrattuale del quale, se pur non identificandosi con questo, ripete, l'essenza, risolvendosi in una situazione giuridica caratterizzata dal godimento del terreno con apprensione dei frutti e dal pagamento di un corrispettivo coincidente con quello del precedente rapporto contrattuale già cessato»⁹⁰.

10. Le molteplici opinioni dottrinali sulla tematica dei diritti e degli obblighi del retentore “agrario”, come pure l'evoluzione cui sono andate incontro alcune di esse nel corso del tempo, inducono a reputare che la vicenda interpretativa del diritto di ritenzione nei rapporti agrari non si sia del tutto conclusa.

Tuttavia gli interpreti hanno raggiunto un'unitaria posizione su alcuni punti in origine controversi. Non sembra che si dubiti più sul fatto che i casi di *retentio* di cui alla legge n. 203 costituiscono fattispecie di ritenzione in senso tecnico che, in ragione del peculiare contenuto dell'obbligo di custodia, consentono al retentore di continuare nella coltivazione del fondo. Anche se, come si è avuto modo di vedere, vi è nuovamente la tendenza di alcuni Autori a ricondurre la disciplina della ritenzione agraria a quella civilistica facendo prevalere la portata dell'art 1152 cod. civ. (“Ritenzione a favore del possessore di buona fede”) su quella della legislazione “speciale” agraria, di cui alla legge n. 203 del 1982 (“Norme sui contratti agrari”).

Sebbene la disciplina della ritenzione agraria proprio per la sua estrema stringatezza, abbia originato, negli interpreti l'esigenza di individuare con esattezza il contenuto dell'obbligo di custodia, questa vicenda ha avuto l'effetto di far sí che oggi la giurisprudenza riconosca all'*ex* affittuario retentore il potere di continuare nella gestione produttiva del fondo, di appropriarsi dei relativi frutti e il diritto del titolare del fondo di percepire il canone per tutto il periodo in cui tale fondo è goduto dal retentore.

⁹⁰ A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 191.

La più recente dottrina e giurisprudenza sembrano ormai prevalentemente orientate a considerare lo strumento della ritenzione in senso tecnico non più come un'autonoma situazione soggettiva avente funzione coercitiva e/o sanzionatoria nei confronti del *dominus* della *res* ma, piuttosto, come una mera misura di autodifesa volta a garantire il pagamento di determinati crediti pecuniari e, conseguentemente, come una facoltà accessoria al diritto di credito cui essa accede. Inoltre, poiché dall'esercizio del potere di rifiutare la riconsegna della *res* deriva l'obbligo di custodia con la diligenza del buon padre di famiglia, occorre determinare il contenuto concreto di questo obbligo al fine di stabilire se e in quali limiti il retentore può o meno utilizzare il bene trattenuto.

Pertanto, per quel che concerne le ipotesi di ritenzione previste dalla legislazione agraria i poteri e i doveri del retentore devono essere individuati guardando alla legge n. 203 con la quale il legislatore, in ossequio a quanto emerge da una lettura combinata degli artt. 41 e 44 Cost., ha limitato l'autonomia negoziale delle parti al fine di garantire che, con il contratto di affitto, sorgano sul fondo altrui imprese agricole efficienti sotto il profilo sia economico-sociale che ambientale. Tutto ciò pure nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile cui tende l'attuale PAC, la quale nel promuovere un'agricoltura compatibile con la soddisfazione delle esigenze di tutela climatica e ambientale esalta il valore del bene terra che è una risorsa naturale rinnovabile se ed in quanto venga gestita anche dal conduttore-imprenditore con criteri razionali e coerenti con le dette finalità. Per cui l'*ex* affittuario che si avvale dello strumento della ritenzione non è esonerato dal continuare la gestione produttiva esercitata durante la vigenza del contratto agrario.

Si è infatti affermato che «in sintonia con le finalità della legislazione speciale agraria nel suo complesso, il diritto di impresa, come diritto attributivo del potere di utilizzazione ed organizzazione del bene, persiste per legge nel retentore, al momento dell'estinzione del contratto che lo aveva originato. In effetti si assiste alla svalutazione del ruolo della fattispecie contrattuale come atto di autonomia, ma di essa il legislatore 'salva' il requisito essenziale, cioè, la funzione economico-sociale giuridicamente rilevante, che viene individuata nell'impresa, o meglio nella continuazione di questa, secondo specifici caratteri, la cui delimitazione positiva è posta a tutela delle ragioni dell'affittuario e dell'interesse del proprietario a riottenere il bene in una situazione aziendale 'efficiente', e trova un preciso riscontro nel perseguimento di interessi generali»⁹¹.

⁹¹ F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione nei rapporti agrari*, cit., p. 140.

Pertanto se è vero che, nell'individuare le conseguenze da riconnettere alla ritenzione nei rapporti agrari, l'interprete non può prescindere dal considerare i risultati cui sono pervenute la dottrina e la giurisprudenza nel tentativo di ricondurre a sistema i numerosi casi di ritenzione contemplati dal codice civile⁹², è altrettanto vero che l'interprete deve agire nella consapevolezza che, per ciò che concerne la *retentio* del concessionario di fondo rustico, la centralità del codice è venuta meno proprio in forza della legislazione agraria la quale, dettata per fronteggiare esigenze particolari del settore, mette in crisi la possibilità di fare ricorso alla disciplina codicistica per colmare le lacune del sistema originatesi dalla stessa legislazione speciale agraria. Tant'è che, per quanto riguarda in generale le lacune normative di settore, la dottrina ha reputato che: «Il codice civile non è più considerato un punto di riferimento unitario (...) [e] che, di fronte a lacune della disciplina di settore, (...) il giudice debba cercare i principi generali riconducibili tuttavia alle peculiarità della normativa particolare»⁹³.

⁹² È stato affermato che «la figura del diritto di ritenzione si possa considerare come rispondente ad un principio generale di equità e di buona fede nell'esecuzione del rapporto obbligatorio e, quindi, come si possa – e si debba – ravvisare in esso un istituto giuridico che trascende le fattispecie tipicamente previste e suscettibile di applicazione estensiva ed anche analogica. (...) Tutto ciò porta ad affermare che il diritto di ritenzione deve considerarsi figura unitaria suscettibile di modificazioni applicative in relazione ai contingenti interessi delle parti mentre appare inesatto ravvisare, invece, una pluralità di diritti di ritenzione quante sono le (varie e numerose) fattispecie tipiche rinvenibili nel codice civile e nelle leggi speciali. In tal modo acquisisce significato la possibilità di approfondire la teoria generale del diritto di ritenzione, con l'individuazione di profili, presupposti ed effetti comuni alle varie ipotesi applicative, utili a guidare l'interprete chiamato», ad esempio ad individuare gli effetti della ritenzione agraria, P. BASSO, *Il diritto di ritenzione*, cit., p. 31.

⁹³ Così N. LIPARI, *La codificazione nella stagione della globalizzazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2015, p. 873.

Sull'assenza di un parallelismo fra le disposizioni del codice in tema di ritenzione e le ipotesi di ritenzione della legge speciale agraria, cfr. F. SALARIS, *Il diritto di ritenzione*, cit., pp. 43, 47.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

PROTEZIONE DELLE VARIETÀ VEGETALI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Quinta Sezione – 17 ottobre 2019, in causa C-239/18 – *Saatgut-Treubandverwaltungs GmbH v Freistaat Thüringen* – Pres. E. REGAN – REL. M. ILEŠIĆ – Avv. gen. M. BOBEK.

Protezione delle varietà vegetali - Reg. n. 2100/94 - Esenzione agricola - Reg. n. 1768/95 - Organismo ufficiale - Richiesta di informazione - Necessità di specificare la varietà.

L'art. 11, par. 1, del reg. (CE) n. 1768/95 della Commissione, del 24 luglio 1995, che definisce le norme di attuazione dell'esenzione agricola prevista dall'art. 14, par. 3 del reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, dev'essere interpretato nel senso che non prevede la facoltà per il titolare della privativa comunitaria per un ritrovato vegetale di chiedere a un organismo ufficiale informazioni relative all'impiego di materiale di specie, senza che tale domanda specifichi la particolare varietà protetta per la quale tali informazioni sono richieste (1).

(Omissis).

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 11, par. 1 e 2, del reg. (CE) n. 1768/95 della Commissione, del 24 luglio 1995, che definisce le norme di attuazione dell'esenzione agricola prevista dall'art. 14, par. 3, del reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali (*Gazz. uff.* 1995, L 173, p. 14).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Saatgut-Treubandverwaltungs GmbH* (in prosieguo: la «STV») e il *Freistaat Thüringen* (*Land* della Turingia, Germania) in merito al diniego di quest'ultimo di comunicarle informazioni ottenibili da una banca dati costituita a partire da indicazioni fornite da agricoltori nell'ambito di domande di sovvenzioni versate a titolo di fondi europei agricoli.

(Omissis).

Contesto normativo

Regolamento di base

3. Il diciassettesimo e il diciottesimo considerando del reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio, del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali (*Gazz. uff.* 1994, L 227, p. 1; in prosieguo: il “regolamento di base”), enunciano:

«considerando che l'esercizio del diritto comunitario di tutela delle nuove varietà vegetali deve essere soggetto a restrizioni previste nel contesto di disposizioni adottate nell'interesse pubblico;

considerando che ciò include la salvaguardia della produzione agricola; che a tal fine è necessario autorizzare gli agricoltori ad usare i prodotti del raccolto per la moltiplicazione a determinate condizioni».

4. L'art. 5 di tale regolamento, rubricato “Oggetto della privativa comunitaria per ritrovati vegetali”, ai par. 1 e 2 così dispone:

«1. Oggetto del diritto di privativa comunitaria per ritrovati vegetali possono essere le varietà di tutte le specie e di tutti i generi botanici, compresi, *inter alia*, gli ibridi tra generi e specie.

2. Ai fini del presente regolamento, per ‘varietà’ si intende un insieme di vegetali nell'ambito di un unico taxon botanico del più basso grado conosciuto (...).».

5. L'art. 13 del predetto regolamento, rubricato “Diritti dei titolari della privativa comunitaria per ritrovati vegetali e atti vietati”, al par. 2 prevede quanto segue:

«1. In virtù della privativa comunitaria per ritrovati vegetali il titolare o i titolari di tale privativa, in appresso denominati ‘il titolare’, hanno facoltà di effettuare in ordine alle varietà gli atti elencati al par. 2.

2. Fatte salve le disposizioni degli artt. 15 e 16, gli atti indicati in appresso effettuati in ordine a costituenti varietali, o al materiale del raccolto della varietà protetta (...), richiedono l'autorizzazione del titolare:

- a) produzione o riproduzione (moltiplicazione),
- b) condizionamento a fini di moltiplicazione,
- c) messa in vendita,
- d) vendita o altra commercializzazione;
- e) esportazione [dall'Unione europea],
- f) importazione [nell'Unione],
- g) magazzinaggio per uno degli scopi di cui alle lett. da a) a f).

Il titolare può subordinare la sua autorizzazione a determinate condizioni e limitazioni».

6. L'art. 14 del medesimo regolamento, intitolato “Deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali”, così recita:

«1. In deroga all'art. 13, par. 2 e ai fini della salvaguardia della produzione agricola, gli agricoltori sono autorizzati ad utilizzare nei campi a fini di moltiplicazione, nelle loro aziende, il prodotto del raccolto che hanno ottenuto piantando, nelle loro aziende, materiale di moltiplicazione di una varietà diversa da un ibrido

o da una varietà di sintesi che benefici di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali.

2. Le disposizioni del par. 1 si applicano unicamente alle specie di piante agricole di:

(...)

b) Cereali:

Avena sativa – Avena comune

Hordeum vulgare I. – Orzo comune

Oryza sativa I. – Riso

Phalaris canariensis I. – Canaria

Secale cereale I. – Segala

X Triticosecale Wittm. – Segala tetrastica

Triticum aestivum I. emend. Fiori et Paol. – Frumento tenero

Triticum durum Desf. – Frumento duro

Triticum spelta I. – Spelta

c) Patate:

Solanum tuberosum – Patata

(...)

3. Nelle norme di applicazione ai sensi dell'art. 114 sono stabilite, prima dell'entrata in vigore del presente regolamento, le condizioni per porre in applicazione la deroga di cui al par. 1 e per salvaguardare i legittimi interessi del costituente e dell'agricoltore, in base ai seguenti criteri:

– non vi sono restrizioni quantitative a livello di azienda agricola nei limiti delle esigenze della stessa;

– il prodotto del raccolto può essere trattato, per essere piantato, dall'agricoltore stesso o da servizi messi a sua disposizione, (...);

– i piccoli agricoltori non sono tenuti al pagamento di una remunerazione al titolare; per piccoli imprenditori si intendono:

> nel caso delle specie vegetali di cui al par. 2 [del presente articolo] cui si applica il reg. (CEE) n. 1765/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un sistema di sostegno ai produttori di taluni seminativi [*Gazz. uff.* 1992, L 181, p. 12], gli agricoltori che non coltivano vegetali su una superficie più ampia di quella che sarebbe necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali; per il calcolo della superficie si applica l'art. 8, par. 2 del citato regolamento;

> nel caso delle altre specie vegetali di cui al par. 2 del presente articolo, gli agricoltori che soddisfano opportuni criteri paragonabili;

– agli altri agricoltori viene richiesta un'equa remunerazione del titolare, sensibilmente inferiore all'importo da corrispondere per la produzione, soggetta a licenza, di materiale di moltiplicazione della stessa varietà nella stessa zona; l'esatto ammontare di tale equa remunerazione può essere soggetto a variazioni nel tempo, tenuto conto del ricorso che si farà alla deroga di cui al par. 1 per quanto riguarda la varietà in questione;

– il controllo del rispetto delle disposizioni del presente articolo o delle disposizioni adottate ai sensi del presente articolo è di esclusiva responsabilità dei titolari; nell'organizzare detto controllo essi non possono prevedere un'assistenza da parte di organi ufficiali;

– le relative informazioni vengono fornite ai titolari, su loro richiesta, dagli

agricoltori e dai fornitori di servizi di trattamento; le informazioni pertinenti possono altresì essere fornite da organi ufficiali che partecipano al controllo della produzione agricola, qualora dette informazioni siano state raccolte nel normale espletamento delle loro funzioni, senza oneri amministrativi o finanziari supplementari. Queste disposizioni lasciano impregiudicata, per quanto concerne i dati personali, la normativa nazionale e [dell'Unione] sulla protezione degli individui rispetto al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali».

Regolamento n. 1768/95

7. I considerando dal primo al quinto del reg. n. 1768/95 enunciano:

«considerando che l'art. 14 del regolamento di base prevede una deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali ai fini della salvaguardia della produzione agricola (...);

considerando che le condizioni per porre in applicazione la deroga di cui al par. 1 e per salvaguardare i legittimi interessi del costituente e dell'agricoltore devono essere definite in norme di attuazione, sulla base dei criteri specificati nell'art. 14, par. 3 del regolamento di base;

considerando che il presente regolamento definisce tali condizioni specificando, in particolare, gli obblighi degli agricoltori, dei soggetti che curano la lavorazione e dei titolari, risultanti dai predetti criteri;

considerando che tali obblighi riguardano essenzialmente il pagamento, da parte degli agricoltori, di un'equa remunerazione del titolare per il ricorso fatto alla deroga, la fornitura di informazioni, la salvaguardia dell'identità del prodotto del raccolto sottoposto a trattamento con quello risultante dalla lavorazione, e il controllo del rispetto delle disposizioni sulla deroga;

considerando inoltre che la definizione dei "piccoli agricoltori" che non sono tenuti a corrispondere una remunerazione al titolare per il ricorso alla deroga, è completata, specie per quegli agricoltori che coltivano talune piante foraggiere e patate».

8. L'art. 7 del reg. n. 1768/95 concerne specificamente i "piccoli agricoltori". Il suo par. 5 così prevede:

«L'agricoltore che dichiara di essere un 'piccolo agricoltore' dimostra, in caso di contestazione, di essere in possesso dei requisiti richiesti per questa categoria di agricoltori. (...)».

9. Gli artt. 8 e 9 del reg. n. 1768/95 riguardano le informazioni che gli agricoltori e i servizi di trattamento sono tenuti a fornire. Il par. 4 di tali disposizioni impone al titolare di specificare, nella domanda, il proprio nome e indirizzo, la varietà o le varietà sulle quali ha interesse a ottenere informazioni, e il riferimento o i riferimenti alla(e) relativa(e) privativa(e) comunitaria(e) per ritrovati vegetali.

10. L'art. 11 del reg. n. 1768/95, intitolato "Informazioni degli organismi ufficiali", così dispone:

«1. Una richiesta d'informazioni sull'impiego effettivo di materiale, per coltura, di particolari specie o varietà, o sui risultati di tale impiego, rivolta da un titolare a un organismo ufficiale, deve essere presentata per iscritto. In tale richiesta il

titolare specifica il nome e l'indirizzo, la varietà o le varietà per le quali ha interesse a ottenere le informazioni e il tipo di informazione di cui ha bisogno. Egli fornisce anche una prova della sua titolarità.

2. Fatte salve le disposizioni dell'art. 12, l'organismo ufficiale può negare le informazioni richieste soltanto se

- esso non partecipa al controllo della produzione agricola, o
- non è autorizzato, ai sensi delle norme [dell'Unione] o di quelle degli Stati membri che disciplinano la riservatezza generale prevista per le attività degli organismi ufficiali, a fornire tali informazioni al titolare, o
- il diniego dell'informazione rientra nella sfera di discrezionalità, prevista dalla normativa [dell'Unione] o da quelle degli Stati membri a norma delle quali l'informazione è stata raccolta, o
- le informazioni richieste non sono disponibili o non lo sono più, o
- non possono essere ottenute nel normale espletamento delle funzioni dell'organismo ufficiale, o
- possono essere raccolte solo con oneri amministrativi o finanziari supplementari, o
- le informazioni si riferiscono specificamente a materiale che non fa parte delle varietà del titolare.

Gli organismi ufficiali competenti informano la Commissione sulle modalità dell'esercizio della discrezionalità di cui al precedente terzo trattino.

3. Nel fornire le informazioni, l'organismo ufficiale non fa distinzione fra i titolari. L'organismo ufficiale può fornire le informazioni richieste mettendo a disposizione del titolare copie di documenti contenenti informazioni aggiuntive a quelle riguardanti il materiale attinente a varietà del titolare, purché sia garantita l'impossibilità di identificare i soggetti protetti ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 12.

4. Se l'organismo ufficiale decide di negare l'informazione richiesta, deve informarne per iscritto il titolare che l'ha richiesta e indicare le ragioni di questa decisione.

11. L'art. 12 del reg. n. 1768/95 riguarda la protezione delle persone in materia di trattamento e di libera circolazione dei dati personali.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12. La STV rappresenta diverse imprese di produzione di sementi titolari di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali, imprese che le hanno segnatamente conferito l'incarico di controllare l'impianto, da parte degli agricoltori, di varietà protette a tale titolo, e di far valere nei confronti degli agricoltori medesimi il diritto alla retribuzione che le suddette imprese sono legittimate a richiedere.

13. Il *Land* della Turingia è responsabile della supervisione di fondi dell'Unione europea per la gestione e il controllo delle spese del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). A tale titolo, secondo la decisione di rinvio, detto *Land* gestisce una banca dati denominata «InVeKoS» (*Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem*, sistema integrato di controllo e di gestione), basata sulle indicazioni fornite a tal fine dagli agricoltori richiedenti gli aiuti. La STV afferma che tra le suddette indicazioni

figurano le specie coltivate dai suddetti agricoltori e le superfici sulle quali avviene tale coltivazione.

14. Con lettera del 5 aprile 2016, la STV ha chiesto al *Land* della Turingia, in forza dell'art. 11 del reg. n. 1768/95, di comunicarle informazioni conservate nella banca dati InVeKoS. Tale domanda è stata respinta.

15. Con ricorso del 23 dicembre 2016, la STV ha adito il *Landgericht Erfurt* (Tribunale del *Land*, Erfurt, Germania) chiedendo che il *Land* della Turingia fosse condannato, in forza dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95, a comunicarle i seguenti dati conservati nella banca dati InVeKoS:

- i nominativi e i recapiti delle aziende agricole;
- l'estensione (espressa in ettari) delle superfici coltivate dalle rispettive aziende, e
- l'estensione (espressa in ettari) delle superfici coltivate a cereali e patate.

16. Tale domanda è stata respinta dal suddetto tribunale il 17 agosto 2017, in forza del combinato disposto dell'art. 11, par. 2, secondo e terzo trattino, nonché dell'art. 12 del reg. n. 1768/95.

17. La STV ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio.

18. La STV sostiene, a tale proposito, che le informazioni contenute nella banca dati InVeKoS possono fornire chiarimenti sulla superficie dei terreni effettivamente coltivati dagli agricoltori e, pertanto, sulla qualificazione di tali agricoltori come “piccoli agricoltori”, ai sensi dell'art. 14, par. 3, del regolamento di base. L'ottenimento di tali informazioni le consentirebbe in tal modo di non richiedere informazioni a questi ultimi. La STV aggiunge di essere disposta a rimborsare al *Land* della Turingia le spese eventualmente sostenute da quest'ultimo per dare seguito alla sua domanda.

19. Il *Land* della Turingia ribatte che la banca dati InVeKoS non contiene informazioni specifiche per varietà, tranne nel caso della canapa e del luppolo. Peraltro, tale *Land* non possiederebbe capacità proprie di programmazione per mettere a punto la ricerca speciale necessaria per il trattamento dei dati richiesti, e il ricorso a un operatore esterno per tali lavori di programmazione sarebbe stimato in Euro 6.000.

20. In tale contesto il *Thüringer Oberlandesgericht* (Tribunale superiore della Turingia, Germania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sussista, ai sensi dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95, un diritto di informazione nei confronti di organismi ufficiali dell'Amministrazione con riguardo unicamente alle informazioni concernenti le specie vegetali, senza che la richiesta di informazioni sia diretta ad ottenere anche dati relativi ad una varietà protetta.

2) Ove, in esito alla soluzione della prima questione, possa essere fatto valere un simile diritto di informazione:

a) Se sussista un organismo ufficiale partecipante al controllo della produzione agricola ai sensi dell'art. 11, par. 2, primo trattino, del reg. n. 1768/95 laddove l'Amministrazione sia chiamata a controllare le sovvenzioni concesse agli agricoltori mediante fondi dell'Unione memorizzando, in tale contesto, taluni dati degli agricoltori richiedenti riguardanti parimenti specie (vegetali).

b) Se un organismo ufficiale sia autorizzato a negare le informazioni richieste quando la loro comunicazione richieda l'elaborazione e la specificazione dei dati in suo possesso da parte di terzi con conseguenti oneri finanziari pari a circa Euro 6.000. Se, in tale contesto, rilevi il fatto che il richiedente sia disponibile a sostenere i costi che ne derivano».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

21. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 debba essere interpretato nel senso che prevede la facoltà per il titolare di richiedere a un organismo ufficiale informazioni relative all'impiego di materiale di specie, senza che tale domanda specifichi la particolare varietà protetta per la quale tali informazioni sono richieste.

22. In via preliminare occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 13, par. 2, del regolamento di base, sono soggetti all'autorizzazione del titolare gli atti effettuati in ordine ai costituenti varietali o al materiale del raccolto della varietà protetta, in particolare per la produzione o riproduzione (moltiplicazione), per il condizionamento a fini di moltiplicazione, per la messa in vendita, per la vendita o altra commercializzazione e per il magazzinaggio per uno di tali scopi.

23. Come già ricordato dalla Corte, il disposto dell'art. 14 del regolamento di base, che, come risulta dal diciassettesimo e dal diciottesimo considerando dello stesso, è stato adottato nell'interesse pubblico della salvaguardia della produzione agricola, costituisce un'eccezione a detta regola (sentenze del 10 aprile 2003, *Schulin*, C305/00, EU:C:2003:218, punto 47, e del 14 ottobre 2004, *Brangewitz*, C336/02, EU:C:2004:622, punto 37).

24. In proposito, l'art. 14 di tale regolamento prevede che l'utilizzo nei campi a fini di moltiplicazione, nelle loro aziende, del prodotto del raccolto ottenuto dagli agricoltori non è soggetto all'autorizzazione del titolare qualora soddisfi talune condizioni fissate in un regolamento di applicazione sulla base di un certo numero di criteri che lo stesso elenca.

25. Il reg. n. 1768/95 stabilisce così, ai sensi dei suoi considerando dal primo al quinto, le condizioni per porre in applicazione la deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali, prevista all'art. 14 del regolamento di base, al fine di salvaguardare la produzione agricola nonché i legittimi interessi del costituente e dell'agricoltore, in base ai criteri previsti dal par. 3 di tale articolo.

26. Fra tali criteri, il suddetto art. 14, par. 3, stabilisce in particolare, al suo quarto trattino, che, eccezion fatta per i piccoli agricoltori, «agli altri agricoltori viene richiesta un'equa remunerazione del titolare» e, al sesto trattino, che «le informazioni pertinenti possono (...) essere fornite da organi ufficiali (...)».

27. A tale riguardo, l'art. 11, par. 1, prima frase, del reg. n. 1768/95 prevede la possibilità per un titolare di rivolgere a tali organismi ufficiali una «richiesta d'informazioni sull'impiego effettivo di materiale, per coltura, di particolari specie o varietà, o sui risultati di tale impiego».

28. La STV ne deduce, nel caso di specie, che i titolari dispongono del diritto di chiedere la comunicazione di informazioni detenute dagli organismi ufficiali relative alle pratiche di coltivazione degli agricoltori, in particolare le superfici agricole destinate alla coltivazione di talune specie, in quanto tali informazioni sono pertinenti per l'esercizio dei diritti derivanti dall'impianto di varietà protette. In particolare, la STV sostiene che dette informazioni le consentirebbero di determinare quali agricoltori rientrino nella qualificazione di «piccoli agricoltori», ai sensi dell'art. 14, par. 3, terzo trattino, del regolamento di base, in combinato disposto con l'art. 7 del reg. n. 1768/95.

29. Il *Land* della Turingia ritiene invece che l'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 conferisca diritti all'informazione soltanto in relazione a varietà protette specificamente designate.

30. Si deve ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 19 ottobre 2017, *Vion Livestock*, C383/16, EU:C:2017:783, punto 35 e giurisprudenza citata).

31. In primo luogo, per quanto riguarda la formulazione dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95, si deve rilevare che, certamente, come è stato ricordato al punto 27 della presente sentenza, la prima frase del suddetto art. 11, par. 1, menziona la possibilità per un titolare di ottenere presso organismi ufficiali, segnatamente, informazioni sull'impiego effettivo di «materiale (...) di particolari specie o varietà».

32. Tuttavia, tale menzione non può essere decisiva, dato che l'art. 11, par. 1, seconda frase, di tale regolamento impone che il titolare, nella sua richiesta di informazioni, specifichi «la varietà o le varietà per le quali ha interesse a ottenere le informazioni».

33. Inoltre, ai sensi dell'art. 11, par. 1, terza frase, del suddetto regolamento, il titolare che effettua tale richiesta d'informazioni deve fornire anche una prova della sua titolarità. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al par. 48 delle sue conclusioni, dal tenore letterale dell'art. 5, par. 1, del regolamento di base risulta che possono essere oggetto di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali soltanto le «varietà di tutte le specie e di tutti i generi botanici», con la conseguenza che le prove della titolarità richieste da tale art. 11, par. 1, possono riguardare solo le varietà, e non più in generale le specie.

34. Dal testo dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 risulta quindi che una richiesta d'informazioni formulata in applicazione di tale disposizione deve necessariamente specificare la particolare varietà per la quale è richiesta l'informazione.

35. Una siffatta interpretazione letterale dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 è, in secondo luogo, avvalorata dall'obiettivo perseguito da tale regolamento.

36. Si deve infatti ricordare che, come enuncia il suo secondo considerando, il predetto regolamento ha l'obiettivo di definire, sulla base dei criteri specificati nell'art. 14, par. 3, del regolamento di base, le condizioni che consentono, da un lato, di porre in applicazione la deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali ai fini della salvaguardia della produzione agricola e, dall'altro, di salvaguardare i legittimi interessi del costituente e dell'agricoltore.

37. A tale proposito, il quarto considerando del reg. n. 1768/95 indica che gli obblighi in esso specificati riguardano essenzialmente il pagamento, da parte degli agricoltori, di un'equa remunerazione del titolare per il ricorso fatto alla deroga, la fornitura di informazioni, la salvaguardia dell'identità del prodotto del raccolto sottoposto a trattamento con quello risultante dalla lavorazione, e il controllo del rispetto delle disposizioni sulla deroga.

38. Pertanto, il diritto all'informazione conferito al titolare ha specificamente lo scopo di fornirgli i mezzi per assicurarsi del rispetto, da parte degli agricoltori, delle condizioni che consentono di porre in applicazione la deroga prevista dall'art. 14, par. 1, del regolamento di base.

39. A tal fine, gli artt. 8, 9 e 11 del reg. n. 1768/95 autorizzano il titolare a presentare una richiesta, rispettivamente, all'agricoltore, al prestatore di servizi di trattamento o a un organismo ufficiale, diretta a ottenere qualsiasi informazione pertinente al solo fine di preservare i suoi diritti di proprietà industriale, che, come ricordato al punto 33 della presente sentenza, possono riguardare soltanto varietà, e non, più in generale, specie (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2004, *Brangewitz*, C336/02, EU:C:2004:622, punti 53 e 61).

40. A tale riguardo, un'interpretazione dell'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 secondo la quale qualsiasi titolare sarebbe in grado di chiedere a un organismo ufficiale informazioni sugli impianti effettuati dagli agricoltori, anche qualora essi non abbiano mai utilizzato né avuto l'intenzione di utilizzare varietà protette ai sensi dell'art. 14, par. 1, del regolamento di base, andrebbe pertanto oltre quanto necessario al fine di salvaguardare i legittimi interessi del costituente (v., in tal senso, sentenza del 10 aprile 2003, *Schulin*, C305/00, EU:C:2003:218, punto 57).

41. Indubbiamente, come sottolineato dalla STJ, l'art. 14, par. 3, terzo trattino, del regolamento di base prevede, tra i criteri sulla base dei quali vengono definite le condizioni per porre in applicazione la deroga prevista al par. 1 di tale articolo, che «i piccoli agricoltori non sono tenuti al pagamento di una remunerazione al titolare». Inoltre, la qualificazione di «piccoli agricoltori», come risulta dallo stesso trattino, dipende dalla dimensione della superficie sulla quale tali agricoltori coltivano specie vegetali.

42. Tuttavia, l'attuazione del criterio secondo il quale i "piccoli agricoltori" non sono tenuti al pagamento di una remunerazione al titolare, se soddisfano le condizioni di cui all'art. 7 del reg. n. 1768/95, non può giustificare un'interpretazione dell'art. 11 del reg. n. 1768/95 che ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo ricordato al punto 38 della presente sentenza. Orbene, in forza dell'art. 7, par. 5, del reg. n. 1768/95, spetta all'agricoltore che dichiara di essere un «piccolo agricoltore», e non al titolare, dimostrare di essere in possesso dei requisiti previsti a tal fine. Ne consegue che l'ottenimento, presso un organismo ufficiale, di informazioni relative alla dimensione della superficie sulla quale un agricoltore coltiva talune specie vegetali non costituisce una misura necessaria alla salvaguardia dei diritti dei titolari.

43. In terzo luogo, tale conclusione è corroborata dal contesto in cui si inserisce l'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95.

44. A tal riguardo, in primo luogo, dall'art. 11, par. 2, settimo trattino, del reg. n. 1768/95 discende che l'organismo ufficiale è autorizzato a negare le informazioni richieste se tali informazioni si riferiscono specificamente a «materiale che non fa parte delle varietà del titolare». Orbene, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al par. 49 delle sue conclusioni, il fatto che un organismo ufficiale sia, in ogni caso, autorizzato a negare qualsiasi informazione riguardante specificamente il materiale che non fa parte di dette varietà depono contro un'interpretazione secondo la quale il titolare sarebbe legittimato a presentare una richiesta di informazioni che non riguardi specificamente le varietà per le quali egli beneficia di una protezione.

45. In secondo luogo, al punto 39 della presente sentenza è stato rammentato che gli artt. 8, 9 e 11 del reg. n. 1768/95 autorizzano il titolare a presentare una richiesta, rispettivamente, all'agricoltore, al prestatore di servizi di trattamento o a un organismo ufficiale, volta a ottenere qualsiasi informazione pertinente per salvaguardare i suoi diritti di proprietà industriale.

46. Per quanto riguarda le domande che possono essere presentate all'agricoltore in applicazione dell'art. 8 del reg. n. 1768/95, il par. 4 di tale articolo menziona espressamente che, nella sua domanda, il titolare deve specificare «la varietà o le varietà sulle quali ha interesse a ottenere informazioni, e il riferimento o i riferimenti alla(e) relativa(e) privativa(e) comunitaria(e) per ritrovati vegetali» e allega alla sua domanda, se l'agricoltore lo richiede, la documentazione comprovante la sua titolarità. Requisiti identici si applicano, *mutatis mutandis*, alle domande presentate al prestatore di servizi di trattamento, in applicazione dell'art. 9, par. 4, di tale regolamento. Quanto all'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95, esso impone al titolare, nella sua richiesta d'informazioni rivolta a un organismo ufficiale, di specificare «la varietà o le varietà per le quali ha interesse a ottenere le informazioni e il tipo di informazione di cui ha bisogno».

47. In proposito la Corte ha dichiarato, da un lato, per quanto riguarda le richieste che possono essere rivolte a un agricoltore, che il titolare è autorizzato a chiedere informazioni a un agricoltore, in applicazione del suddetto art. 8, solo se dispone di un indizio, quale l'acquisto del materiale di moltiplicazione di una varietà vegetale protetta del titolare, relativo al fatto che il medesimo agricoltore si sia

avvalso in passato o si avvarrà in futuro della deroga prevista all'art. 14, par. 1, del regolamento di base (v., in tal senso, sentenza del 10 aprile 2003, *Schulin*, C305/00, EU:C:2003:218, punti 63 e 65).

48. Dall'altro lato, per quanto concerne le richieste rivolte a un prestatore di servizi di trattamento, la Corte ha dichiarato che, una volta che il titolare disponga di un indizio del fatto che il prestatore di servizi di trattamento ha effettuato, o prevede di effettuare, tali operazioni sul prodotto del raccolto ottenuto dall'agricoltore piantando materiale di moltiplicazione di una varietà del titolare ai fini della sua coltivazione, il suddetto prestatore è tenuto a fornire al titolare le informazioni pertinenti relative non soltanto agli agricoltori per i quali il titolare dispone di indizi del fatto che il prestatore ha effettuato, o prevede di effettuare, le suddette operazioni, ma anche quelle concernenti tutti gli altri agricoltori per i quali detto prestatore ha effettuato tali operazioni, o prevede di effettuarne, quando la varietà di cui trattasi sia stata dichiarata al prestatore o fosse a lui nota (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2004, *Brangewitz*, C336/02, EU:C:2004:622, punto 65).

49. Risulta in particolare da tale giurisprudenza che le richieste di informazioni rivolte all'agricoltore e al prestatore di servizi di trattamento, sul fondamento, rispettivamente, dell'art. 8, par. 4, e dell'art. 9, par. 4, del reg. n. 1768/95, riguardano specificamente le varietà del titolare, e non le specie. Orbene, alla luce dell'analogo tenore dell'art. 11, par. 1, di tale regolamento, richiamato al punto 46 della presente sentenza, occorre considerare che una richiesta di informazioni rivolta a un organismo ufficiale deve altresì riguardare specificamente una varietà del titolare.

50. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione che l'art. 11, par. 1, del reg. n. 1768/95 dev'essere interpretato nel senso che non prevede la facoltà per il titolare della privativa comunitaria per un ritrovato vegetale di chiedere a un organismo ufficiale informazioni relative all'impiego di materiale di specie, senza che tale domanda specifichi la particolare varietà protetta per la quale tali informazioni sono richieste.

Sulla seconda questione

51. Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non è necessario rispondere alla seconda questione.

(*Omissis*).

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'art. 11, par. 1, del reg. (CE) n. 1768/95 della Commissione, del 24 luglio 1995, che definisce le norme di attuazione dell'esenzione agricola prevista dall'art. 14, par. 3 del reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, dev'essere interpretato nel senso che non prevede la facoltà per il titolare della privativa comunitaria per un ritrovato vegetale di chiedere a un organismo ufficiale informazioni relative all'impiego di materiale di specie, senza che tale domanda specifichi la particolare varietà protetta per la quale tali informazioni sono richieste.

(1) **La protezione delle varietà vegetali: l'esecuzione agricola fra tutela del costitutore e difesa degli interessi degli agricoltori.**

SOMMARIO: 1. Il privilegio dell'agricoltore. – 2. Il diritto all'informazione. – 3. La giurisprudenza in materia di diritto all'informazione. – 4. Il caso C-239/18. – 5. Conclusioni.

1. La sentenza in commento può essere idealmente considerata il terzo pannello di un trittico che ha a soggetto l'intersezione tra il c.d. privilegio dell'agricoltore (o esenzione agricola) e il diritto all'informazione che i titolari della privativa comunitaria per ritrovati vegetali possono vantare verso una serie di soggetti al fine di tutelare il proprio titolo di esclusiva¹. Si tratta di un aspetto particolare della disciplina in materia di protezione delle nuove varietà vegetali.

L'innovazione in campo agroalimentare è declinabile in molteplici modi²: uno di questi riguarda la creazione di nuovi ritrovati vegetali e gli strumenti che l'ordinamento predispone per la loro tutela. I mezzi di tutela possono essere suddivisi in due gruppi, che presentano presupposti concettuali e riflessi applicativi diversi. Da un lato abbiamo l'estensione del brevetto ai ritrovati vegetali, fondata sull'equiparazione tra invenzioni industriali e varietà vegetali³; dall'altro lato la creazione di un sistema di privative *sui generis* che tenga conto della particolare natura che caratterizza i ritrovati vegetali. In questo secondo caso, la natura vivente delle varietà vegetali impedirebbe una loro perfetta equiparazione con i ritrovati dell'industria, se non altro per il fatto che le prime sono dispositivi capaci di auto-riprodursi⁴. Nella maggior parte dei casi gli ordinamenti hanno adottato, seppur in forme diverse, entrambi i modelli⁵. Questo è particolarmente chiaro nell'esperienza statunitense, in cui il brevetto industriale convive in via generalizzata con, e di fatto spesso prevale su, la tutela *sui generis*⁶; ma è vero anche per quanto riguarda l'ordinamento euro-unitario, in cui si è però deciso di non procedere ad una commistione generalizzata, ma di differenziare le invenzioni in campo vegetale che sono

¹ Corte di giustizia, 17 ottobre 2019, C-239-18.

² AIDA, *Innovation in Agri-food Law between Technology and Comparison*, Wolters Kluwer, Milano, 2019.

³ Tale visione è icasticamente rappresentata in un telegramma che Thomas Edison inviò il 5 maggio 1930 alla *House of Representatives* statunitense in occasione della discussione di un progetto di legge che avrebbe esteso la possibilità di registrare un brevetto anche ai costitutori di nuove varietà vegetali. Edison scrisse: «*Nothing that Congress could do to help farming would be of greater value and permanence than to give the plant breeder the same status as the mechanical and chemical inventors now have through the patent law. There are but few plant breeders. This [the bill] will, I feel sure, give us many Burbanks*» [Luther Burbank fu un famoso botanico statunitense che sviluppò numerose nuove varietà vegetali]. *Congressional Record. Proceedings and Debates*, vol. LXXII – Parte 8, 1930, p. 8392.

⁴ E. ROOK BASILE, voce *Privative agricole*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XXXV, 1986, pp. 588, 589.

⁵ Sui problemi di coordinamento tra i due modelli, in prospettiva comunitaria ed internazionale, G. SCIONTI, *La protezione delle invenzioni biotecnologiche nella normativa comunitaria e internazionale. Problemi di coordinamento e rapporti tra disciplina brevettuale e regime varietale*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Bioetica e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario. Questioni generali e tutela della proprietà intellettuale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 229.

⁶ K. AOKI, *Weeds, Seeds & Deeds: Recent Skirmishes in the Seed Wars*, in *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, 2003, 11, p. 247; M.D. JANIS, J.P. KESAN, *U.S. Plant Variety Protection: Sound and Fury...?*, in *Houston Law Review*, 2002, 39, p. 727.

il frutto di tecniche tradizionali di incrocio e selezione, tutelabili tramite la protezione *sui generis*, dalle invenzioni biotecnologiche, tutelabili tramite il brevetto⁷.

Una delle peculiarità che anima la tutela delle varietà vegetali, a prescindere che assuma la forma *sui generis* o del brevetto biotecnologico, riguarda lo *jus excludendi*, perno presente in qualsiasi privativa che deve però atteggiarsi in modo diverso nel caso della tutela delle varietà vegetali rispetto all'ipotesi del brevetto industriale generale⁸. Nel brevetto industriale, infatti, lo *jus excludendi* trova un limite nel principio di esaurimento, a mente del quale l'esclusiva cessa a seguito del primo atto di commercializzazione del bene su cui la privativa ricade⁹. Ciò implica che se un soggetto vuole un secondo bene, lo deve acquistare nuovamente sul mercato pagando, quale parte del prezzo, una *royalty* al titolare del brevetto. Nel caso delle varietà vegetali il principio di esaurimento non è grado di operare in modo efficace per il semplice fatto che, a differenza delle invenzioni industriali, i ritrovati vegetali sono in grado di auto-generarsi. Colui che ha acquistato il primo ritrovato non dovrà così ricorrere al mercato per acquistarne un secondo, ma sarà sufficiente che lasci che il meccanismo naturale di riproduzione agisca per ottenere un nuovo prodotto. Tale particolarità ha spinto il legislatore a rendere artificialmente oggetto di esclusione ciò che in natura non lo è, introducendo disposizioni che affermano che il principio di esaurimento non si applica al materiale vegetale acquistato da un soggetto e il cui prodotto sia utilizzato a fini di riproduzione o moltiplicazione¹⁰. Esemplicando, il raccolto ottenuto da sementi acquistate e coltivate da un agricoltore può essere venduto ad un trasformatore perché ne produca farine, ma non ceduto o comunque utilizzato perché sia piantato a sua volta.

Una regola di questo tipo appare già sul piano intuitivo molto rigida perché comprime in modo significativo le attività che gli agricoltori possono compiere. Allo scopo di bilanciare gli interessi degli agricoltori con le aspettative di tutela dei costitutori di ritrovati vegetali, e valorizzando altresì una tradizione plurisecolare che vede gli agricoltori conservare parte del raccolto per la semina, in molti ordinamenti è stato introdotto il privilegio dell'agricoltore. Tramite questa previsione, all'agricoltore è consentito utilizzare parte del proprio raccolto a fini di riproduzione, in tal modo non ponendolo nelle condizioni di dover ricorrere al mercato per acquistare nuove sementi.

Come anticipato, l'Unione europea ha deciso di differenziare la tutela in ragione delle tecniche di manipolazione delle varietà vegetali utilizzate. Limitatamente a quanto qui interessa, si è stabilito che le varietà vegetali ottenute attraverso tecniche di incrocio e selezione tradizionali siano tutelate tramite un modello *sui generis* che trova espressione nel reg. n. 2100/1994¹¹. Quest'ultimo costituisce la recezione in Europa della Convenzione UPOV la quale è il documento che, sul piano internazionale, ha istituito un modello di protezione *ad hoc* per i nuovi ritrovati vegetali¹². È bene quindi partire

⁷ A. GERMANÒ, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, pp. 184, 187.

⁸ GERMANÒ, *Le novità vegetali*, cit., p. 229.

⁹ A. VANZETTI, V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 458.

¹⁰ Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 5, comma 3°, del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30). Ma si veda anche, con riferimento ai brevetti per varietà ottenute attraverso biotecnologie, l'art. 8 della direttiva 98/44/CE. In letteratura F. MORRI, *La privativa varietale comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, 2011, 16, pp. 26-27.

¹¹ Reg. (CE) n. 2100/1994 del Consiglio del 27 luglio 1994 concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali. In materia MORRI, *La privativa varietale comunitaria*, cit.; M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 77 ss.; GERMANÒ, *Le novità vegetali*, cit.

¹² *Convention internationale pour la protection des obtentions végétales*, Parigi, 1961 (emendata nel 1972, 1978 e 1991). Poiché esorbiterebbe dallo scopo di una nota di commento, non si

dal testo della Convenzione per meglio comprendere il contesto entro cui si colloca la controversia risolta dalla Corte di giustizia. Il punto di partenza è rappresentato dalla lettura combinata degli articoli 14 e 16. Il primo delimita il perimetro dei diritti del costitutore, elencando le attività per le quali i terzi devono richiedere l'autorizzazione del costitutore: tra queste sono degne di nota le attività di produzione e riproduzione, nonché di trattamento ai fini di riproduzione. L'art. 16 disciplina l'esaurimento del diritto del costitutore, stabilendo che la privativa non copre i materiali derivati dalla varietà protetta a meno che non siano utilizzati a fini di riproduzione. Attraverso queste due disposizioni la Convenzione UPOV da un lato deroga quindi al principio dell'esaurimento normalmente valido per le privative industriali, come visto poco fa; dall'altro, accoglie il privilegio dell'agricoltore all'art. 15, comma 2°, prevedendone la natura facoltativa. Gli Stati firmatari possono così decidere se introdurre all'interno del proprio ordinamento l'eccezione per cui l'agricoltore può conservare parte del proprio raccolto a fini di riproduzione. Si tratta di un'eccezione i cui confini sono indicati in modo piuttosto preciso: l'agricoltore può mettere da parte il raccolto purché lo utilizzi a fini riproduttivi solo sui terreni che conduce; possono essere posti dei "limiti ragionevoli" all'esercizio del privilegio; è necessario in ogni caso tener conto anche degli "interessi legittimi del costitutore". L'impressione che si ricava è che la Convenzione non abbia voluto concedere una cambiale in bianco agli agricoltori che riutilizzano le proprie sementi, ma abbia invece inteso circoscrivere il raggio di azione dell'esenzione agricola per non indebolire eccessivamente la privativa creata. Tale impressione è rafforzata dall'analisi delle note esplicative che accompagnano l'art. 15¹³. In esse si legge che: il privilegio dovrebbe essere limitato a quei raccolti per i quali, nell'ordinamento di recepimento, esisteva già una tradizione di conservazione delle varietà a fini di moltiplicazione; si dovrebbe tener conto delle dimensioni dell'impresa agricola, dell'area geografica dove avviene la coltivazione e del valore del raccolto, modulando l'eccezione in ragione di questi parametri; si dovrebbe considerare l'opportunità di consentire la conservazione solo di parte del raccolto ai fini di moltiplicazione; ai fini di salvaguardare i legittimi interessi dei costitutori, si dovrebbe valutare la possibilità di introdurre una qualche forma di remunerazione a loro beneficio.

Non tutti gli ordinamenti hanno recepito l'esenzione agricola. Non se ne trova traccia ad esempio nel nostro Codice della proprietà industriale¹⁴, mentre negli Stati Uniti era stata inizialmente introdotta una versione forte che consentiva agli agricoltori di rivendere parte del materiale conservato a fini di moltiplicazione¹⁵. Per quanto riguarda l'Unione europea, il reg. n. 2100/1994 prevede, all'art. 14, comma 1°, che gli agricoltori siano «autorizzati ad utilizzare nei campi a fini di moltiplicazione, nelle

tratterà della disciplina generale posta dalla Convenzione UPOV, in merito ad esempio ai requisiti necessari per ottenere tutela, alla procedura per ottenere la privativa, al regime delle invalidità, limitandosi a rinviare a GERMANÒ, *Le novità vegetali*, cit.; E. BONADIO, *Diritti di proprietà intellettuale in agricoltura: normativa internazionale e sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 987; M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari*, cit., p. 71 ss.; G. VIGNOLI, *Aspetti giuridici delle attività genetiche in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 55 ss.

¹³ *Explanatory notes on exceptions to the breeder's right under the 1991 Act of the UPOV Convention*, 22 ottobre 2009.

¹⁴ Già il d.lgs. n. 455 del 3 novembre 1998, che aveva dato attuazione alla Convenzione UPOV dopo la revisione del 1991, non conteneva il privilegio dell'agricoltore: cfr. C.E. MAYR, *La disciplina delle nuove varietà vegetali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2000, 3-4, pp. 847, 865-866.

¹⁵ J. CHEN, *The Parable of the Seeds: Interpreting the Plant Protection Variety Act in Furtherance of Innovation Policy*, in *Notre Dame Law Review*, 2005, 81, pp. 105, 126 ss. Tale possibilità è stata eliminata dal Congresso nel 1994.

loro aziende, il prodotto del raccolto che hanno ottenuto piantando, nelle loro aziende, materiale di moltiplicazione di una varietà diversa da un ibrido o da una varietà di sintesi che benefici di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali»¹⁶. Anche nel reg. n. 2100, così come nella Convenzione UPOV, il privilegio dell'agricoltore è ricostruito come un'eccezione alla regola per cui i ritrovati vegetali non sono soggetti al principio dell'esaurimento. Così, l'art. 14, comma 1°, indica espressamente che il *farmer's privilege* costituisce una deroga all'art. 13, comma 2°, il quale di per sé richiederebbe l'autorizzazione del titolare per qualsiasi attività che implichi la produzione o riproduzione della varietà o il suo condizionamento a fini di riproduzione¹⁷. Quanto alle ragioni che giustificano tale deroga, l'art. 14 si limita dire che essa è funzionale alla salvaguardia della produzione agricola.

L'analisi del contenuto del comma 1° dell'art. 14 rivela come il privilegio dell'agricoltore vada incontro ad una prima serie di restrizioni. Infatti, il materiale utilizzato ai fini di riproduzione può essere impiegato solo nell'azienda dell'agricoltore; inoltre si collocano al di fuori del perimetro applicativo della deroga i materiali che derivano da ibridi o da varietà di sintesi¹⁸. Ulteriori restrizioni possono essere rinvenute nei commi successivi. In primo luogo il privilegio si applica solo ad alcune specie di piante agricole, elencate nel comma 2° e suddivise in quattro gruppi: piante da foraggio; cereali; patate; piante da olio e da fibra. In aggiunta, il comma 3° prevede che, in un successivo regolamento di attuazione, siano disciplinati alcuni aspetti di dettaglio che riguardano, tra le altre cose, il diritto ad un'equa remunerazione spettante al titolare della privativa e il diritto all'informazione che il titolare della privativa può esercitare nei confronti degli agricoltori, dei fornitori di servizi di trattamento e degli organismi ufficiali. Queste ulteriori restrizioni sono bilanciate da alcune disposizioni di favore, quali quella che esenta i piccoli agricoltori dall'obbligo di remunerazione, quella che stabilisce che la remunerazione debba essere sensibilmente inferiore al prezzo di mercato per il materiale protetto, quella che non pone limiti quantitativi al materiale di riproduzione che può essere conservato dall'agricoltore purché esso sia funzionale alle esigenze dell'azienda.

Il vero snodo sul piano operativo dell'esenzione agricola è rappresentato dal regolamento attuativo n. 1768/1995¹⁹, chiamato a dare concreta applicazione alle previsioni contenute nell'art. 14 del reg. n. 2100/1994. Il testo si occupa di vari aspetti di rilievo, tra cui la cessione e rivendicabilità dei diritti di costitutori e agricoltori, l'individuazione dei criteri per determinare l'equa remunerazione, le modalità del controllo che il costitutore può esercitare nei confronti degli agricoltori e dei fornitori di servizi di trattamento e, infine, l'esercizio del diritto di informazione che il costitutore può rivendicare nei confronti di agricoltori, fornitori di servizi di trattamento e organismi ufficiali.

2. La decisione che qui si commenta si occupa di interpretare alcune delle disposizioni riguardanti questo ultimo profilo specifico, ragion per cui esso merita di essere approfondito prima di passare all'analisi nel merito della sentenza. Già l'art. 14, comma 3°, trattino sesto del reg. n. 2100/1994 prevede, tra gli elementi che devono essere presi

¹⁶ Per un commento cfr. MORRI, *La privativa varietale comunitaria*, cit., p. 27 ss.

¹⁷ La Corte di giustizia ha avuto recentemente modo di precisare quando sia necessaria l'autorizzazione da parte del titolare, sia con riferimento alla varietà protetta sia ai frutti del raccolto provenienti da tale varietà: cfr. Corte di giustizia, 19 dicembre 2019, C-176/18.

¹⁸ Nel caso delle varietà di sintesi, in cui possono essere ricomprese anche le varietà ottenute attraverso biotecnologie, la direttiva 98/44/CE, all'art. 11, introduce il privilegio dell'agricoltore, così ridimensionando la portata dell'esclusione contenuta nell'art. 14 del reg. n. 2100/1994.

¹⁹ Reg. (CE) n. 1768/1995 della Commissione del 24 luglio 1995 che definisce le norme di attuazione dell'esenzione agricola.

in considerazione in sede di predisposizione del regolamento attuativo, che i titolari di una privativa su una varietà vegetale abbiano diritto a ricevere le informazioni funzionali ad esercitare il controllo sul rispetto dei loro diritti dagli agricoltori e dai fornitori dei servizi di trattamento, aggiungendo che «le informazioni pertinenti possono altresì essere fornite da organi ufficiali che partecipano al controllo della produzione agricola, qualora dette informazioni siano state raccolte nel normale espletamento delle loro funzioni, senza oneri amministrativi o finanziari supplementari».

Il capitolo quarto del reg. n. 1768/1995 riempie di contenuto queste previsioni piuttosto generali. L'art. 8 si occupa dell'informazione che l'agricoltore è tenuto a fornire al titolare di una privativa su una varietà vegetale. La disposizione prevede che le informazioni possano essere ottenute attraverso due canali diversi. La comunicazione delle informazioni può costituire, in primo luogo, oggetto di un contratto tra titolare della privativa e agricoltore; se il contratto manca o non è applicabile (ad es. perché inefficace o invalido), il titolare della privativa è legittimato ad inviare una richiesta di informazioni all'agricoltore. La richiesta deve di norma essere rivolta direttamente all'agricoltore, anche se il comma 5° prevede alcuni casi in cui la domanda può essere rivolta ad altri soggetti, quali organizzazioni e cooperative di agricoltori, fornitori di servizi di trattamento, fornitori di materiali di moltiplicazione, i quali provvederanno poi ad inoltrarla ai singoli agricoltori interessati. La richiesta deve specificare il nome e indirizzo del titolare, la varietà o le varietà rispetto alle quali il titolare chiede le informazioni e i riferimenti alle private comunitarie che può vantare su tali varietà; essa può riguardare informazioni relative alla campagna di commercializzazione in corso o a una o più delle tre campagne precedenti, purché in questo secondo caso il costitutore abbia presentato una prima richiesta, relativa alle medesime varietà e allo stesso agricoltore o fornitore, nel corso del primo degli anni precedenti oggetto della richiesta di informazioni "allargata"²⁰. Infine, ed è questa in realtà la disposizione più importante, il comma 2° dell'art. 8 elenca gli elementi che l'agricoltore è tenuto a fornire al costitutore. Di là dal nome, indirizzo e luogo di domicilio, le informazioni più significative riguardano: *a*) il fatto che l'agricoltore abbia utilizzato o meno il prodotto del raccolto proveniente da varietà su cui il costitutore vanta una privativa; *b*) in caso di risposta affermativa alla prima domanda, quanta parte del prodotto del raccolto sia stato impiantato esercitando il privilegio dell'agricoltore; *c*) sempre in caso di risposta affermativa alla prima domanda, il nome ed indirizzo del fornitore di un servizio di lavorazione del prodotto del raccolto trattato per essere poi impiantato; *d*) se le informazioni di cui ai primi tre punti non possono essere confermate, la quantità del materiale di moltiplicazione delle varietà utilizzate, indicando anche il nome e l'indirizzo del suo fornitore.

L'art. 9 concerne l'informazione che un fornitore di servizi di trattamento è tenuto a comunicare al titolare di una privativa su una varietà vegetale. Molte delle disposizioni contenute nell'art. 8 valgono anche per il fornitore di un servizio di trattamento: l'unica differenza meritevole di nota è data dagli elementi che quest'ultimo è tenuto ad inviare al costitutore. Il comma 2° li elenca: *a*) il nome, luogo di domicilio ed indirizzo della sede legale del fornitore del servizio di trattamento; *b*) se il fornitore del servizio ha trattato o meno, a fini di impianto, il prodotto del raccolto di una o più varietà del costitutore, quando tali varietà gli sono state dichiarate o gli erano altrimenti note; *c*) in caso di risposta affermativa alla seconda domanda, quanta parte del prodotto del raccolto è stata trattata e la quantità complessiva risultante da tale trattamento; *d*) le date e i luoghi

²⁰ Si confronti al riguardo la decisione della Corte di giustizia del 15 novembre 2012, C-56/11, punti 25 e 33.

del trattamento; e) i nomi e gli indirizzi delle persone alle quali il servizio di trattamento è stato fornito nonché le quantità di prodotto trattato fornito.

All'art. 10 sono indicati gli obblighi informativi che il titolare di una privativa ha verso gli agricoltori. Si tratta di obblighi che operano in assenza di un contratto che preveda altrimenti e che hanno quale scopo quello di permettere all'agricoltore di valutare se la remunerazione richiestagli è sensibilmente inferiore al prezzo di mercato, come previsto dal reg. n. 2100/1994. Si tratta, in altri termini, di una sorta di obbligo di trasparenza funzionale a permettere il corretto funzionamento del meccanismo di formazione del prezzo (*rectius*: remunerazione). Così, il costituente deve comunicare il prezzo normalmente praticato per la produzione sotto licenza del materiale di moltiplicazione della stessa varietà interessata e della categoria più bassa avente diritto alla certificazione ufficiale²¹.

Infine, l'art. 11 si occupa di disciplinare le richieste di informazioni che i titolari di una varietà protetta possono inviare ad organismi ufficiali. Il comma 1° prevede che il costituente possa domandare ad un organismo ufficiale, per iscritto e dando prova della titolarità della sua privativa, informazioni circa l'impiego effettivo di materiale per coltura appartenente a specifiche specie o varietà o sui risultati di tale impiego. La domanda deve indicare la varietà o varietà per le quali richiede le informazioni e il tipo di informazione richiesta. Il comma successivo elenca una serie di motivi di diniego, vale a dire le fattispecie a fronte delle quali l'organismo ufficiale può legittimamente rifiutare di fornire l'informazione richiesta²². Queste spaziano dal caso in cui l'organismo non partecipa al controllo della produzione agricola, o comunque non è autorizzato dalla normativa comunitaria a fornire le informazioni *de quibus*, a quello in cui le informazioni richieste non si riferiscono a materiale che appartiene alle varietà del titolare; dall'ipotesi per cui le informazioni non possono essere ottenute nel normale espletamento dei compiti dell'organismo, o comunque con oneri amministrativi e finanziari supplementari, a quella in cui il rifiuto delle informazioni rientra nella sfera di discrezionalità dell'organismo oppure le informazioni non sono disponibili o non lo sono più. Se l'organismo ufficiale esercita il suo potere di diniego, deve darne comunicazione per iscritto al titolare, specificandone anche i motivi.

3. Nonostante un articolato piuttosto preciso e dettagliato, non sono mancati interventi da parte della Corte di giustizia, chiamata in ben otto casi su un totale di undici riguardanti l'applicazione del reg. n. 2100/1994 a decidere controversie interpretative connesse all'esenzione agricola. Di questi otto casi, tre hanno riguardato la determinazione della remunerazione che spetta al costituente nel caso in cui un agricoltore si avvalga dell'esenzione prevista all'art. 14²³ e i restanti cinque il diritto all'informazione che il costituente può vantare nei confronti di agricoltori, fornitori di servizi di trattamento e organismi ufficiali.

²¹ Questo prezzo sarà indicato, in prima battuta, con riferimento alla zona in cui è ubicata l'azienda agricola dell'agricoltore interessato e, in seconda battuta e qualora questa indicazione geograficamente determinata non fosse possibile, con riferimento al prezzo uniforme europeo.

²² In ogni caso, l'organismo ufficiale, sia che fornisca l'informazione sia che la neghi, non deve operare in modo discriminatorio, differenziando il proprio operato in ragione del titolare della privativa che gli rivolge la richiesta.

²³ Si tratta dei casi C-7/05; C-509/10; C-242/14. Sul problema della determinazione dell'equa remunerazione, prendendo spunto dall'ultimo caso citato, cfr. L. PAOLONI, *L'«equa remunerazione» per l'uso di materiale di moltiplicazione e la mancata attuazione dei «diritti degli agricoltori» sulle sementi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2015, 1, versione online.

Passando sommariamente in rassegna quest'ultimo gruppo, le relative decisioni possono essere suddivise in due sottogruppi. Il primo riguarda l'obbligo di informazione gravante sull'agricoltore. Nel caso C-305/00, una società tedesca di amministrazione fiduciaria attiva nel settore delle sementi rivolgeva una richiesta al sig. Schulin, un agricoltore, «se e, eventualmente, in quale misura egli avesse riutilizzato [...] un totale di 525 varietà vegetali di cui 180 protette ai sensi del reg. n. 2100/94. Essa ha fatto valere di poter richiedere tali informazioni al sig. Schulin senza dover dimostrare in concreto che quest'ultimo avesse coltivato una determinata varietà»²⁴. La questione posta all'attenzione dei giudici di Lussemburgo verte esattamente su quest'ultimo punto, vale a dire se il costituente sia legittimato ad avanzare una richiesta di informazioni senza che disponga di indizi che l'agricoltore ha utilizzato o utilizzerà a fini di riproduzione il prodotto del raccolto di una varietà protetta. La risposta della Corte è negativa: partendo dalla considerazione per cui non ogni agricoltore è soggetto all'obbligo di informazione, ma solo quello si avvale del privilegio previsto dall'art. 14 del reg. n. 2100/1994, i giudici ritengono che il titolare della privativa debba avere un qualche indizio che l'agricoltore a cui rivolge la domanda di informazioni si è avvalso o si avvarrà dell'esenzione agricola. Se così non fosse, si arriverebbe alla paradossale situazione per cui ogni soggetto, per il semplice fatto di praticare l'agricoltura e senza che abbia alcun rapporto giuridico con il costituente, dovrebbe fornire informazioni al titolare di una privativa che ne faccia richiesta, in tal modo eccedendo «quanto è necessario per salvaguardare i reciproci interessi legittimi del costituente e dell'agricoltore»²⁵. Il principio è stato riaffermato un anno dopo, nel caso C-182/01²⁶. La Corte aggiunge un ulteriore tassello, precisando che una società a responsabilità limitata, quale quella che aveva inviato la richiesta di informazioni, può far valere i diritti dei suoi membri diretti e indiretti (vale a dire, soggetti che sono membri di un'altra organizzazione che è membra della società che agisce in giudizio), ma non di soggetti che non siano suoi membri, né diretti né indiretti, anche nel caso in cui questi le abbiano affidato la tutela dei propri interessi dietro compenso²⁷.

Il secondo sottogruppo interessa l'obbligo di informazione gravante sul fornitore di servizi di trattamento. In una prima controversia, la Corte di giustizia è stata investita di una doppia questione²⁸: la prima è se la richiesta di informazioni rivolta dal titolare di una privativa ad un fornitore di servizi debba essere fondata su indizi di fatto; la seconda è se, una volta che il titolare abbia a disposizione indizi del fatto che un prestatore di servizi ha trattato varietà protette, il prestatore debba fornire informazioni relativamente solo agli agricoltori rispetto ai quali sussistono tali indizi oppure nei confronti di tutti gli agricoltori a beneficio dei quali il fornitore ha trattato o prevede di trattare varietà protette. Sulla prima questione la Corte riafferma il principio già espresso nei casi C-305/00 e C-182/01, statuendo la necessità che sussistano indizi a fondamento della richiesta di informazioni. I giudici argomentano tale soluzione sulla scorta del fatto che l'attività del prestatore di servizi ha natura derivata rispetto al privilegio dell'agricoltore, per cui se per quest'ultimo vale la regola secondo cui la richiesta di informazioni deve basarsi su indizi di fatto, tale regola varrà giocoforza anche nel caso dei prestatori di servizi²⁹. La seconda questione viene risolta nel senso che il prestatore di servizi di trattamento è te-

²⁴ Corte di giustizia, 10 aprile 2003, C-305/00, punto 16. Cfr. il commento di M. IPPOLITI, *Il privilegio dell'agricoltore e l'obbligo di fornire informazioni al titolare di privativa di varietà vegetale*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2004, p. 762.

²⁵ Corte di giustizia, 10 aprile 2003, C-305/00, punto 57.

²⁶ Corte di giustizia, 11 marzo 2004, C-182/01, punti 59-60.

²⁷ Corte di giustizia, 11 marzo 2004, C-182/01, punti 55-57.

²⁸ Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, C-336/02.

²⁹ Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, C-336/02, punti 44-46.

nuto a fornire le informazioni relativamente a tutti gli agricoltori per i quali ha effettuato operazioni di trattamento delle varietà protette per le quali è stata inoltrata la richiesta di informazione, a prescindere dal fatto che il titolare della privativa abbia fornito indizi solo per alcuni degli agricoltori interessati. Questo perché «l'obbligo di informazione del prestatore di servizi di trattamento, benché dipenda dall'uso da parte di un agricoltore del [privilegio dell'agricoltore], è collegato alle varietà vegetali che egli ha preparato e non al suo cliente che è l'agricoltore»³⁰. L'ulteriore precisazione che la Corte offre è che l'obbligo di informazione del prestatore di servizi sorge solo «nel caso in cui la varietà è stata dichiarata al prestatore o fosse a lui nota»³¹. Ciò in ragione sia del fatto che l'art. 9 del reg. n. 1768/1995 espressamente prevede in tal senso, sia perché manca un obbligo generale per i prestatori di servizi di informarsi sulle varietà che hanno trattato o sono in procinto di trattare. In un secondo caso, la Corte si è pronunciata sul termine per la presentazione della domanda di informazione, statuendo che essa possa riguardare, oltre alla campagna di commercializzazione in corso, anche le tre campagne precedenti purché «il titolare abbia presentato una prima richiesta, quanto alle stesse varietà, allo stesso fornitore nel corso del primo degli anni di commercializzazione precedenti oggetto della richiesta di informazioni»³². In aggiunta la Corte si è nuovamente espressa sull'onere della prova gravante sul titolare di una privativa. Per i giudici di Lussemburgo non è necessario allegare prove a sostegno della propria domanda, essendo sufficiente la presenza di indizi. Tra questi ultimi può rientrare l'acquisto da parte di un agricoltore di materiale di moltiplicazione di una varietà protetta. Per converso, il fatto che un agricoltore abbia proceduto alla coltura a contratto di una varietà protetta non è un elemento sufficiente, da solo, a determinare il sorgere di un diritto ad ottenere informazioni in capo al titolare di tale varietà, ma può contribuire a costituire un indizio in tal senso³³.

4. A questo quadro si aggiunge da ultimo il caso C-239/18, in cui la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sull'obbligo di informazione che incombe sugli organismi ufficiali. Il caso nasce dalla richiesta che una società tedesca che rappresenta una serie di imprese titolari di diritti di privativa sulle varietà vegetali rivolge al *Land* della Turingia per accedere ad alcune delle informazioni contenute in una banca dati gestita dal *Land* stesso. Quest'ultimo è responsabile dell'amministrazione e controllo degli aiuti rientranti nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e nel Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e a tal fine ha creato una banca dati che contiene le indicazioni fornite dagli agricoltori che fanno richiesta di accesso agli aiuti. La società chiede in particolare di poter ricevere le informazioni riguardanti le specie coltivate dagli agricoltori registrati nella banca dati e le superfici su cui avvengono le coltivazioni; la richiesta tuttavia non specifica le varietà protette per le quali si chiedono informazioni, ma si riferisce più genericamente alle specie. La domanda di parte attrice viene respinta dal *Land* delle Turingia, per cui la società tedesca decide di agire in giudizio per ottenere un ordine di esibizione delle informazioni richieste.

La questione decisa dalla Corte riguarda essenzialmente se la richiesta di informazioni debba indicare specificamente le varietà interessate. Il problema nasce da un contrasto lessicale interno all'art. 11, comma 1° del reg. n. 1768/1995. La prima fase di tale comma prevede che la richiesta di informazioni possa riguardare l'impiego effettivo di materiale di particolari specie o varietà, mentre la seconda frase stabilisce che il

³⁰ Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, C-336/02, punto 62.

³¹ Corte di giustizia, 14 ottobre 2004, C-336/02, punto 64.

³² Corte di giustizia 15 novembre 2012, C-56/11, punto 33.

³³ Corte di giustizia 15 novembre 2012, C-56/11, punti 35 ss.

titolare deve indicare nella richiesta la varietà o le varietà per le quali ha interesse a ricevere informazioni³⁴. Valorizzando la prima fase la società tedesca ritiene sia sufficiente indicare le specie, mentre facendo leva sulla seconda frase la resistente sostiene che si debbano specificare le varietà cui si è interessati. Per i giudici la richiesta di informazioni deve indicare le specifiche varietà interessate; ciò sulla base di tre argomenti. In primo luogo la terza frase dell'art. 11, comma 1°, impone al costituente di fornire una prova della sua titolarità in sede di richiesta di informazioni. Poiché la privativa comunitaria, in base all'art. 5, comma 1°, del reg. 2100/1994, può riguardare unicamente le varietà, se ne deve dedurre che la prova della titolarità contemplata dall'art. 11 può riguardare solo le varietà³⁵. In secondo luogo, considerando l'obiettivo per il quale è previsto il diritto all'informazione, vale a dire il rispetto delle condizioni poste alla base del privilegio dell'agricoltore, si deve ritenere che la domanda di informazioni possa riguardare esclusivamente quei dati funzionali a proteggere i titoli di privativa del costituente. Per converso, una domanda di informazioni volta a far sì che l'organismo ufficiale fornisca dati sugli impianti effettuati dagli agricoltori, anche se questi non hanno utilizzato o prevedono di utilizzare varietà protette, eccederebbe quanto necessario per proteggere gli interessi del costituente³⁶. Ancora una volta, ciò che conta è che il titolo di privativa non può riguardare specie ma solo varietà, per cui una richiesta di informazioni riguardante una specie in generale costituirebbe una contraddizione in termini rispetto all'obiettivo di tutela delle privative posto dal regolamento. A margine la Corte affronta la questione dei piccoli agricoltori. La società tedesca aveva infatti sostenuto che la richiesta di informazioni relative alla dimensione della superficie coltivata dagli agricoltori fosse funzionale a verificare se questi potessero essere qualificati come piccoli agricoltori i quali, come menzionato in precedenza, sono esentati dall'obbligo di pagare un'equa remunerazione al costituente. I giudici ritengono che il ragionamento non abbia fondamento poiché «spetta all'agricoltore che dichiara di essere un 'piccolo agricoltore', e non al titolare, dimostrare di essere in possesso dei requisiti previsti a tal fine»³⁷. In terzo luogo l'analisi del contesto rafforza ulteriormente la soluzione prospettata³⁸. Qui la Corte sottolinea due elementi. Da un lato, a mente dell'art. 11, comma 2°, settimo trattino del reg. n. 1768/1995 l'organismo ufficiale può rigettare la richiesta di informazioni se questa si riferisce a materiale che non appartiene alle varietà del titolare. Questa previsione non avrebbe alcun senso se poi il titolare della privativa potesse rivolgere domande anche per materiale che non rientra fra le sue varietà protette. Dall'altro lato, l'art. 8, comma 4°, del reg. 1768/1995, concernente la richiesta di informazioni rivolta ad un agricoltore, stabilisce che il titolare debba indicare la varietà o le varietà per le quali ha interesse a ricevere le informazioni. La giurisprudenza della Corte che ha interpretato questa disposizione ha precisato che la richiesta di informazioni deve riguardare le varietà e non le specie. Legittimare un'interpretazione differente nel caso degli organismi ufficiali sarebbe contraddittorio, ragion per cui il criterio stabilito dalla Corte per gli agricoltori deve valere anche nel caso degli organismi ufficiali.

Accanto a questo primo quesito, l'ordinanza di rinvio ne solleva altri due, che tuttavia la Corte non affronta ritenendo la loro soluzione superflua alla luce della decisione sulla prima questione. Nonostante ciò si tratta di problemi interessanti che meritano di essere brevemente descritti, anche perché potrebbero essere riproposti in futuro.

³⁴ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punti 28-32.

³⁵ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punto 33.

³⁶ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punti 38-40.

³⁷ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punto 42.

³⁸ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punti 43-49.

Il primo è se un'amministrazione deputata a controllare le sovvenzioni concesse agli agricoltori mediante fondi comunitari può essere considerata un organismo ufficiale partecipante al controllo della produzione agricola, come tale soggetto agli obblighi di informazioni previsti dai regolamenti nn. 2100/1994 e 1768/1995. Il problema nasce dal fatto che se un soggetto pubblico non partecipa al controllo della produzione agricola, è per ciò stesso legittimato a negare la richiesta di informazioni inviatagli da un costituente ai sensi dell'art. 11, comma 2°, primo trattino del reg. 1768/1995. Per la società tedesca che rappresenta i costitutori e per la Commissione il *Land* della Turingia è da considerarsi organismo ufficiale sia perché per esaminare la legittimità delle sovvenzioni è necessario controllare la produzione agricola sia perché è da privilegiarsi un'interpretazione ampia della nozione di organismo ufficiale al fine di garantire l'effettività del diritto di informazione³⁹. Per il governo spagnolo e la parte resistente non ci si troverebbe in presenza di un organismo ufficiale poiché il *Land* riceve dati sulle varietà al solo scopo di determinare se queste rientrino nel catalogo comune delle varietà vegetali dell'Unione, mentre non è tenuto a verificare se le stesse siano protette da titoli di privativa e chi siano i titolari⁴⁰. Per l'Avvocato generale il *Land* della Turingia è da considerarsi organismo ufficiale per ragioni che in larga misura ricalcano quelle avanzate dalla parte attrice e dalla Commissione. In particolare l'Avvocato Bobek ritiene vi siano due ragioni a sostegno di tale conclusione. La prima ragione è funzionale: «le autorità pubbliche che controllano le sovvenzioni dell'Unione controllano tale produzione [i.e. la produzione agricola], dal momento che le sovvenzioni dell'Unione sono concepite in funzione della portata e delle dimensioni delle attività produttive degli agricoltori»⁴¹. La seconda ragione è di *policy*: poiché il reg. n. 1768/1995 contiene già una ricca lista di eccezioni, per di più formulate in modo ampio, che possono essere opposte da un organismo ufficiale alla richiesta di informazioni di un costituente, è necessario interpretare tali eccezioni in modo restrittivo onde evitare di vanificare il diritto all'informazione che spetta al costituente⁴².

La seconda questione è se un organismo ufficiale sia legittimato a declinare una richiesta di informazioni che comporta oneri finanziari quando il richiedente offra di farsi carico di tali oneri. L'art. 11, comma 2°, quinto e sesto trattino del reg. n. 1768/1995 individuano, tra le ragioni che possono essere poste da un organismo ufficiale alla base del rifiuto di fornire informazioni, il fatto che tali informazioni «non possono essere ottenute nel normale espletamento delle funzioni dell'organismo ufficiale» e/o «possono essere raccolte solo con oneri amministrativi o finanziari supplementari». Diviene quindi dirimente comprendere: *a*) a quali condizioni l'ottenimento di un'informazione non possa essere considerato rientrare nel normale svolgimento delle attività di un ente; *b*) se l'eventuale aggravio di funzioni che deriva dall'ottenimento delle informazioni possa essere assorbito, in termini di costi, dal richiedente le informazioni. La prima domanda è, per l'Avvocato generale, una questione di fatto, che deve essere quindi risolta dal giudice del rinvio. L'Avvocato fornisce però alcune indicazioni di massima. In via preliminare, nel caso di una banca dati la distinzione tra ottenimento e trattamento di un'informazione, distinzione avanzata dal richiedente a sostegno della propria domanda⁴³, non

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 80.

⁴⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 81.

⁴¹ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 83.

⁴² Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 85.

⁴³ Per la ricorrente «un organismo ufficiale può negare le informazioni soltanto se il fatto di ottenere tali informazioni, e non il fatto di trattarle, comporti costi addizionali»: Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 88.

ha ragione d'essere perché la mole di dati contenuta in tali banche richiede sempre un qualche trattamento⁴⁴. Il fattore veramente dirimente è piuttosto se il lavoro supplementare a carico dell'organismo ufficiale per acquisire l'informazione richiesta sia sproporzionato⁴⁵, anche in ragione del fatto che nessun organismo ufficiale è specificamente incaricato dell'acquisizione delle informazioni sull'impiego di varietà protette⁴⁶. La mole di lavoro richiesto andrebbe valutata dal giudice del rinvio in termini di ragionevolezza e proporzionalità⁴⁷. Per l'Avvocato generale alla seconda domanda dovrebbe essere data una risposta articolata. Se da un lato il pagamento dei costi del trattamento delle informazioni non può costituire una precondizione per accedere agli stessi, dall'altro lato le spese aggiuntive che l'autorità sopporta per il lavoro supplementare, purché proporzionato, necessario a trattare le informazioni possono essere addebitate al richiedente. Le parole dell'Avvocato Bobek sono particolarmente efficaci: «La decisione di concedere o di negare l'accesso alle informazioni non è subordinata alla condizione che una persona si dichiari disposta a farsi carico dei costi sostenuti dall'autorità. Ciò deriva non soltanto dalla logica delle norme sull'accesso ai documenti, in cui l'accesso rappresenta una fase distinta dai costi, ma anche dall'imperativo della parità: la (in)capacità di sostenere i costi non dovrebbe mai essere determinante ai fini dell'accesso. Altrimenti l'accesso ai documenti sarebbe possibile soltanto per chi è in grado di pagare. Una volta deciso di concedere l'accesso, in considerazione della quantità ragionevole di lavoro supplementare richiesto, pertanto, spetta all'organismo ufficiale decidere, come fase successiva e indipendente, se i possibili costi sostenuti debbano essere posti a carico di chi richiede le informazioni»⁴⁸.

5. In sede conclusiva si possono trarre due considerazioni. La prima è che dalla lettura delle disposizioni che regolano la fornitura di informazioni dall'agricoltore e dal fornitore di servizi di trattamento al titolare della privativa si coglie come il contratto rappresenti la via privilegiata di governo delle relazioni tra questi soggetti. Esso può derogare alla disciplina pubblicistica in materia, ampliando ad esempio il novero di informazioni che gli obbligati sono tenuti a comunicare al costitutore. L'unico limite esplicito posto dalla norma è contenuto nell'art. 12, a mente del quale chi fornisce o riceve informazioni è soggetto alle norme in materia di protezione dei dati personali. Si tratta di un limite tutto sommato blando, oltre che scontato, perché non entra nel merito delle informazioni da fornire, ma si limita a disciplinare le modalità di gestione di tali informazioni. Ci si può ovviamente chiedere se, al di là di questo limite espresso, possano essere rinvenuti altri limiti impliciti, di ordine pubblico, cui la disciplina non può derogare. La questione non è di facile soluzione. Qualche spunto può essere tratto dall'impianto generale del reg. n. 2100/1994, nonché dall'approccio che contraddistingue l'articolato del reg. n. 1768/1995: entrambi i testi sono ispirati ad una logica di contemperamento

⁴⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 93.

⁴⁵ L'Avvocato Bobek richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di accesso ai documenti, dalla quale si evince che «il carico di lavoro inerente al trattamento delle domande di accesso ai documenti non deve essere *sproporzionato*» [enfasi nell'originale]: Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punti 94-95.

⁴⁶ «(...) dal momento che nessun organismo ufficiale è incaricato in modo specifico della raccolta di informazioni sull'utilizzo delle varietà protette, anche se fosse per un'altra finalità, il diritto all'informazione verrebbe privato della sua sostanza se venisse negato a causa dei costi che implica il trattamento delle informazioni in parola»: Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 96.

⁴⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punto 98.

⁴⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale, 23 maggio 2019, C-239/18, punti 99-101.

tra le esigenze di tutela dei titolari delle privative e i diritti degli agricoltori. In questo senso obblighi contrattuali di tipo informativo che diano luogo ad oneri eccessivi per gli agricoltori, vanificando quell'equo bilanciamento tra interessi diversi cui si faceva cenno, potrebbero essere considerati incompatibili con la *ratio* che ispira la disciplina in materia. In ogni caso rimangono aree di incertezza. Una clausola contrattuale che, ad esempio, obblighi l'agricoltore a comunicare al costituente tutte le varietà coltivate nella propria azienda, incluse quelle su cui il costituente non vanta una privativa, è da considerarsi legittima o meno? Da un lato, essa contrasta apertamente con quelle disposizioni contenute nel reg. n. 1768/1995, così come anche interpretate dalla Corte di giustizia, che precludono al costituente di avanzare richieste di informazione general-generiche; dall'altro lato, se tale clausola venisse considerata illecita, non si capirebbe bene quale spazio possa residuare per il contratto, costretto ad "appiattirsi" sulla disciplina pubblicistica. Quest'ultima evenienza sembra implicitamente esclusa dalla stessa Corte di giustizia, la quale in più occasioni ha, per così dire, contrapposto la disciplina pubblicistica all'eventuale disciplina contrattuale, lasciando intendere come questa possa andare oltre quanto previsto nei regolamenti in materia⁴⁹.

Le intersezioni tra contratto e privative per ritrovati vegetali vanno oltre il tema del privilegio dell'agricoltore e degli obblighi di informazione ad esso connessi. Il contratto, infatti, può disciplinare tutti gli aspetti che contribuiscono a dare forma alla relazione tra titolare della privativa e agricoltore (o fornitore di servizi di trattamento), ponendo prepotentemente la questione delle asimmetrie di potere e, quindi, della giustizia contrattuale⁵⁰. Infatti, il problema della distribuzione di valore all'interno delle filiere agro-alimentari non interessa solo il segmento a valle, rappresentato dalle relazioni tra agricoltori da un lato e trasformatori e distributori dall'altro lato, ma anche quello a monte, in cui i fornitori di *inputs* (fertilizzanti, pesticidi, diserbanti e sementi) sono sempre più in grado di assorbire valore⁵¹. La recente direttiva n. 2019/633⁵² è concentrata sulle relazioni tra gli agricoltori, fornitori di prodotti agricoli e alimentari, e gli acquirenti, grandi imprese di trasformazione e distribuzione⁵³; non si occupa invece delle relazioni a monte, in tal modo lasciando scoperta una parte della filiera anch'essa caratterizzata da squilibri e dalla possibile (se non probabile) presenza di pratiche commerciali scorrette.

Diverso il discorso sul piano interno. L'art. 62 del d.l. n. 1 del 2012, che, come noto, disciplina le relazioni commerciali in materia di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ha infatti portata più ampia rispetto alla direttiva del 2019 in quanto si applica sia al lato della domanda che a quello dell'offerta⁵⁴. Le potenzialità delle disposizioni italiane a reprimere pratiche abusive poste in essere dai fornitori di *inputs* emergono

⁴⁹ Cfr. Corte di giustizia, 10 aprile 2003, C-305/00, punti 61 e 66 ss., in cui i giudici ipotizzano una sorta di tracciabilità per via contrattuale.

⁵⁰ In generale, sui rapporti tra giustizia contrattuale e asimmetrie di potere G. D'AMICO, *Giustizia contrattuale e contratti asimmetrici*, in *Europa e diritto privato*, 2019, 1.

⁵¹ Si vedano ad es. gli studi commissionati dalla ONG Oxfam: OXFAM, *Ripe for Change*, giugno 2018, pp. 15 e 16, disponibile all'URL: https://d1tn3vj7xz9fdb.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/cr-ripe-for-change-supermarket-supply-chains-210618-en.pdf, nonché il report dell'OECD, *Concentration in Seed Markets: Potential Effects and Policy Responses*, Parigi, 2018.

⁵² Direttiva 2019/633/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

⁵³ Per una lettura critica della direttiva 2019/633 si veda A. JANNARELLI, *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. 3.

⁵⁴ D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2015, n. 91".

con particolare chiarezza in una recentissima decisione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Nel c.d. caso del grano Cappelli l'Autorità ha ritenuto di dover sanzionare una serie di condotte, contrattuali e pre-negoziali, tenute da un fornitore di sementi a danno sia degli agricoltori sia di alcuni trasformatori, qualificandole come pratiche commerciali sleali⁵⁵. In particolare, si è giudicato contrario a quanto disposto dal comma 2° dell'art. 62: l'obbligo di stipulare contratti di filiera chiusa, tramite cui l'agricoltore si vincola a conferire il proprio raccolto al fornitore di sementi, il quale diviene in tal modo un intermediario necessitato per i trasformatori interessati a lavorare quella particolare varietà oggetto di fornitura; l'arbitrarietà nella selezione degli agricoltori cui fornire le sementi e il ritardo nella fornitura delle sementi stesse, al fine di determinare una situazione di dipendenza tecnica che ostacola la programmazione delle attività agricole; l'andamento crescente dei prezzi, non giustificato da alcun fattore obiettivo.

Il tema delle privative per ritrovati vegetali e, all'interno di esso, del privilegio dell'agricoltore non può quindi essere letto in una logica unicamente interna alla proprietà industriale. Al contrario, l'impatto che i diritti di privativa hanno sulla vita degli agricoltori dovrebbe portare a tenere in considerazione anche gli obiettivi fissati nella Politica agricola comune. Se nell'articolato del reg. n. 2100/1994⁵⁶, prima, e nelle sentenze della Corte di giustizia⁵⁷, poi, si trovano (scarni) riferimenti all'obiettivo della salvaguardia della produzione agricola, questi non paiono contestualizzati all'interno di quella che è la politica generale di governo dei mercati agro-alimentari.

Prendendo proprio spunto dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di privilegio dell'agricoltore, in cui i giudici svolgono il proprio ragionamento senza mai guardare oltre lo steccato del reg. n. 2100/1994, emerge l'opportunità di un'applicazione delle disposizioni europee che sia conforme ai principi della Politica agricola comune e che quindi, accanto all'obiettivo della *food security*, prenda in considerazione anche l'esigenza di garantire un reddito equo agli agricoltori e di sviluppare razionalmente la produzione agricola⁵⁸. Una chiave interpretativa interamente interna alla proprietà industriale non permette infatti di cogliere gli effetti sistemici che le privative agricole generano. Se il tratto che caratterizza il diritto agrario moderno è il riconoscimento della posizione di vulnerabilità degli agricoltori all'interno delle filiere agroalimentari⁵⁹, espungere la protezione dei ritrovati vegetali da questo orizzonte politico equivale a negare un principio espresso in più occasioni dalla Corte di giustizia, ovvero quello per cui è necessario interpretare le singole disposizioni euro-unitarie alla luce del complesso di principi e valori propri dell'ordinamento europeo⁶⁰.

MATTEO FERRARI

⁵⁵ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 12 novembre 2019, provv. 27991 (proc. AL22), in *Bollettino AGCM* 2 dicembre 2019, n. 48, p. 15 ss.

⁵⁶ Cfr. art. 13, comma 8° e art. 14, comma 1°, reg. n. 2100/1994.

⁵⁷ Tra tutti, cfr. Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punto 23.

⁵⁸ Ma, come notato da PAOLONI, *L'equa remunerazione per l'uso di materiale di moltiplicazione e la mancata attuazione dei "diritti degli agricoltori" sulle sementi*, cit., 11-12 la disciplina in materia di privative per i nuovi ritrovati vegetali andrebbe rivista dando applicazione anche ai *farmers' rights* riconosciuti dall'art. 9 dell'*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, FAO, 2001.

⁵⁹ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 511, 529 ss.

⁶⁰ Corte di giustizia 17 ottobre 2019, C-239/18, punto 30, che rinvia a Corte di giustizia 19 ottobre 2017, C-383/16, punto 35.

ABSTRACT

Prendendo spunto da una recente sentenza della Corte di giustizia, il commento ripercorre la disciplina dell'esenzione agricola, concentrandosi in particolare sul diritto all'informazione che il titolare di una privativa su una nuova varietà vegetale può esercitare nei confronti degli agricoltori, dei fornitori di servizi di trattamento delle sementi e delle autorità pubbliche. L'analisi della ricca giurisprudenza in materia evidenzia il tentativo di raggiungere un equilibrio nella tutela degli interessi di costitutori ed agricoltori, senza che però il ragionamento venga preso in considerazione le finalità stabilite nella Politica agricola comune.

By considering a recent decision by the European Court of Justice, the comment analyzes the regulation concerning the farmer's privilege, focusing on the right to be informed that the breeder has toward farmers, providers of processing services for seeds and public authorities. The analysis of the rich case law on the subject shows the attempt by the judges to balance the interests of breeders and farmers, but without placing their reasoning within the broader context of the Common Agricultural Policy.

PAROLE CHIAVE: Diritto del costitutore di varietà vegetali – Privilegio dell'agricoltore – Politica agricola – Politica agricola comune.

KEYWORDS: *Breeder's right – Farmer's privilege – Common Agricultural Policy.*