

## SOMMARIO

**PARTE PRIMA**

## DOTTRINA

	<i>pag.</i>
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE TRA ATTESA PER UNA RIFORMA E ATTUALI PROFILI APPLICATIVI (Convegno del 19 e 20 dicembre 2019 - Verona)	
MARCO GOLDONI, <i>Introduzione al Convegno</i> .....	5
ANTONIO SCIAUDONE, <i>Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)</i> .....	18
ANTONIO JANNARELLI, <i>Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive</i>	23
FERDINANDO ALBISINNI, <i>La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate</i> .....	43
PAMELA LATTANZI, <i>Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali</i>	68
EDOARDO MAZZANTI, <i>Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE</i> .....	102
GIUSEPPINA PISCIOTTA, <i>Presentazione Terza Sessione (La PAC e le scelte dell'agricoltore)</i> .....	132
STEFANO MASINI, <i>Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese</i> .....	140
SILVIA BOLOGNINI, <i>Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici</i> . . . .	167
LUIGI RUSSO, <i>Le clausole contrattuali "ingiustificatamente gravose" nei contratti della filiera agroalimentare</i> .....	220
NICOLA LUCIFERO, <i>Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli: il regime vigente e la riforma dell'OCM post 2020</i> .....	254
ANTONIO JANNARELLI, <i>Intervento</i> .....	286
GIOVANNI GALASSO, <i>Intervento</i> .....	289
IRENE CANFORA, <i>Relazione conclusiva</i> .....	298

## RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

- ROBERTA PELEGGI, *Agricoltura sostenibile e diritto uniforme: la Guida legale UNIDROIT/FAO/IFAD sul Contract Farming* ..... 311

OSSERVATORIO ITALIANO  
EUROPEO E INTERNAZIONALE

- ALESSANDRO PAIRE, *Usi civici e pubblica amministrazione: alcune osservazioni tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile* ..... 340

**PARTE SECONDA**

## GIURISPRUDENZA

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

- RACHELE NATALI, *La decisione del Consiglio di Stato n. 8013 del 2019: un focus sulle problematiche applicative dei Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari* ..... 15

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

*(il numero indica la pagina)*

CONSIGLIO DI STATO

Sez. III, 25 novembre 2019, n. 8013

*(Appalti verdi)*, 3.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

## **“LA POLITICA AGRICOLA COMUNE TRA ATTESA PER UNA RIFORMA E ATTUALI PROFILI APPLICATIVI”**

(Convegno del 19 e 20 dicembre 2019 - Verona)

Nei giorni del 19 e 20 dicembre 2019, a Verona, nella Sala del Palazzo della Gran Guardia, l'Associazione italiana dei cultori di diritto agrario (AICDA), con la collaborazione del Gruppo di iniziativa forense di Verona, ha organizzato un convegno intitolato “La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi”. Introduceva il convegno MARCO GOLDONI, presidente dell'AICDA. La riunione era suddivisa in tre sessioni: (I) *La nuova PAC: considerazioni generali*; (II) *PAC e finanziamenti in agricoltura*; (III) *La PAC e le scelte dell'agricoltore*. Le prime due sessioni erano presiedute da ANTONIO SCIAUDONE, la terza era presieduta da GIUSEPPINA PISCIOTTA. La cortesia degli organizzatori consente alla nostra *Rivista* di pubblicare l'Introduzione, le presentazioni dei presidenti delle Sessioni, le relazioni e gli interventi, con l'aggiunta di note e qualche rivisitazione.

Queste le relazioni: ANTONIO JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*; FERDINANDO ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri*; PAMELA LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agro-ambientali*; ALFREDO FIORITTO, *Sistema dei pagamenti e disciplina delle sanzioni amministrative*; EDOARDO MAZZANTI, *Finanziamenti PAC e disciplina delle sanzioni penali*; STEFANO MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*; SILVIA BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*; LUIGI RUSSO, *Le condizioni contrattuali “ingiustificatamente gravose” nei contratti della filiera agroalimentare*; SIMONE MATTEOLI, *Circolazione dei diritti all'aiuto e autonomia privata*; NICOLA LUCIFERO, *Il sistema di*

*autorizzazioni per gli impianti viticoli: il regime vigente e la riforma dell'OCM post 2020.* Sono pubblicati gli *interventi* di ANTONIO JAN- NARELLI e GIOVANNI GALASSO. La mancata disponibilità di un testo scritto ha reso impossibile la pubblicazione delle relazioni di Fioritto e di Matteoli. Chiudono gli *Atti* del convegno le *Conclusioni* di IRENE CANFORA\*.

---

\* Il sistema di referaggio c.d. “doppio cieco” non poteva essere adottato per la pubblicazione sulla *Rivista* di scritti che rappresentavano il risultato di relazioni svolte in un convegno di larga partecipazione e generalmente noto nei suoi contenuti. La scelta è stata quella di affidare la valutazione complessiva degli *Atti* alla prof.ssa SONIA CARMIGNANI, dell'Università di Siena, e al prof. FRANCESCO ADORNATO, dell'Università di Macerata.



MARCO GOLDONI

## INTRODUZIONE AL CONVEGNO

Quando ho presentato il programma di questo Convegno, intitolato “La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi”, ho ricevuto un’obiezione non certo priva di fondamento e riassumibile nella contestazione di un’assenza: l’assenza di un economista fra i relatori. Questa la mia risposta: la mia idea di un incontro di studio sulla PAC era nata proprio dalla lettura di un confronto fra economisti e al confronto intendevo dedicare buona parte dell’Introduzione a questo incontro.

\* \* \*

Nel settembre di due anni fa *Agriregionieuropa* ha proposto due articoli sulla PAC, uno di Angelo Frascarelli, l’altro di Franco Sotte. L’occasione era la celebrazione dell’uscita n. 50 della Rivista in concomitanza con il sessantesimo anniversario del Trattato di Roma. I titoli dei due articoli erano simili (*L’evoluzione della PAC e le imprese agricole: sessant’anni di adattamento*, quello di Franceschelli; *Sessant’anni di Europa e PAC: il nuovo che c’è e il vecchio che è rimasto*, quello di Sotte); le valutazioni erano però opposte.

Il primo lavoro intendeva rimettere in evidenza gli elementi di continuità che legano l’attuale PAC alle sue origini, nonostante le profonde trasformazioni subite. La ricostruzione storica si svolgeva secondo linee consuete anche all’agrarista e facilmente riassumibili. L’impostazione originale della PAC rispecchiava la necessità di ottenere al più presto *risultati quantitativi*: «fine preminente» era incrementare la produttività «per assicurare il fabbisogno alimentare a tutti i cittadini». In pochi anni fu raggiunta l’autosufficienza ali-

mentare e un miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali. L'idea che una "politica strutturale" sarebbe stata preferibile a una "politica dei prezzi" (l'idea di Sotte) poteva avere, secondo Franceschelli, qualche fondamento, ma solo "astrattamente": «i lunghi tempi di una politica strutturale non erano adeguati alla situazione storica e non avrebbero sicuramente raggiunto analoghi risultati negli stessi tempi». È vero, la PAC rimase, in un certo senso "vittima del suo successo": già negli anni '70 il passaggio a una produzione strutturalmente eccedente rispetto alla domanda e un costo esorbitante per smaltire le produzioni eccedentarie e sostenere i prezzi incominciarono ad accompagnare i primi segnali del danneggiamento ambientale provocato da un'agricoltura divenuta «intensiva». Ma l'immagine complessiva dell'attività primaria che si svolge sui campi non può essere contestata nella sua positività: crescita della produzione, diminuzione dell'impiego di manodopera, miglioramento dei redditi.

L'alto costo dell'assetto di aiuti diveniva negli anni '80 insostenibile, mentre la CEE riceveva dai partner commerciali accuse di eccessivo protezionismo e la caduta del Muro di Berlino apriva le porte della Comunità ai Paesi dell'Europa centro-orientale. Un cambiamento significativo fu preannunciato da alcune restrizioni alla produzione (si pensi alle quote latte), ma si presentò come svolta con la riforma Mac Sharry (1992), il cui punto più significativo stava nel mancato riconoscimento del sostegno dei prezzi come *unica* forma di aiuto all'agricoltura. Il livello dei prezzi garantiti era abbassato, ma la riduzione dell'aiuto era compensata da pagamenti (appunto detti *compensativi*) non subordinati alla produzione, essendo essi proporzionati alla superficie contabile e associati all'obbligo di lasciare a riposo una data percentuale di terreno (*set aside*). Il sistema accoppiato all'aiuto diveniva un sistema "parzialmente accoppiato". Il Progetto europeo nella prospettiva del 2000 è presentato nel 1997 dalla Commissione europea con il titolo "Agenda 2000" nel segno dell'allargamento all'Europa centrale e orientale dell'ambito comunitario. Il disegno offerto è di un'agricoltura la cui funzione economica operante in un mercato aperto deve rispondere ai principi della sostenibilità e della compatibilità con le componenti extra-economi-

che: territorio, ambiente, società. Nasce in questo contesto il concetto di “multifunzionalità”.

La “vera novità” di Agenda 2000 può essere identificata nell’istituzionalizzazione della politica di sviluppo rurale, per cui la rubrica *Agricoltura* del bilancio comunitario è stata suddivisa in “primo pilastro” (i mercati), e “secondo pilastro” (sviluppo rurale). È l’implicita dichiarazione che i tempi economici premono anch’essi per un cambio dell’impostazione politica. Al centro della discussione stava la proposta risalente nel tempo del Commissario Fischler, in cui «era affermata la necessità di giustificare meglio la spesa pubblica destinata al settore agricolo». La spesa, oltre a sostenere il reddito degli agricoltori, avrebbe dovuto pretendere una contropartita più vasta in termini di qualità degli alimenti, di tutela dell’ambiente e del benessere degli animali, di salvaguardia dei paesaggi e del patrimonio culturale e, infine, in termini di equilibrio e giustizia sociale.

L’aspetto di maggiore innovazione della Riforma Fischler ha riguardato gli strumenti della PAC, attraverso l’introduzione del *disaccoppiamento*, ossia la sostituzione dei pagamenti “accoppiati” a una determinata produzione per opera di un sostegno indipendente dal bene agricolo effettivamente prodotto. Insieme al disaccoppiamento, la Riforma Fischler ha introdotto l’obbligo della *condizionalità*: il rispetto dei requisiti in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni. Il mancato rispetto della condizionalità comporta la decurtazione parziale o totale dei pagamenti diretti.

Secondo Franceschelli, la strategia della PAC 2014-2020 è facilmente inseribile nello sviluppo, così descritto, della politica, tentando di *perseguire congiuntamente due macro-obiettivi apparentemente contraddittori*: la competitività delle imprese agricole, tramite l’orientamento al mercato e il sostegno al reddito, e la remunerazione dei “beni pubblici” tramite il rafforzamento della condizionalità del primo pilastro – nella sua accezione rafforzata del *greening* – e della componente ambientale della politica di sviluppo ambientale. La sua espressione concreta è il *greening*, che esprime il tentativo di pagare i “beni pubblici” prodotti dall’agricoltura. In questa direzione vanno i pagamenti agro-climatico-ambientali e le altre misure ambientali

dei Piani di sviluppo rurale. La sostenibilità ambientale obbliga l'agricoltore al rispetto di una serie di requisiti ambientali che condizionano, totalmente o parzialmente, l'ottenimento degli aiuti. Ma a testimonianza del fatto che le novità introdotte non incidono sulla continuità tra la PAC 2014-2020 e la precedente impostazione sta la considerazione degli strumenti utilizzati dall'ultima scelta unionale: *pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale*.

Anche lo sguardo di Franco Sotte partiva dalle origini e considerava la continuità delle varie edizioni della PAC. Ma, a differenza di Franceschelli, proprio in quel *continuum*, risolvendosi in definitiva nell'assenza di attenzione per le strutture agricole, egli individuava il difetto principale – direi essenziale – della politica agricola comunitaria.

Il giudizio fortemente critico di Sotte si articolava in numerosi rilievi:

a) Per quasi tre decenni la PAC è rimasta l'unica politica effettivamente comune, al punto che intorno al 1970 circa il 90% delle risorse comunitarie globali era per la PAC, e quindici anni dopo, nel 1985, la stessa quota era pari al 73%. Nata dall'esigenza di tutelare un obiettivo imposto dalle necessità e dalle funzioni del settore agricolo, la politica agricola comunitaria aveva finito per trasformarsi nell'adempimento di un imperativo politico fondamentale al fine di conservare in vita il complessivo progetto comunitario. La sua assoluta priorità – in un certo senso prefigurata nell'inserimento della «instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura» fra i principi dell'art. 3, e confermata quando al corposo Titolo II, denominato "Agricoltura" e consistente in 10 articoli, è affidata la precedenza rispetto al Titolo III, intolato, nientemeno, "Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali" – trova spazi inaspettati quando diventa l'unica epifania dell'avanzamento del progetto europeo.

b) In questa condizione "perversa" si è consolidata nel tempo l'idea che il sostegno («questo sostegno» dice Sotte) sia una necessità intrinseca dell'agricoltura, perfino *un suo diritto*, che giustifica il permanere di una politica specifica ed esclusiva per il settore primario, separata e non integrata rispetto alle altre politiche, anzi in com-

petizione con esse nell'uso delle risorse. Anche dopo l'abbandono dei prezzi garantiti abbiamo assistito al consolidamento nel tempo di una politica di squilibrata distribuzione del sostegno all'agricoltura, sempre limitato a obiettivi di breve periodo, confermati dalla sostituzione della diminuzione dei prezzi con l'introduzione di *prezzi compensativi*.

c) I tentativi di autentica riforma della PAC erano destinati a perdere le proprie caratteristiche effettivamente innovative o a rimanere confinati nell'ambito delle illusioni più o meno utopiche.

L'esempio più significativo è suggerito dal rapporto Buckuell ed è noto con un acronimo, CARPE, che riassumeva l'espressione *Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, ma esprimeva, col richiamo al latino *carpe diem*, l'esigenza di uno sviluppo graduale. Il progetto, articolato in due pilastri, era di grande rilevanza e rivoluzionario rispetto al passato, essendo fondato sulla progressiva diminuzione dei fondi compensativi, su un'"assistenza transitoria" all'aggiustamento, capace di portare senza scosse alla stabilizzazione dei mercati, sull'indirizzo di far confluire le risorse liberate in maggiori fondi per la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della cultura rurali e per gli *incentivi allo sviluppo rurale*. Questi ultimi «erano destinati a diventare i principali asset strategici di uno *sviluppo, non più assistito ma autosostenuto*, dell'agricoltura e dei territori rurali». Da queste idee è dominato il Commissario Fischler quando organizza a Cork la "Prima conferenza europea sullo sviluppo rurale», il cui sostanziale fallimento è sottolineato dal gergo comunitario con la stigmatizzante classificazione della riunione come *non event*.

Proprio a Fischler si deve l'inserimento nella PAC della più significativa novità: il disaccoppiamento tra sostegno e produzioni agricole, insieme alla condizionalità. Ma anche dopo il completamento a conclusione della c.d. *Health Check* del 2009 a opera della successiva Commissaria Marianne Fischer Boel, la situazione è ancora fortemente sbilanciata a favore del primo pilastro rispetto al secondo: «i soli pagamenti diretti assorbono ancora oltre il 70% di tutti i fondi PAC».

Come dicevo, il giudizio di Sotte nei confronti dello svolgimento storico della PAC è durissimo. Il suo dissenso rispetto alla posizione "ottimistica" di Frascarelli sta proprio nel giudizio sulla continuità

della vicenda espressa dalla politica agricola comunitaria: quest'ultima, «per adattarsi ai tempi, è profondamente cambiata negli anni», ma «per molti aspetti non è mai cambiata». E «ciò che più conta» è proprio questa invarianza. Il motivo del dissenso sta nel riguardo mantenuto da Sotte verso le esigenze «strutturali» dell'agricoltura, che impongono alle riforme uno sguardo di “lungo termine”, la cui mancanza determina il cedimento della visione attenta allo *sviluppo rurale* e alla indeclinabile considerazione dell'*ambiente* verso le pressioni economiche sociali e politiche del “breve termine”: «Non è cambiata la *natura* della PAC, di prevalente sostegno alla rendita (di pochissimi grandi percettori) prima che all'impresa agricola e alla crescita imprenditoriale complessiva». Anche al momento delle decisioni assunte con i regolamenti del dicembre 2013, relativi alla programmazione 2014-2020, appariva chiara la disattenzione nei confronti dell'intenzione riformatrice radicale espressa nel documento di impostazione della Riforma, ma dimenticata nel testo del documento stesso, in realtà proteso al mantenimento dei pagamenti diretti e al sacrificio della politica di sviluppo rurale: manca la precisazione degli obiettivi fissati per i pagamenti diretti agli agricoltori, né sono indicati i risultati attesi. Nessuna precisazione neppure per lo sviluppo rurale o per la prefigurazione di risultati. È un silenzio che vale a rendere ambigua la politica prescelta e malamente definibili i dati sull'ecocondizionalità, sulla misura del *greening* nei pagamenti diretti; esso si accompagna all'assenza di sfide a lungo termine. Il punto centrale del dissenso tra Frascarelli e Sotte riguarda la valutazione dei pagamenti diretti, che ricevono dal primo un giudizio sostanzialmente positivo, mentre costituiscono per il secondo il filo conduttore negativo della PAC: la preminente proiezione al breve termine, «con pagamenti essenzialmente annuali volti inizialmente a garantire prezzi alti, poi a compensare le minori protezioni, infine a garantire redditi aggiuntivi», è espressione della rinuncia ad affrontare, *se non marginalmente*, i problemi strutturali dell'agricoltura e dei *sistemi agro-alimentari*.

Lo studioso di diritto agrario non può partecipare a questo “dibattito” (svolto con grande finezza), ma ne comprende l'importanza, e non può non tener presente l'impostazione di Sotte dopo

che ha constatato come nel quadro comunitario della disciplina agro-alimentare risulti spesso appannata la considerazione dell'«eccezionalismo agricolo» cioè del riconoscimento al settore primario dell'economia di uno statuto disciplinare necessariamente diverso da quello applicabile agli altri settori economici. La confluenza di agricoltura e alimentazione nella c.d. «fliera agro-alimentare» è segnata dalla prevalenza dell'ottica propria della *food law*, che guarda alla tutela del consumatore ed è per sua natura insensibile alle vicende della parte agricola, la quale deve confrontarsi – ma forse sarebbe meglio dire: confliggere – con la «controparte» industriale.

\* \* \*

Di fronte alla PAC 2014-2020 e alla sua evoluzione si apre la possibilità di una duplice prospettiva. Questa l'alternativa: la prima posizione si dichiara «più realistica e flessibile» e disegna tre livelli nell'ambito di un cambiamento graduale della PAC; il terzo livello è basato – per quel che ci interessa oggi – su contratti finalizzati alla esplicita produzione di “beni pubblici” ambientali (come estensivizzazione, agricoltura biologica, prodotti tradizionali). C'è invece un gruppo di economisti che pensa alla costituzione di un unico pilastro ambientale che assicuri la produzione di “beni pubblici” di natura transfrontaliera, come le questioni climatiche, la biodiversità, la gestione sostenibile delle risorse idriche.

Anche l'ignaro giurista capisce che la questione è vitale: l'ultimo paragrafo dell'articolo di Sotte, di cui vi ho parlato (*Il futuro della PAC nel futuro della UE*), si apre con una sorta di chiusura: «A conclusione di questo *excursus* sui sessant'anni dell'Unione europea, la prima lezione da trarre riguarda la perennità della PAC».

\* \* \*

Proprio la lettura dei ragionamenti di Angelo Franceschelli e di Franco Sotte mi aveva suggerito di porre a titolo di un convegno da svolgersi nel 2019, a fine anno, il tema che in questi giorni è proposto alla vostra attenzione. Esso concerne i profili applicativi della PAC,

da confrontare con l'attesa di una riforma. La riforma non solo si preannunciava – come tutte le riforme della PAC – profondamente innovatrice, ma appariva anche indissolubilmente legata al destino di una Unione europea segnata da una campagna elettorale sensibile ai pericoli di crescita dei movimenti euroscettici. Non poche difficoltà, a cominciare dalle vicende della *Brexit*, si univano alle incertezze delle attese di voto che sconsigliavano di procedere a scelte che avrebbero dovuto fare i conti con le decisioni di un Parlamento rinnovato.

Le riflessioni di oggi devono fare riferimento alle considerazioni contenute in un pacchetto di proposte di regolamento presentate a giugno nel 2019, che sono ancora in corso di discussione da parte del Consiglio dell'Unione e non sono certo in grado di proporre riferimenti sicuri. La prospettiva è di un lungo rinvio dell'attuale PAC.

Le indicazioni con le quali dobbiamo confrontarci hanno – mi sembra – le caratteristiche del passato. Dichiarazioni di principio ancorate all'elogio dello sviluppo rurale non sono capaci di fermare il sacrificio della relativa politica che i tagli di bilancio giustificano. I pagamenti diretti sono, con la consueta tenacia, mantenuti, solamente sottoposti alla correzione del nome: si parla infatti di «sostegno al reddito per la sostenibilità» (cioè – chiarisce Sotte – sostegno alla rendita fondiaria). L'aspetto più rilevante sembra emergere dal Consiglio dell'Unione, quando riconosce nella PAC il principale strumento di contrasto nei confronti dei cambiamenti climatici, della protezione dell'ambiente e della preservazione della biodiversità.

Credo che, attualmente, siano due gli aspetti della politica agricola comunitaria riguardante il mercato unico, l'ambiente e il clima, lo sviluppo rurale che più interessano il giurista. Il primo riguarda l'obiettivo della sostenibilità (*a*), il secondo riguarda l'attribuzione delle decisioni attuative agli Stati membri per quanto riguarda l'istituzione dei Piani strategici della PAC (*b*).

*a)* Il valore aggiunto europeo di una politica comune per il contrasto e l'adattamento al cambiamento climatico, così come per il passaggio dall'energia fossile a quella delle fonti riproducibili, la tutela della biodiversità, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, potrebbero realizzare il disegno fondamentale, sperato più che annunciato da alcuni studiosi, di un'unica strategia agro-ambien-



tale e per il cambiamento climatico nel quadro di una politica organica europea per la sostenibilità.

La dinamicità del concetto di sviluppo sostenibile, che risiede nella mobilità dei suoi confini e nella conseguente possibilità di attribuire a esso diverse accezioni, è stata confermata, da ultimo, nella nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015, il cui titolo è «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile».

L'Agenda 2030 ha consacrato l'idea che nel concetto di sviluppo sostenibile coesistano (almeno) tre dimensioni tra loro integrate e individuabili, quali quella ambientale, quella economica e quella sociale. Emerge, evidentemente, una complessità che i ritardi della UE in materia accentuano: al fine di rendere immediatamente fruibili gli ambiti di intervento interessati dall'Agenda 2030 sono stati individuati 17 obiettivi di sviluppo specifico (i cc.dd. *goals*) da raggiungere entro il 2030, ai quali sono stati assegnati 169 *targets*.

La complessità e la varietà delle situazioni rischiano di presentare oscurità. Per questo ho creduto opportuno affidare ad Antonio Jannarelli l'argomento "Agricoltura sostenibile e nuova PAC: per la sua capacità di vedere nella sostenibilità non un dato, ma un *modello operativo normativamente rilevante*. Un lungo percorso di studi, non solo una brillante intuizione, gli ha permesso di affermare: «spetterà al diritto riempire di contenuti concreti la 'sostenibilità', atteso che questa, in definitiva, non può che essere la risultante della valutazione di tutti gli interessi in gioco e delle aspettative tanto dei soggetti presenti quanto delle future generazioni. Ancora una volta, il diritto agrario, quale ramo specialistico del diritto, si presenta come un laboratorio avanzato per la concreta prima messa a punto di analisi e di soluzioni per problematiche di respiro più generale in vista dell'elaborazione di un universo giuridico in grado di guidare e di governare un compiuto e più generale sviluppo armonioso di cui soltanto i nostri posterori potranno fruire a pieno».

b) Il Piano strategico della PAC consiste nell'organizzare gli interventi degli Stati membri intorno a un piano strategico unico a livello nazionale. Gli Stati membri avranno a disposizione "un unico menu" per raggiungere gli obiettivi comuni fissati a livello europeo

ma commisurati alla specificità e ai bisogni di livello locale. È stato detto da Pierluigi Lontero (Commissione europea, Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale): «Questa riorganizzazione della *governance* è improntata alla sussidiarietà e ha come obiettivo di semplificare la PAC».

Indubbiamente il problema può essere inquadrato nell'ambito del principio di sussidiarietà, che all'art. 5 del Trattato, recita: «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Il discorso, difatti, rientra in un problema importantissimo e più generale relativo alla ridefinizione delle competenze della UE e degli Stati membri. Più difficile è condividere la “giustificazione” ufficiale (della Commissione) relativamente ai Piani strategici nazionali: che si tratti, cioè di «una semplificazione sostanziale della PAC». L'idea di equiparare un trasferimento di poteri a una semplificazione è in realtà poco credibile. Che sia possibile mantenere al Piano strategico della PAC il carattere unitario di politica comune è affermazione che sottintende target ben definiti di risultato e di impatto, controlli e sanzioni per le inadempienze; più logico è pensare a controlli solo apparenti e comunque a iniziative degli Stati membri tra loro disorganiche e capaci di frantumare l'idea stessa di politica comune. In alcuni Stati la complessità della situazione sarebbe per giunta aggravata: basti pensare all'Italia, caratterizzata dalla necessità di coordinare competenze ripartite fra potere centrale, titolare e responsabile del piano strategico e del raggiungimento del *target*, e Regioni, spesso in conflitto tra loro e comunque provvisti, ai sensi dell'art. 117, 4° comma, Cost., di competenza “residuale” in materia di politica agricola e sviluppo rurale (Sotte).

Esiste anche una valutazione “politica” della vicenda, che prefigura una sorta di “rinazionalizzazione” specificata in due tempi. Il trasferimento agli Stati membri delle decisioni attuative in materia di politica agricola recherebbe con sé l'idea implicita di un successivo trasferimento della spesa sul bilancio degli Stati membri.

Di fronte a questi problemi mi è sembrato giustificato invitare Ferdinando Albisinni a considerare il rapporto tra la nuova PAC e gli Stati membri. A suggerirmi la scelta è stato l'atteggiamento da lui assunto quando di fronte a una situazione complessa e articolata determinata dai regolamenti UE del 2013 e difficile da districare contrappose alla prospettiva degli economisti l'angolo visuale del giurista.

Secondo la prospettiva degli economisti, non pochi commentatori scorgevano una proposta «debole e ancora confusa», che sarebbe finita per risultare ispirata da una logica sostanzialmente conservatrice rispetto alla precedente disciplina.

Albisinni preferiva scorgere «una proposta fortemente innovativa dal punto di vista dell'impianto di regolazione, sia nel metodo che in taluni contenuti quantificanti e identitari». Difatti, egli sosteneva:

1) Siamo in presenza della prima tornata del riordino della PAC dopo il Trattato di Lisbona, ed è la prima volta che un intero pacchetto di misure (ivi comprese quelle relative alla OCM, cioè tutto l'assetto disciplinare che attiene al mercato) viene presentato congiuntamente in un insieme contestuale che presenta una sua «non conclusa, ma in qualche modo ricercata, sistematicità».

2) Anzitutto si manifesta il decisivo rilievo dei profili istituzionali, pur in un quadro che mantiene immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC, sin dall'originario Trattato di Roma.

a) La prima novità riguarda l'adozione della procedura legislativa ordinaria, in ragione delle modifiche introdotte dall'art. 43 TFUE rispetto al precedente art. 37 TCE, che riservava al solo Consiglio, a maggioranza qualificata, l'adozione di regolamenti e direttive in materia agricola: il Parlamento europeo ha acquisito in materia agricola decisive competenze, di cui prima non disponeva.

b) La seconda novità introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell'agricoltura (e della pesca), e che si ritrova all'interno del riordino della PAC, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione europea e Stati membri. Ai sensi dell'art. 2.2 TFUE: «Gli Stati membri hanno esercitato la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria». Questa norma incide sulla novità formale introdotta dal Trattato di Lisbona: ove l'Unione intervenga a disciplinare integralmente un'area di regolazione, la

competenza “concorrente” di cui parla l’art. 42(2), lett. *d*) del TFUE, in sostituzione della competenza «esclusiva» in materia di agricoltura che in passato veniva riconosciuta alla Comunità, può anche scolorire o scomparire.

*c)* Il terzo profilo di novità investe i soggetti e quindi le istituzioni chiamate, all’interno del complessivo pacchetto, ad intervenire in modo decisivo nei prossimi anni per definire il quadro di regole concretamente applicato: ciò comporta un ruolo crescente assegnato alla Commissione europea, anche per il sistematico rinvio agli «atti delegati» previsti dall’art. 290 del TFUE.

Albisinni, successivamente, ha così puntualizzato le sue attese di giurista.

Emerge il ruolo crescente del diritto nella costruzione di una dimensione unitaria europea. Siamo abituati da lungo tempo a guardare alle norme di diritto di fonte comunitaria come diritto incentivante. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell’obiettivo specifico, puntiforme, di movimento dettagliato che si voleva raggiungere e si esauriva all’interno di quello. Non è più così nel momento in cui assistiamo all’elaborazione di un pacchetto complessivo di misure disciplinari che si tengono le une con le altre e muovono da presupposti e fini testualmente condivisi. Ne emerge un modello di diritto regolatorio, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale che dichiaratamente ambisce a una dimensione di sistema.

Antonio Jannarelli ha sempre sostenuto la necessità di distinguere nettamente, nell’ambito della specialità propria del diritto agrario, le tradizionali funzioni regolative del diritto privato dagli «interventi in chiave promozionale, sotto forma di aiuti, sussidi, agevolazioni incanalate in rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati». L’indicazione di distinguere «diritto regolativo» e «diritto promozionale» è netta anche di fronte a un Trattato della Comunità, oggi dell’Unione, capace di proporre una politica agricola che segnala l’indubbia prevalenza della componente promozionale. Ma è presente anche in Jannarelli il riconoscimento che la disciplina comunitaria contenuta nella PAC, avente scopo promozionale e quale destinatario (e beneficiario) l’operatore economico agricolo, ha nel tempo rivela-

to «una indubbia forza attrattiva tale da provocare, nell'ambito della disciplina agraristica, non pochi aggiornamenti in ordine al rapporto sistemico tra diritto "regolativo" e diritto promozionale».

\* \* \*

Le due relazioni cui sono affidate le «considerazioni generali» sulla PAC aprono il discorso di questi due giorni congressuali, destinati ad affrontare aspetti amministrativistici e aspetti penalistici, ma credo anche capaci di mettere in luce «la tenuta degli istituti civilistici che regolano il rapporto obbligatorio, la responsabilità civile, l'autonomia contrattuale, le invalidità» (PISCIOTTA).

ANTONIO SCIAUDONE

## PRESENTAZIONE DELLA PRIMA E SECONDA SESSIONE

Quando, con la sua abituale sensibilità, il prof. Goldoni ha proposto all'Associazione italiana dei cultori di diritto agrario, con la collaborazione del Gruppo di Iniziativa Forense di Verona, di organizzare un convegno dedicato alla riforma della Politica agricola comune ancora non erano emerse le difficoltà che hanno condotto, poi, nel giro di pochi mesi, alla previsione di un rinvio di almeno un anno dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

In realtà, nella primavera del 2019 il Parlamento europeo aveva approvato la relazione e gli emendamenti sulla PAC 2021-2027 in seno sia alla Commissione ambiente sia alla Commissione agricoltura, ma aveva poi preferito non procedere alla votazione nella sessione plenaria dell'aprile 2019, in considerazione della scadenza del mandato e della imminente elezione del nuovo Parlamento europeo, al quale si riteneva lasciare la più ampia libertà di scelta in ordine al futuro della PAC.

Ripreso, dopo le elezioni, il processo legislativo, la Commissione Agricoltura, rimossi gli esiti della votazione precedente, ha reintrodotta la possibilità di proporre nuovi emendamenti, riaprendo così il negoziato, che è poi proseguito anche in sede di Consiglio dei ministri agricoli.

Nel frattempo, la Commissione lo scorso 31 ottobre ha emanato una proposta di regolamento transitorio che rinvia di un anno l'attuale PAC, che termina i propri effetti il 31 dicembre 2021<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel tempo che è stato necessario per predisporre la pubblicazione degli atti del Convegno le ulteriori complicazioni, in larga parte dovute all'esplosione della pandemia

Invero le difficoltà di condurre a compimento il processo di approvazione sono in buona misura, ma non soltanto, conseguenza della necessità di coniugare la riforma della PAC con il nuovo quadro finanziario pluriennale, oggetto di un negoziato che ha subito rallentamenti, anche in considerazione della uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea.

È tuttavia possibile, pur nelle incertezze che dominano l'attuale fase, tentare di cogliere alcune delle linee guida alle quali sembra ispirarsi la riforma, e avviare un esame critico delle soluzioni che si prefigurano a fronte di equilibri, sia interni all'Unione europea, sia sul piano globale, profondamente modificati rispetto al precedente periodo di programmazione.

Si ripete spesso che la Politica agricola comune sia un cantiere sempre aperto ed in continua evoluzione. Si intende così sottolineare, da un lato, la necessità di un costante adattamento delle scelte adottate ai rapidi mutamenti che nel settore primario si registrano, e la conseguente variabilità delle soluzioni prescelte, che si manifesta, di volta in volta, assicurando maggiore attenzione ad uno piuttosto che ad un altro degli obiettivi additati dall'art. 39 del TFEU. Ma si intende anche evidenziare quanto sia necessaria la opera di verifica della efficacia degli interventi realizzati, in vista della elaborazione di nuove misure. In questo senso, il processo di riforma della PAC non subisce soluzione di continuità, costretto ad oscillare tra l'obiettivo di fronteggiare nuove esigenze e la opportunità della revisione delle regole già in vigore.

La scelta dei temi che in questi due giorni saranno discussi, e la scansione delle relazioni configurano un modello di analisi perfettamente calibrato tra la urgenza di procedere ad un primo esame delle discipline che dovranno entrare in vigore, e l'approfondimento di alcuni profili applicativi delle disposizioni attualmente in vigore particolarmente controversi.

---

del Covid 19, hanno indotto la commissione Agricoltura del Parlamento europeo a rinviare di due anni la riforma della Politica agricola comune, ossia al 31 dicembre 2022, e di prorogare i fondi europei attuali, allo scopo di garantire una transizione graduale dal sistema vigente, che sarebbe venuto a scadenza a fine anno, a quello futuro.

È indiscutibile che, nel corso degli ultimi tre decenni, la PAC abbia subito modifiche profonde sia con riferimento agli obiettivi, sia con riferimento agli strumenti utilizzati.

I tradizionali obiettivi di massimizzazione della produzione e il verticistico modello centralizzato degli interventi hanno ceduto via via il passo alla promozione di un'agricoltura multifunzionale e ad una sorta di rinazionalizzazione della PAC, con il riconoscimento di una più ampia discrezionalità degli Stati membri nell'allocazione delle risorse, determinata dalla necessità di risposte sempre più selettive in funzione delle oggettive diversità strutturali dei differenti territori agricoli europei.

L'evoluzione dei mercati, del tessuto agricolo, dei territori rurali e del rapporto tra campagna e beni pubblici, il consolidamento di nuove sensibilità ambientali, sociali ed etiche, le conseguenti modificazioni del modo di produrre e consumare cibo hanno imposto l'adozione di misure destinate finanche ad incidere profondamente, di là dagli aspetti eminentemente produttivi, sul modo di concepire il rapporto tra la persona e l'ambiente rurale.

Nell'attuale fase, di là dai problemi istituzionali che il legislatore europeo è chiamato a risolvere nel tentativo di realizzare il più efficiente equilibrio nella distribuzione delle competenze tra gli organi dell'UE e gli stati membri, ciò che sembra emergere nell'articolato disegno della riforma è la consapevolezza del ruolo che l'agricoltura è chiamata a svolgere nel tentativo di fornire risposte adeguate ad alcune delle più gravi emergenze che colpiscono il pianeta.

L'impianto della riforma individua tre obiettivi fondamentali: la promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare; il rafforzamento della tutela dell'ambiente e l'azione per il clima, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici dell'UE; il rafforzamento del tessuto socio-economico delle aree rurali. A questi si aggiunge l'obiettivo trasversale di ammodernamento del settore.

Da un lato, il crescente peso demografico e la conseguente preoccupazione per la sicurezza degli approvvigionamenti, messi a repentaglio anche dalla diffusione di pratiche di utilizzo dei suoli per scopi



extra-alimentari, dall'altro l'impatto dell'esercizio delle attività agricole sulle condizioni climatiche ed ambientali.

Si impongono dunque misure che tendano alla diffusione di modelli di sfruttamento delle risorse agricole che possano essere collocate nel quadro dello sviluppo sostenibile. In questo senso evidente appare come l'agricoltura debba essere sempre più integrata nel contesto generale delle politiche rivolte a realizzare le migliori condizioni ecologico-ambientali.

E più specificamente, il suo esercizio debba utilizzare processi produttivi che consentano una riduzione delle esternalità negative e la conservazione, nel tempo, della idoneità produttiva del suolo, in omaggio al principio di responsabilità verso le generazioni future.

Si comprende così quanto necessaria debba essere considerata la integrazione dei due tradizionali pilastri della PAC, poiché è proprio la dimensione rurale, con la protezione anche di aree marginali dal punto di vista della produzione, che consente di declinare in modo consapevole e responsabile le pure innegabili esigenze della produzione.

D'altro canto l'obiettivo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti non può realizzarsi se non si favorisce altresì l'adozione di tecniche di produzione, in tutte le fasi della filiera alimentare, che assicurino la distribuzione di cibi sicuri dal punto di vista igienico-sanitario e nutrizionale.

Ne risulta così rafforzato, nel nuovo assetto che la PAC è destinata ad assumere, il profilo della professionalità dell'agricoltore e ancor più appare manifesta la preferenza per coloro che all'attività agricola si dedicano quale principale, sia pure non esclusiva, occupazione. Il *genuine farmer*, così come sarà definito dagli stati membri, sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito (*income test*), gli *input* di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri, diventa così il principale destinatario degli aiuti.

Altri aspetti, non meno interessanti, riguardano il rapporto che, nelle norme che dovranno essere emanate viene disegnato, tra l'esercizio dell'attività agricola e il mercato, ed il sostegno che deve essere fornito agli agricoltori per presentarsi in maniera efficiente nella competizione globale. Il tema implica anche la considerazione degli

strumenti, che finora non hanno dato i risultati sperati, di copertura dei rischi.

Le divergenze tra gli Stati membri a proposito della definizione del budget da destinare alla PAC e dei criteri di distribuzione delle risorse hanno impedito finora l'approvazione dei nuovi regolamenti e non è possibile, allo stato attuale, ipotizzare quanto tempo sarà ancora necessario.

Il rinvio, però, consente una meditazione più ampia, e consente pure agli operatori e agli studiosi, così come proveremo a fare in questi giorni, di fornire il loro contributo di approfondimento e di analisi.

ANTONIO JANNARELLI

**AGRICOLTURA SOSTENIBILE E NUOVA PAC:  
PROBLEMI E PROSPETTIVE**

ABSTRACT

La relazione si concentra sull'incidenza che la lotta al *climate change* avrà sulle politiche dell'Unione europea, in particolare sulla PAC. Il primato della sostenibilità, in cui si colloca anche la lotta al *climate change* muta il paradigma della globalizzazione: si attribuisce rilievo primario ai concreti specifici territori rispetto ai mercati sovranazionali.

In questa prospettiva si analizza sinteticamente la comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo, che aprirà una nuova importante stagione legislativa in materia di diritto agrario.

*The report focuses on the impact that the fight against climate change will have on EU policies, in particular on the CAP. The primacy of sustainability, which includes the fight against climate change, changes the paradigm of economic globalization: primary importance is attributed to specific concrete territories with respect to supranational markets. In this perspective, the Commission's communications on the European Green Deal is briefly analyzed, which will open a new important legislative season in the field of Agricultural Law.*

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità – PAC – Cambiamento climatico - *Green Deal* europeo.

KEYWORDS: *Sustainability – CAP – Climate change – European Green Deal.*

SOMMARIO: 1. La lotta al *climate change* nella prospettiva della sostenibilità e la futura politica agricola. Il mutamento di paradigma: dal locale al globale nella riscoperta della dimensione territoriale delle agricolture plurali. – 2. La comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo del dicembre 2019: una nuova stagione per lo sviluppo del diritto agrario.

1. Nell'elaborare la presente riflessione di ordine introduttivo sul tema della sostenibilità nel quadro della nuova PAC<sup>1</sup> – tema già preso in considerazione nelle sue linee generali non molto tempo fa<sup>2</sup> – si è dovuto modificare il punto di ricaduta principale della riflessione per due fondamentali ragioni.

Da una parte il quadro alla base delle proposte di riforma della PAC, oggetto peraltro delle più analitiche valutazioni di altre relazioni del presente convegno, si presenta attualmente del tutto provvisorio. L'esito delle elezioni europee ha infatti indotto le istituzioni europee ad una pausa nella modifica della PAC, per cui il complesso normativo sin qui elaborato è destinato ad ulteriori modificazioni e sviluppi, mentre, attualmente, si registra una sostanziale proroga delle misure già previste in passato<sup>3</sup>. Dall'altra, ed è questo il profilo su cui ci si intende qui soffermare, sono emersi assai di recente segnali decisamente preoccupanti a livello europeo in ordine alla urgente necessità di affrontare, nel quadro delle complessive problematiche ambientali, quella relativa ai cambiamenti climatici, che in parte ha già fatto registrare un primo impatto nel suggerire modifiche alle proposte riguardanti la stessa PAC<sup>4</sup>. Tali segnali, a ben vedere, evidenziano che

---

<sup>1</sup> Sul punto, mette qui soltanto rammentare le considerazioni critiche che sull'impianto precedente sono state avanzate da parte della Corte dei conti europea nella sua relazione n. 21 del 2017 in ordine all'efficacia del c.d. *greening* come previsto nel reg. n. 1307/2013.

<sup>2</sup> Il riferimento è al nostro *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 512 ss.

<sup>3</sup> Al momento della pubblicazione della relazione il quadro si è ulteriormente e drammaticamente complicato per via della pandemia da Covid 19. Questa sta inducendo a rivedere tutte le scelte politiche di maggior peso anche in considerazione degli effetti negativi di ordine sistemico che la pandemia ha comportato e sta comportando anche con riferimento alla produzione agricola e alle relazioni nella filiera agro-alimentare a tutti i livelli.

<sup>4</sup> Si v., ad es., quanto emerso nella riunione del Consiglio dell'Unione del 2 ottobre 2019, doc. 12693/19.

le autorità europee considerano la questione climatica ben più seria e grave di quanto possa immaginarsi, per cui appare sempre più chiaro che la questione relativa alla sostenibilità, come collocata anche all'interno della PAC, richieda il ricorso ad una prospettiva performativa ben più ampia e globale di ordine sistemico<sup>5</sup>.

Sullo sfondo, la novità fondamentale è data dall'intrecciarsi di due istanze altrettanto ineludibili.

Fino a qualche tempo fa, il 2050 era individuato come una *deadline* perché si affrontasse, a livello planetario, il problema della *food security*, tenendo conto da un lato del livello della produzione alimentare mondiale, in larghissima parte di origine agricola<sup>6</sup>, e, dall'altro, dell'atteso significativo aumento della popolazione mondiale per quella data: di qui la necessità urgente di rivedere i modelli di sviluppo e le stesse politiche distributive per evitare che intorno alla questione del cibo si possano innescare nuovi drammatici conflitti, rivolte e vere e proprie carestie. Ebbene, più di recente, a questo obiettivo, per certi versi neo "produttivistico", da perseguire entro il 2050, si è intrecciato, in maniera altrettanto urgente, a partire dall'accordo di Parigi sul clima del dicembre 2015<sup>7</sup>, con una *deadline* temporale addirittura più ravvicinata, la questione relativa alla necessità

---

In realtà, il nuovo progetto della PAC, all'interno della rivisitazione della condizionalità, presenta già alcune novità per ciò che riguarda la questione della lotta contro il cambiamento climatico: sul punto si v. per tutti, ATORINO – CICCARELLI – RONGA, *Clima e ambiente nella PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018.

<sup>5</sup> Sulle ragioni che portano a sottovalutare la questione climatica che, viceversa, richiede scelte urgenti, si v. le considerazioni di GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015.

<sup>6</sup> La situazione peraltro non appare incoraggiante: si v. il rapporto curato dall'OCDE/FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2019-2028*, Éditions OCDE, Paris/FAO, Roma, 2019.

<sup>7</sup> In particolare tale Accordo ha individuato come obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi per limitare l'aumento a 1.5°C, rispetto ai livelli pre-industriali, con un cambio di paradigma rispetto al c.d. protocollo di Kyoto in quanto tra l'altro coinvolge tutti gli Stati e non solo quelli industrializzati. Sugli sviluppi seguiti nell'esperienza dell'Unione europea all'Accordo di Parigi sul clima si v. la sintesi che si rinviene nella COM (2018) 773 *final* del 28 novembre 2018, p. 15: "Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra".

di fronteggiare i cambiamenti climatici, sempre più evidenti e veloci nel loro svolgersi, la cui gestione esige appunto l'osservanza quanto più generalizzata e sistemica di un approccio globale in termini di sviluppo sostenibile<sup>8</sup>. Come dire, dunque, che se per lungo tempo il dominio del paradigma agro-industriale si è affermato senza per questo escludere, sia pure in posizione minoritaria, l'emersione e la compresenza di paradigmi diversi – da quello ambientalistico-naturalistico ad altri – nell'attuale congiuntura storica l'erosione evidente degli equilibri nell'ambiente, particolarmente avvertiti anche a livello sociale per via dei cambiamenti climatici, esige necessariamente che si giunga ad un nuovo equilibrio. Di qui sia l'individuazione del paradigma ambizioso della sostenibilità, peraltro in larga misura ancora da definire compiutamente, sia, al tempo stesso, l'avvio di primi significativi passi, in chiave sistemica, in tale direzione con riferimento all'urgente contenimento delle emissioni dannose per il clima.

Ebbene, a proposito, in particolare, del settore primario, la singolare congiuntura in cui si trova il pianeta, e che si prospetta in realtà non di breve periodo, impone di tenere insieme e di coniugare in maniera virtuosa due istanze formalmente divergenti, in linea, del resto, con l'ossimoro che, secondo molti, sarebbe alla base del c.d. "sviluppo sostenibile"<sup>9</sup>.

Infatti, la *conformazione* generalizzata dell'attività produttiva agricola nella prospettiva della sostenibilità potrebbe condurre, verosimilmente, nel breve e medio periodo, ad un contenimento delle rese produttive<sup>10</sup>. Quanto basta perché si prospetti uno scenario de-

---

<sup>8</sup> Al riguardo già nella comunicazione COM (2018) 773 *final* cit., p. 15, si era osservato: «In un mondo in cui nel 2050 la popolazione sarà aumentata del 30% rispetto a oggi e nel quale i cambiamenti climatici si ripercuoteranno sugli ecosistemi e sull'uso del suolo in tutto il pianeta, l'agricoltura e la silvicoltura dell'UE dovranno non solo fornire cibo, mangimi e fibre sufficienti ma anche sostenere i settori dell'energia, dell'industria e delle costruzioni: si tratta di elementi fondamentali per l'economia e lo stile di vita europei».

<sup>9</sup> Ciò in realtà è vero fino ad un certo punto, posto che i mutamenti climatici sin qui intervenuti hanno inciso negativamente sulla *food security*: sul punto si v. CAMPBELL ed altri, *Reducing risks to food security from climate change*, in 11 *Global Food Security* 2016, p. 34 ss.

<sup>10</sup> La consapevolezza dell'intreccio tra la lotta al *climate change* e quella volta ad assicurare la *food security* è del resto palese nello stesso testo dell'accordo di Parigi sul

cisamente nuovo e singolare che richiede risposte innovative<sup>11</sup> ed in cui si colloca altresì il tema della c.d. economia circolare nel suo contributo alla lotta contro gli sprechi che intervengono lungo le filiere agro-alimentari.

Al tempo stesso, però, proprio il combinarsi delle istanze legate al soddisfacimento della *food security* con quelle in ordine alla promozione della sostenibilità dello sviluppo ha fatto emergere in maniera esemplare che la transizione in corso, da taluno definita efficacemente come “*écologique et sociale*”, non solo rafforza, ma esige il riconoscimento, anche a livello giuridico oltre che politico, della c.d. *exception agri-culturelle*<sup>12</sup> che prende il posto, ampliandone le motivazioni, della “eccezionalità agricola” pur presente alla base giuridica del moderno sviluppo del sistema agro-alimentare<sup>13</sup>.

La novità più significativa in cui collocare la rilettura della “eccezionalità agricola” in questo momento storico discende proprio dal fatto che – come si è di recente lucidamente sottolineato da più parti – esiste un legame indubbio tra agricoltura e clima. L’attività produttiva agricola, sostanzialmente basata sull’utilizzo della “terra”<sup>14</sup>, non

---

clima del dicembre 2015 intervenuto in sede ONU nelle cui determinazioni preliminari si riconosce «*the fundamental priority of safeguarding food security and ending hunger, and the particular vulnerabilities of food production systems to the adverse impacts of climate change, con la conseguenza che gli interventi finalizzati al climate change devono attuarsi in modo da Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production*» [la sottolineatura è nostra].

<sup>11</sup> Sul tema si è già accumulata una letteratura immensa: per una ricognizione delle indagini più recenti si rinvia alla rassegna che si legge in *FAO’s Work on Climate Change* del 2018. Peraltro, quanto agli effetti negativi sulla terra dovuti al mutamento del clima si v. l’ampio rapporto curato dall’*Intergovernmental Panel on Climate Change*, struttura che nell’ambito delle nazioni unite cura l’informazione scientifica sul cambiamento climatico, IPCC, *Climate Change and Land*, gennaio 2020.

<sup>12</sup> Si v. il rapporto di DUPRÉ e LERÉ, *Making trade serve the ecological and social transition*, ottobre 2019, Istituto Veblen.

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia al nostro recente contributo *Il mercato agro-alimentare europeo*, Relazione tenuta al Convegno di Parma 23-25 maggio 2019, “Cibo e diritto Una prospettiva comparata”, di imminente pubblicazione.

<sup>14</sup> È quasi ovvio rammentare che con il termine utilizzato nel testo non si intende certo riferirsi alla semplice superficie, in quanto tale, bensì fondamentalmente alla presenza fondamentale di quel composto di sostanza organica, a sua volta in larga parte costituita da carbonio organico, che è alla base della fertilità e delle complessive fun-

solo è al tempo stesso responsabile e vittima dei mutamenti climatici, ma fondamentale, proprio per questo, costituisce una parte importante della soluzione, in quanto il settore primario dell'economia è e deve essere in prima linea nella lotta ai mutamenti del clima.

In particolare, a prescindere dal considerare le esternalità negative che l'esercizio della moderna attività agricola produce in termini di inquinamento delle acque e del suolo, di desertificazione dei terreni dovuta all'uso massiccio ed indiscriminato della chimica per aumentarne nel breve periodo i rendimenti, è apparso indispensabile, quanto urgente, raggiungere una progressiva contrazione della produzione di gas ad effetto serra<sup>15</sup>. Ciò rende necessario da un lato ridimensionare l'allevamento di bestiame, cui si collega la produzione ed il consumo di alimenti a base lattiera, nonché l'impiego di concimi a base di azoto e, dall'altro, bloccare i processi di deforestazione, che stanno gravemente pregiudicando l'equilibrio ecologico dell'intero pianeta, e, se mai, favorire piuttosto l'aumento delle superfici forestate.

La fondamentale premessa giuridica per questa svolta è costituita dalla qualificazione delle terre a destinazione agricola come una risorsa scarsa, ossia come componente preziosissima del "capitale naturale"<sup>16</sup>. Analogamente a quanto è stato evidenziato per i

---

zioni cicliche di scambio di gas che permettono di assicurare l'equilibrio del clima e il continuo ricambio della sostanza organica nel suolo, indispensabile per la crescita delle piante. Sul tema, si rinvia alla pubblicazione curata dalla FAO, *Soil Organic Carbon: the hidden potential*, Roma, 2017.

Per altro verso, resta pur sempre fondamentale tenere presente il rapporto tra l'uomo e l'ambiente nel senso in ogni caso il territorio non «*is not simply a 'container' for political life, or an uncontested 'object' to which (more or less contested) rights and duties are attached, but is itself constantly being produced through a range of legal, geographic and political practices*» (così MATTHEWS, *From Global to Anthropocentric Assemblages: Re-Thinking Territory, Authority and Rights in the New Climatic Regime*, in *82 Modern Law Review*, pp. 665 ss., in part. p. 677, il quale preferisce utilizzare il termine *terrain* in luogo di *territory* in quanto. «*If territory flattens space to understand its extension, terrain reintroduces the lumpy complexity of space in an effort to understand its intensity and dynamism*».

<sup>15</sup> Al riguardo, l'attenzione si concentra sull'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), il metano (CH<sub>4</sub>) e il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O).

<sup>16</sup> L'espressione, *natural capital*, accolta dalla letteratura ecologica (si v. per tutti BARBIER, *The concept of natural capital*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2019, p. 14 ss.) ed in parte guardata con sospetto da chi teme che questa possa portare ad applicazioni distorte secondo una logica di mercato (si v. DALY, *Use and Abuse of the 'Natural*



prodotti agricoli a destinazione alimentare<sup>17</sup>, la disciplina giuridica circa l'utilizzo e circolazione delle terre agricole dovrebbe prenderle in considerazione, al tempo stesso, come “bene comune”<sup>18</sup> e solo in parte come “merci”, per quanto pur sempre a circolazione controllata almeno in ordine alle sue astrattamente possibili destinazioni<sup>19</sup>.

Questa prima considerazione paradigmatica è di sicuro rilievo nell'orientare la prospettazione e la stessa valutazione delle scelte legislative da adottare. Peraltro, la richiamata esigenza di conformare lo stesso esercizio dell'attività agricola in chiave di sostenibilità ambientale (cui si ispirano, sia pure in parte anche in termini di sola promozione e di incentivazione, alcune linee già presenti nella sin qui proposta riforma della PAC) mette in serissima discussione la ricetta neo-liberista che ha dominato egemonicamente negli ultimi decenni e che ha presunto di affidare agli automatismi del libero mercato il raggiungimento del benessere collettivo.

---

*Capital' Concept* e MARTINI, *Is there a Natural Capital? A Critique of the Ecological Economics Approach*, in *Int. J. Earth Environ. Sci.*, 2016, p. 1 ss.) è adottata dalla Commissione nella comunicazione sul Green Deal europeo del 11 dicembre 2019 COM (2019) 640 final: su questa v. *infra* nel testo.

<sup>17</sup> Sul punto si rinvia al nostro *Cibo e diritto Per una agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

<sup>18</sup> Il tema nel quale la dialettica tra “bene comune” e “beni comuni” non è di poco momento, soprattutto con riferimento all'approccio giuridico, non può essere analizzato in questa sede. Per una ricognizione che sovrappone le due linee si v. il recente contributo di WESTRA, GRAY, D'ALOIA, *The Common Good and Ecological Integrity: Human Rights and the Support of Life*, Routledge, 2016; in senso diverso si v. LEFEBVRE *et al.*, *Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy*, in *J. of Environmental Planning and Management*, 2014. Ciò che qui preme segnalare è che al di là delle diverse impostazioni presenti nella c.d. cultura ecologista, può ritenersi ormai un dato di fatto che sul nostro pianeta siamo in presenza di alcuni *stocks* essenziali non sostituibili di elementi naturali, con la conseguenza che piaccia o non piaccia vi sono degli inevitabili limiti alla crescita dell'economia. Ciò implica che, pur nella varietà degli equilibri che si determinano nei diversi assetti sociali, l'istanza della sostenibilità, da declinare pluralisticamente nelle realtà territoriali, rinviene pur sempre la sua identità nel riconoscimento del rilievo valoristico in termini giuridici di “bene”, da assegnare alle diverse componenti della natura, quali risorse scarse da governare in una prospettiva indirizzata al futuro.

<sup>19</sup> Sulla esigenza di una rivisitazione della disciplina relativa ai mercati fondiari alla luce del rilievo singolare delle terre agricole si v. il recente rapporto di COURLEUX, *Réguler les marchés fonciers agricoles: les principaux arguments économiques*, Agriculture Stratégies, Paris, 2019.

Sotto questo profilo, ed ancora in termini di prospettazione generale dei problemi nella direzione della sostenibilità, l'indubbia constatazione circa l'interdipendenza a livello planetario dei fenomeni socio-economici che incidono sul *climate-change* e che impattano sul tema della sostenibilità ambientale in cui si colloca l'agricoltura, induce a sottolineare che questa singolare globalizzazione dei processi produttivi incidenti sull'ambiente si presenta in termini rovesciati rispetto a quanto emerso nel corso degli ultimi decenni nel caso dell'economia.

Infatti, nel corso degli ultimi decenni, la globalizzazione dell'economia ha trovato la sua radice essenziale nella apertura dei mercati che, a partire dal livello internazionale e sovranazionale, ha portato a conseguenze sistemiche sulle economie interne dei singoli Paesi: ciò è avvenuto, a ben vedere, in quanto i Paesi più sviluppati da un lato considerano ormai l'esportazione dei loro prodotti alimentari un'esigenza strategica nelle loro politiche economiche, dall'altro orientano, anche grazie al potere di mercato delle società multinazionali, le produzioni dei Paesi in via di sviluppo in funzione delle loro rispettive politiche di dominio commerciale a livello globale.

È in quel contesto, come è stato sottolineato da una ampia letteratura, che l'economia ha preso il sopravvento sulla politica, ha sottratto le determinazioni più significative in ordine ai mercati dalle autorità politiche dei singoli Paesi per collocarne in capo a poche strutture societarie multinazionali che dominano i mercati. Le strutture produttive agricole dei singoli Paesi hanno così finito con il risentire della significativa inversione strategica del ruolo dei mercati con il prevalere di quelli globali su tutti gli altri. Anche in considerazione dell'andamento dei prezzi sui mercati liberi, in molti territori sono state abbandonate le coltivazioni funzionali al soddisfacimento della domanda alimentare locale, a favore di quelle emerse ed appetite dai mercati internazionali e dirette a soddisfare la domanda presente nelle aree di maggior consumo, con preferenza crescente, peraltro, per le monoculture destinate ampiamente alla produzione di alimenti per animali. È all'interno di questa lunga stagione che è dato collocare altresì il progressivo originario superamento del protezionismo agricolo e dell'interventismo pubblico nell'economia presente

tanto negli USA quanto nell'Unione europea. In tale contesto si è così potuto affermare il primato della WTO quale manifestazione esplicita del rilievo strategico rappresentato dai mercati mondiali dei prodotti in un sistema di relazioni di scambio sempre più ispirate dall'osservanza del libero mercato e sempre di più volte ad emanciparsi dal ricorso ai contrappesi rappresentati dai tradizionali strumenti di protezione a partire dagli interventi diretti sui prezzi delle derrate nonché dai dazi. In realtà, a partire dal 2008, si è riaffacciata drammaticamente a livello globale la problematica della *food security* dovuta da un lato alla contrazione delle produzioni agricole a destinazione alimentare, dall'altra all'instabilità dei prezzi con comprensibili danni per i produttori agricoli e ricorrente drammatica carenza di cibo per i più bisognosi, a partire dai Paesi più poveri.

Ebbene, la strategia di fondo alla base della globalizzazione dei mercati, a ben vedere, non è stata sostanzialmente messa in discussione nemmeno quando, a seguito di molti gravi fenomeni di malattie e di intossicazioni, si è riproposta in molte aree economico-politiche del pianeta l'esigenza di riorganizzare e rivedere i sistemi di *food safety*, in una prospettiva sistemica diretta a prevenire nei limiti del possibile situazioni di rischio per la salute dei consumatori e dunque a perseguire il mantenimento possibilmente costante di livelli di sicurezza della salute dei consumatori di alimenti, ovviamente a partire da quelli a base agricola, senza al tempo stesso mortificare il processo di sviluppo relativo alla creazione sia di nuove sementi e *cultivar* agricoli, sia di nuovi alimenti, di nuove tecniche di lavorazione, trasformazione, presentazione e commercializzazione dei prodotti. È ben vero che nella realtà è stata messa a punto una pluralità di discipline in materia di *food law* che indubbiamente impattano sugli scambi di mercato a livello globale e sovranazionale, sì da dar vita da un lato ad una vera e propria competizione tra i modelli adottati, dall'altro anche a processi di armonizzazione e di convergenza disciplinari. Ma, in realtà, si è trattato pur sempre di modelli che, nell'ottica della globalizzazione dei mercati, sono partiti inevitabilmente dal loro livello sovranazionale per incidere in funzione conformativa anche sui mercati locali, sino a coinvolgere le stesse strutture agricole di base da cui proviene la materia prima agricola. Né, però, può negarsi

che negli ultimi tempi gli effetti negativi dovuti ad una globalizzazione selvaggia dei mercati hanno indotto, nell'ambito peraltro di un più evidente conflitto per l'egemonia mondiale tra USA e Cina, ad una sensibile contrazione di questo indirizzo, con la riemersione di meccanismi protezionistici, la riscoperta del mercantilismo e degli accordi internazionali bilaterali rispetto a quelli multilaterali<sup>20</sup>, con la conseguente crisi degli organismi internazionali più rappresentativi di quel sistema<sup>21</sup>.

Ebbene, nel caso della più recente questione, di portata planetaria, riguardante lo sviluppo sostenibile, in particolare nella più urgente ed indifferibile battaglia contro il cambiamento climatico, se è indubbio che resta pur sempre necessaria una convergenza di azioni a livello globale, il concreto processo operativo si presenta rovesciato rispetto a quanto è emerso nel caso della globalizzazione dell'economia.

Nel caso della lotta al cambiamento climatico, anziché partire dalla fissazione di regole a livello globale per giungere al locale, è apparso necessario prendere il via dal livello locale e periferico per risalire all'intero sistema sovranazionale e planetario, come del resto emerge consapevolmente all'interno dello stesso accordo di Parigi sul clima del 2015. In termini sintetici si può osservare che il contenuto di tale accordo è essenzialmente di ordine procedimentale in quanto, una volta fissati gli obiettivi di fondo da raggiungere, si è lasciato ai singoli Stati il compito di procedere nella consapevolezza della pluralità e complessità delle situazioni territoriali, a partire da quella dei Paesi del terzo mondo, nonché del rispetto primario dei diritti fondamentali<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulla necessità del ripristino del multilateralismo negli accordi internazionali si v. il report *For a Reform of Multilateralism: A challenge for the European institutions and a solution for the CAP* che si rinviene preso il sito *Agriculture stratégies*, gennaio 2019.

<sup>21</sup> Assai di recente gli Stati Uniti hanno di fatto bloccato il funzionamento del *Dispute Settlement Body* (DSB) fondamentale per la operatività del WTO.

<sup>22</sup> Infatti, come si riconosce nelle premesse di tale accordo, «... *climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*».

La protezione delle terre agricole, la contrazione delle pratiche che producono effetti negativi sul clima e, in definitiva, la concreta attuazione di modelli operativi ispirati alla sostenibilità non possono che partire dal basso, nel duplice senso, sia di investire il processo produttivo agricolo di base che si realizza all'interno delle strutture agrarie, sia di coinvolgere in questa linea i singoli territori nazionali, per poi considerare anche i processi sovranazionali, a partire, nel caso degli alimenti a base agricola, da quelli riguardanti la commercializzazione stessa delle *commodities* agricole, dei semilavorati e dei prodotti alimentari finali.

Il rilievo del tutto nuovo ed originale che nella prospettiva più generale della sostenibilità e, più in particolare, della lotta ai cambiamenti climatici assume l'elemento territoriale implica, in definitiva, l'assunzione di un punto di vista operativo del tutto diverso da quello che ha ispirato negli scorsi decenni la globalizzazione dell'economia anche agricola. Punto di vista, tanto diverso, da costituire, a nostro avviso, la ragione ben più profonda, di natura culturale e politica, più che meramente economica e legata al conflitto commerciale con la Cina, che ha indotto gli Stati Uniti dell'era Trump a ritirarsi dall'accordo di Parigi sul clima.

Infatti, mentre la globalizzazione dell'economia agricola, intervenuta negli ultimi decenni del secolo scorso, si è basata sulla proiezione e promozione, a livello planetario, del solo modello dell'agricoltura monocolturale e altamente industrializzata, propria della esperienza nord-americana e alla base della dottrina del c.d. *Washington Consensus*, la recente proposizione dell'agricoltura nell'ottica della sostenibilità e della lotta ai cambiamenti climatici valorizza la varietà e le specificità territoriali e, dunque, non può che assecondare processi di sviluppo in cui la sostenibilità va declinata alla luce delle concrete diverse condizioni ambientali di riferimento.

Appare allora chiaro che anche il tema della c.d. sovranità alimentare assume una rilevanza profondamente diversa rispetto al passato e di non poco rilievo sistematico. Infatti, nel corso dell'egemonia neoliberale, che era alla base della globalizzazione dei mercati, l'invocazione della sovranità alimentare al fine di valorizzare pienamente la posizione degli abitanti in ordine all'utilizzazione dei rispet-

tivi territori agricoli è emersa e si è diffusa, a partire da molti Paesi in via di sviluppo, in chiave difensiva ed oppositiva, al fine di contrastare tanto i processi di omologazione a favore del modello dell'agricoltura altamente industrializzata, quanto il primato dei pochi "signori" dei mercati internazionali delle materie prime agricole<sup>23</sup>.

Orbene, nella nuova prospettiva in cui il perseguimento della *food security* si lega strettamente a quello della salvaguardia del pianeta, delle risorse naturali e della biodiversità, la sovranità alimentare assume una valenza strategica molto diversa. Infatti, il nuovo approccio alla base della sostenibilità e della lotta ai cambiamenti climatici non può che partire dal basso, ossia affrontare la questione prendendo il via dai singoli territori e nel rispetto delle loro specifiche vocazioni produttive. Inoltre, il rovesciamento della prospettiva dal globale a locale permette altresì di mettere in nuova diversa luce le tendenze che nel passato erano emerse in contrapposizione al modello egemone e che miravano appunto a costruire circuiti alternativi alle filiere agro-alimentari disegnate dagli interessi delle grandi industrie alimentari e della distribuzione: si pensi a titolo esemplificativo ai fenomeni racchiusi nella formula della c.d. economia della solidarietà o rilocalizzata, ovvero ai mercati di prossimità etc.<sup>24</sup>. Infatti, nella nuova impostazione finalizzata alla sostenibilità, tutte le variabili strutturali e organizzative che ciascun territorio presenta in ragione delle sue peculiarità, lungi dall'essere semplici isolate varianti devianti dal modello egemone, partecipano legittimamente nel perseguire tale obiettivo in posizione non diversa da quelle dei circuiti produttivi che continuano ad operare per i grandi mercati nazionali e sovranazionali. Non si tratta più di scegliere, in una contrapposizione ideologica, tra l'agricoltura industrializzata e quella biologica,

---

<sup>23</sup> *Ex multis* si v. il nostro *Cibo e diritti*, già citato alla nota 17.

<sup>24</sup> Sul punto si v. per tutti, a titolo esemplificativo, la riflessione di SAMAK, *Des agriculteurs contre le marché? Itinéraire d'un mode alternatif de commercialisation des fruits et légumes*, in *L'Homme & la Société*, 2012, p. 207 ss., nonché PRÉVOST, *Des circuits courts à la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation*, in *Revue internationale de l'économie sociale*, 2014, p. 29 s. Sull'emersione di questo modello si v. FONTE e AGOSTINO, *Il legame dell'impresa agricola con il territorio come fattore di competitività*, in *Agriregionieuropa*, anno 2, n. 5, giugno 2006.

ma è necessario valorizzare tutte le diverse forme in cui l'agricoltura si manifesta, pur sempre nella prospettiva della sostenibilità ambientale e sociale.

Senza dimenticare, come si rileva in alcuni significativi provvedimenti degli ultimi anni, che, al fine di una valutazione, territorio per territorio, dei flussi di assorbimento del carbonio e quelli viceversa di emissione nell'atmosfera di gas serra, in vista del raggiungimento della c.d. neutralità, l'approccio sistemico, già adottato in tali provvedimenti, ha permesso chiaramente di mettere in opportuna evidenza il ruolo "solidaristico" che le esternalità "positive" provenienti dall'attuazione di una agricoltura sostenibile e dalla forestazione svolgono nel bilanciare le esternalità "negative" in termini di gas ad effetto serra legate all'esercizio della c.d. agricoltura industrializzata convenzionale. Come dire, dunque, che si prospetta una progressiva generalizzata applicazione di quella classificazione delle realtà territoriali, già utilizzato qualche anno fa nei regolamenti nn. 1999 e 841 del 2018<sup>25</sup> dell'Unione europea: classificazione, per la quale, nell'ambito del settore primario, si distingue quello c.d. "LULUCF", acronimo rispondente a (*Land use, land use change and forestry*), e che dunque abbraccia le attività forestali, quella delle terre agricole (*cropland management*)<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Il reg. n. 841 del 2018 ha avuto ad oggetto l'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia. Nell'adottare la distinzione di cui al LULUCF, il regolamento in via preliminare nell'art. 2 ha adottato distinzioni in ordine alle diverse destinazioni di terreni che sono di sicuro rilievo. Su tale regolamento si è già accumulata un'ampia letteratura. *Ex multis* si v. CODERONI e VITULLO, *Un nuovo quadro normativo per la riduzione delle emissioni di gas serra agricole e forestali*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018; PILLI – VIZZARRI – FIORESE – GRASSI, *Il nuovo regolamento comunitario LULUCF: Sfide e opportunità per il settore forestale italiano*, in *Forest@ – Journal of Silviculture and Forest Ecology*, 2018, p. 87 ss.; BÖTTCHER - ZELL-ZIEGLER – HEROLD – SIEMONS, *EU LULUCF Regulation explained Summary of core provisions and expected effects*: paper del 21 giugno 2019 a cura dell'*Institute of Applied Ecology*; ROMPPANEN, *The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2020; più di recente si v. SAVARESI – PERUGINI – CHIRIACÒ, *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, rinvenibile al sito <https://ssrn.com/abstract=3530787> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3530787>.

<sup>26</sup> Con specifico riferimento al settore LULUCF, nella comunicazione COM (2018) 773 *final*, 16 si è osservato: «I pozzi di assorbimento del carbonio sono altrettanto importanti della riduzione delle emissioni. Il mantenimento e l'ulteriore aumento dei

ed a quella dei pascoli (*grazing land management*)<sup>27</sup> ed il settore rappresentato dall'“Agricoltura” convenzionale, basata su allevamenti e coltivazioni caratterizzati rispettivamente dalla presenza delle deiezioni animali e dall'uso dei fertilizzanti.

In definitiva – ed è ciò che qui preme rimarcare con forza – la partenza dal basso e la consapevolezza, anche in termini di approccio metodologico, in ordine al carattere plurale e multidimensionale dell'agricoltura permettono altresì di relativizzare il solo profilo della stessa commercializzazione, peraltro ad esclusivo livello dei grandi mercati, che ha costituito il faro attrattivo e, per certi versi, identitario della globalizzazione dei mercati sin qui egemone.

A tacer d'altro, questo profilo si rivela del tutto riduttivo quanto alle potenzialità funzionali del settore primario da prendere, viceversa, in attenta considerazione ai fini del perseguimento della sostenibilità ambientale e sociale. Il che implica, ad esempio, che in futuro anche il rispetto della sostenibilità e non solo della *food safety* può legittimamente essere invocato e utilizzato per giustificare limitazioni

---

pozzi naturali costituiti dalle foreste, dal suolo, dai terreni agricoli e dalle zone umide costiere sono fondamentali per il successo della strategia, in quanto consentono di compensare le emissioni residue di settori in cui la decarbonizzazione è più problematica, compreso proprio il settore agricolo. In tale contesto il ricorso a soluzioni basate sulla natura e ad approcci basati sugli ecosistemi spesso offre molteplici benefici in termini di gestione delle acque, biodiversità e resilienza ai cambiamenti climatici». A sua volta, il *considerando* 37 del reg. n. 1999 del 2018 ha precisato: «Il settore relativo a destinazione del suolo, cambiamenti di destinazione del suolo e silvicoltura (LULUCF) è oltremodo esposto ai cambiamenti climatici ed è estremamente vulnerabile a tali cambiamenti. Nel contempo, il settore presenta un enorme potenziale in termini di benefici climatici a lungo termine e può contribuire in misura significativa al raggiungimento degli obiettivi climatici a lungo termine a livello internazionale e di Unione. Esso può contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici in vari modi, in particolare riducendo le emissioni e mantenendo e incrementando pozzi e riserve di carbonio, nonché fornendo biomateriali che possono sostituire i materiali fossili o ad alta intensità di carbonio. Le strategie a lungo termine che sostengono gli investimenti sostenibili al fine di aumentare un sequestro del carbonio efficace, una gestione sostenibile delle risorse e la stabilità e l'adattabilità a lungo termine dei comparti di carbonio sono essenziali».

<sup>27</sup> Una classificazione più dettagliata della LULUCF distingue tra boschi, seminativi e altre colture erbacee, colture arboree da frutto e vivai e da legno, praterie, pascolo ed incolti, altre terre boscate, zone umide e acque, infine zone improduttive o con vegetazione rada o assente: sul punto si v. MARCHETTI – BERTANI – CORONA – VALENTINI, *Cambiamenti di copertura forestale e dell'uso del suolo nell'inventario dell'uso delle terre in Italia*, in *Forest@* 9: 170-184 [online 2012-07-23].



alla circolazione sovranazionale di materie prime agricole destinate all'alimentazione che siano frutto del mancato rispetto degli standard adottati al fine di frenare il *climate change*.

A bene vedere, è forse proprio da questo nuovo complessivo punto di vista che può comprendersi, non senza ovviamente qualche preoccupazione, la scelta di fondo che si rinviene nella riforma *in itinere* della PAC. Questa, infatti, a prescindere dalla discutibile contrazione in assoluto dei finanziamenti destinati al settore primario, lungi dal dettare, come in passato, uniformi disposizioni direttamente conformative delle attività agricole, per quanto pur sempre in larga parte in termini promozionali e non regolativi in senso stretto, nella sua ultima stesura ha preferito puntare sull'individuazione dei soli obiettivi che, poi, ciascuno Stato membro è chiamato a perseguire. In altre parole si è lasciato alla responsabilità delle istituzioni nazionali il compito di dosare e di articolare le soluzioni tecniche per il loro raggiungimento. Questa soluzione, a ben vedere, è indubbiamente in linea con un approccio che, nel voler perseguire con efficacia ed effettività la sostenibilità anche nell'esercizio dell'attività agricola, esige soluzioni diversificate che riflettano le concrete specificità dei diversi territori coinvolti. È evidente, infatti, che l'intervento sui diversi metodi di produzione non può non tenere conto delle singole specifiche situazioni ambientali: ad es. nel caso degli allevamenti, non si possono ignorare i diversi rapporti tra misura dei territori e densità nella presenza di bestiame etc.<sup>28</sup>.

Quanto alla preoccupazione sopra evocata, è sufficiente qui limitarsi ad un rilievo di ordine generale. Nella prospettiva sopra indicata, la nuova PAC, una volta individuati gli obiettivi da perseguire, intende responsabilizzare i singoli Paesi nella fissazione in concreto delle misure operative. Infatti, spetta a questi ultimi, con piani nazionali, individuare con attenzione gli interventi che, alla luce delle specifiche coordinate territoriali, dovrebbero assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di Unione. Ebbene, se si con-

---

<sup>28</sup> Non è a caso che alla luce di questa considerazione si stia riproponendo, in termini diversi, il tema delle quote, ma non in funzione della sola produzione, quanto nel rapporto virtuoso con il territorio, al fine di ridurre l'emissione di gas nell'atmosfera.

siderano le arretratezze e le contraddizioni accumulate nel corso dei trascorsi decenni nel nostro Paese in ordine tanto alla modernizzazione strutturale e culturale delle istituzioni pubbliche, a partire dai ministeri sino agli assessorati regionali, quanto alla formazione ed alla presenza di una classe politica che a tutti i livelli sia all'altezza dei compiti da svolgere, non può certo negarsi che la scelta alla base della nuova PAC costituisca per il nostro Paese un'autentica sfida dall'esito davvero assai incerto<sup>29</sup>.

2. Nel tornare alle specifiche circostanze intervenute assai di recente e richiamate in sede di avvio della presente riflessione, si intende qui prendere in considerazione, sia pure in termini sintetici, la comunicazione della Commissione del 11 dicembre 2019 documento COM (2019) 640 *final* avente per titolo "il *Green Deal* europeo"<sup>30</sup>.

Non è necessario in questa sede ripercorrere le tappe che progressivamente hanno portato le istituzioni dell'Unione a dare rilievo al tema della sostenibilità e, all'interno di questo, alla questione, assunta come prioritaria, relativa alla necessità di raggiungere quanto prima la c.d. neutralità climatica, ossia riportare la presenta di emissioni di gas ad effetto serra a livelli non molto distanti da quelli presenti prima della industrializzazione dell'economia.

---

<sup>29</sup> In verità, a prescindere dalla specifica situazione italiana, i dubbi circa l'efficacia in concreto della soluzione accolta nella nuova PAC sono molti diffusi: si v. al riguardo il rapporto di McELDOWNEY e KELLY, *CAP Strategic Planning Operational perspectives*, in EPRS | *European Parliamentary Research Service*, settembre 2019.

<sup>30</sup> Nel corso di pubblicazione della presente relazione, a tale comunicazione della Commissione del dicembre 2019 sono seguite due iniziative: la pubblicazione di una prima proposta di regolamento COM (2020) 80 *final* diretta ad istituire il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) e una comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020 COM (2020) 381 *final* dal titolo "Una strategia Dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", ossia una tematica già richiamata nella comunicazione del dicembre 2019. Entrambe saranno oggetto di attenta analisi nel prossimo futuro.

Non può, peraltro, sottacersi che anche la comunicazione della Commissione del dicembre 2019 va considerata in parte provvisoria, posto che la sopravvenienza della pandemia dovuta al corona virus porterà, verosimilmente, ad una riconsiderazione della complessiva strategia della PAC alla luce delle sue interconnessioni con la lotta ai cambiamenti climatici, come del resto si evidenzia già a prima vista nella comunicazione del maggio 2020 ora citata.

La fondamentale novità che discende da questa comunicazione è che si è inteso accogliere un approccio sistemico nel delineare una prima tabella di marcia delle politiche e delle misure principali necessarie per conseguire il c.d. *Green Deal*, ossia l'obiettivo di assicurare la trasformazione dell'UE in una società giusta e prospera che senza rinunciare a perseguire «un'economia moderna efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva» possa nel 2050 non generare emissioni nette di gas ad effetto serra. Di qui l'urgenza, secondo la Commissione di «ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali»<sup>31</sup>.

A prescindere dall'indubbia quanto riconosciuta interconnessione tra i diversi settori dell'economia sopra richiamati in ordine alla convergente lotta ai cambiamenti climatici, e di cui la stessa Commissione dà atto, appare assai utile, ai nostri fini, segnalare che nell'impostazione adottata dalla Commissione è certamente ribadita, nella sequenza sopra riprodotta, l'indubbia vicinanza tra prodotti alimentari ed agricoltura, attesa la prevalente destinazione alimentare della produzione agricola di base. Al tempo stesso, però, la Commissione, correttamente, ha pur sempre confermato, nel rispetto del trattato, la differenza settoriale che persiste tra loro.

Invero, le molteplici tematiche che, anche ai fini della lotta contro il *climate change*, coinvolgono il settore primario dell'economia, a partire dall'uso agricolo delle terre coltivabili, dalla conservazione delle superfici boschive e dall'utilizzo razionale delle acque e dalla tutela degli altri ecosistemi, riguardano comunque, su un medesimo piano orizzontale, la gestione, anche in chiave produttiva, delle terre intese come risorse naturali scarse. Come tali, siffatte tematiche sono pur sempre diverse e distinte da quelle che, questa volta sul piano verticale, abbracciano le relazioni di filiera grazie alle quali i prodotti provenienti da strutture agricole vengono incanalati, lungo la catena alimentare, nei processi di trasformazione e commercializzazione

---

<sup>31</sup> Così la Comunicazione 640/2019, p. 4.

quali prodotti alimentari. Relazioni, queste ultime, che certamente intersecano la stessa PAC nella prospettiva: *a)* di orientare la produzione di base agricola in modo che essa resti sempre rispettosa di «solidi criteri climatici ed ambientali» e siano pur sempre garantite condizioni di vita dignitose agli agricoltori che, a ben vedere, in una economia di mercato, si possono concretizzare anche con il miglioramento della posizione economico-giuridica degli operatori agricoli nella catena del valore lungo le filiere agro-alimentari; *b)* di assicurare ai consumatori adeguata sana fornitura di prodotti alimentari a prezzi accessibili.

Sotto questo profilo, ove si consideri l'impatto che gli obiettivi individuati dalla comunicazione avranno sul settore primario, è indubbio che si debba necessariamente procedere ad un riorientamento della PAC nel senso di una piena riabilitazione dell'intervento pubblico in agricoltura<sup>32</sup>.

Sulle premesse dianzi riassunte, il documento della Commissione illustra partitamente le diverse politiche che devono coordinarsi e al tempo stesso contribuire alla contenimento dei mutamenti climatici, in particolare, al raggiungimento dell'obiettivo costituito dalla c.d. neutralità climatica.

Senza ripercorrere analiticamente i contenuti della comunicazione del dicembre 2019, va rammentato che, all'interno della ridefinizione più precisa degli obiettivi in materia di clima da attuarsi rispettivamente nel 2030 e nel 2050, oltre alle correzioni della legge sul clima, la commissione ha concentrato la sua attenzione tra l'altro sulla questione relativa all'approvvigionamento energetico, sulla promozione di una industria all'altezza delle sfide rappresentate dall'attuazione di una economia circolare, sullo sviluppo di una edilizia che riduca il consumo delle energie, sulla rielaborazione della politica dei trasporti.

Ai nostri fini, mette conto qui segnalare che una specifica peculiare attenzione è stata dedicata appunto alle questioni che più di-

---

<sup>32</sup> Su questa conclusione si v. ora il recente rapporto *Le Green Deal european Une opportunit  pour reorienter la politique agricole commune*, che si rinviene in [www.agriculture-strategies.eu](http://www.agriculture-strategies.eu).

rettamente toccano la gestione delle terre e delle foreste nonché del complessivo ecosistema. In questa prospettiva una parte del documento è dedicata come si è già segnalato, alla questione relativa alla configurazione di un sistema alimentare rispettoso dell'ambiente per la cui attuazione risulta fondamentale il coinvolgimento degli agricoltori chiamati a preferire l'utilizzo di pratiche produttive sostenibili, grazie tra l'altro alla ridotta utilizzazione di pesticidi chimici, fertilizzanti e antibiotici. Sebbene, il punto di osservazione adottato si sia collocato sulle filiere agro-alimentari, probabilmente nell'indubbia constatazione che senza la produzione della materia prima agricola non può esservi produzione di alimenti, l'attenzione resta fondamentalmente pur sempre concentrata sui soggetti collettivi richiamati nell'art. 39 del Trattato: *a)* gli operatori agricoli (ai quali la Commissione accomuna anche i pescatori) perché, grazie anche a interventi premianti e promozionali, adottino, nell'utilizzo produttivo delle terre, pratiche colturali "sostenibili" ossia caratterizzate dal minor impiego di sostanze che incidono negativamente sull'atmosfera e, mediante nuovi strumenti normativi, riescano nella catena del valore lungo le filiere a vedere rafforzata la loro posizione nei confronti dei *partners* commerciali, in modo da conseguire redditi adeguati e motivanti al prosieguo della loro presenza sui territori agricoli; *b)* i consumatori, affinché possa essere loro assicurata una offerta alimentare adeguata a prezzi ragionevoli.

Come è agevole osservare, la comunicazione non modifica nella sostanza l'impianto della politica agricola come delineata nell'art. 39 del Trattato, ma intende conformarla perché essa possa in concreto, nel perseguire i propri specifici obiettivi, contribuire efficacemente e prontamente nella prospettiva della sostenibilità alla lotta contro i mutamenti climatici. Sotto questo profilo non può certo destare meraviglia se, nella comunicazione della Commissione, la conformazione delle attività in grado di incidere sul clima sia particolarmente attenta al tema delle foreste e delle superfici boschive posto che queste più di tutte le altre contribuiscono positivamente al benessere dell'atmosfera terrestre insieme agli altri contenitori ecologici che assicurano l'assorbimento dell'anidride carbonica, ossia un'aria più pulita, nel pieno rispetto dei principi ecologici favoriscono la biodiversità.

In definitiva, l'attuazione di questo vasto programma che qui si è analizzato in termini oltremodo sintetici e, peraltro, solo con prevalente specifico riferimento al settore primario, richiede, come la stessa comunicazione non manca di sottolineare, uno sforzo finanziario considerevole che implica una significativa curvatura in tale direzione dello stesso bilancio dell'Unione. Non può, d'altro canto, tacersi che la sola individuazione degli obiettivi da perseguire, in alcuni casi meritevoli di una migliore messa a punto, comportano un enorme impegno normativo posto che le linee tracciate nel documento hanno bisogno di una quanto più rapida concretizzazione in strumenti giuridici attuativi.

A questo proposito, la comunicazione è accompagnata da un allegato oltremodo prezioso che, per ciascuna delle politiche prese in considerazione dal testo principale, prospetta un cronoprogramma cui sono fissati sia gli argomenti che saranno affrontati con specifiche iniziative legislative in linea con le politiche illustrate nel documento principale, sia la relativa tempistica quanto alla loro messa a punto. Al riguardo, pur comprendendo la complessità dell'intera operazione proposta dalla Commissione, non può non segnalarsi che la tempistica individuata mal si concilia con la urgenza degli interventi richiesta per raggiungere i risultati nel tempo fissato.

Ad ogni modo, senza altre valutazioni nel merito, resta indubbio che con questa comunicazione si è di fronte alla concreta possibilità che si apra una nuova fondamentale stagione legislativa a livello europeo destinata ad incidere in profondità su alcuni paradigmi della nostra comune riflessione e che dunque si preannuncia di rilievo strategico per la stessa ricerca agraristica che voglia essere all'altezza dei tempi.

FERDINANDO ALBISINNI

## LA NUOVA PAC E LE COMPETENZE DEGLI STATI MEMBRI TRA RIFORME ANNUNCIATE E SCELTE PRATICATE

ABSTRACT

La disciplina della PAC oggi vigente, quale introdotta dai regolamenti del 2013, ha valorizzato il recupero di una dimensione produttiva dell'attività agricola, muovendo dalla considerazione che «*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*».

Le proposte di riforma, presentate dalla Commissione nel giugno 2018 e che dovranno essere esaminate dal Parlamento europeo per definire il quadro disciplinare e finanziario della PAC per il periodo 2021-2027, sembrano avere smarrito tale ispirazione.

Non si parla più di *global food security* né di *EU food industry*, si trascurano gli elementi legati alla produzione, viene introdotta una definizione di “agricoltore vero e proprio – *genuine farmer*” che rischia di penalizzare le esperienze di pluriattività largamente diffuse nelle imprese agricole nel nostro Paese. A ciò si aggiunge un reticolo di formalità e di pratiche amministrative, che sembra contraddire la dichiarata volontà di “semplificazione”.

La nota analizza gli elementi centrali di tali proposte, auspicandone una riscrittura in sede parlamentare che superi le criticità individuate.

*The CAP regulations presently in application, as introduced in 2013, enhanced the rediscovery of a productive dimension of agricultural activity, starting from the consideration that “A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security.”*

*The proposals of reform, presented by the Commission in June 2018 and which will have to be examined by the European Parliament to define the disciplinary and financial framework of the CAP for the period 2021-2027, seem to have lost this inspiration.*

*Global food security and EU food industry are no longer mentioned, the*

*elements related to the agricultural production are neglected, the proposed new definition of “genuine farmer” risks penalizing the experiences of multi-activity largely spread in agricultural businesses in our country. Added to this there is a network of formalities and administrative practices, which seems to contradict the declared goal of “simplification”.*

*The note analyzes the central elements of these proposals, asking for a rewriting by the EU Parliament.*

PAROLE CHIAVE: *Politica Agricola Comune – Riforme – Attività agricola – Agricoltore – Sicurezza alimentare.*

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Reforms – Agricultural activity – Farmer – Food Security.*



SOMMARIO: 1. La PAC e l'enfasi sulle riforme annunciate. – 2. Le ripetute riforme della PAC di questo secolo. – 3. Le proposte di riforma dell'oggi – 4. Motivi e obiettivi dichiarati delle proposte. – 5. La "semplificazione" declamata e l'amministrativizzazione praticata: il ruolo della Commissione. – 6. I prodotti di qualità: una storia negata. – 7. Quali prospettive in tempi di crisi?

1. Ormai da anni siamo periodicamente posti innanzi all'enfasi di proposte di riforma della PAC, presentate come epocali, ma nelle quali si fatica a rinvenire un'effettiva declinazione di quanto dichiarato nelle proposte e nelle premesse, e talvolta si trovano esiti contrari a quelli anticipati, all'interno di una sorta di processo di "Riformabilità permanente", che nella sua connotazione ideologica, prima ancora che operativa, sembra rimandare – pur se con contenuti di merito tutti diversi, ma con analoga radicale svalutazione delle esperienze risalenti – al modello di "Rivoluzione permanente", teorizzato all'inizio del '900 da Lev Trockij con esiti non felici per l'autore oltre che per la politica dell'epoca<sup>1</sup>.

La formula che identifica lo stato attuale della PAC con «Le riforme delle riforme» esprime bene la sensazione che si prova innanzi a queste vicende.

Va detto che questa sensazione non riguarda soltanto la PAC o il diritto comunitario o unionale, ma è avvertita quotidianamente in una società dell'oggi che, anche al di fuori dell'ambito agricolo, è largamente connotata da una condizione di incertezza, efficacemente definita di «modernità liquida» da una fortunata serie di saggi<sup>2</sup>.

È difficile avere certezze, i cantieri delle riforme sono perennemente aperti, le stesse regole giuridiche appaiono prive di stabilità e prevedibilità; tanto che alcuni studiosi hanno parlato di un «diritto al presente»<sup>3</sup>, un diritto che dal passato precipita nel futuro, ben lontano dalla solidità che dovrebbe connotarlo secondo i moduli tradizionali.

---

<sup>1</sup> LEV TROCKIJ, *La rivoluzione permanente*, 1ª ediz. in lingua russa del 1931, scritto quando l'A. era ormai in esilio, ed. it. Einaudi, Torino, 1967.

<sup>2</sup> È d'obbligo il richiamo a Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, 8ª ediz. it., Roma-Bari, 2006.

<sup>3</sup> M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002.

2. Questa ripetuta enfasi sulle riforme della PAC è fenomeno che si ripete ormai ciclicamente.

È accaduto nel 2013, ed era già accaduto nei primi anni di questo secolo con la *Middle Term Review* (MTR).

Ricordo che, qualche anno dopo la MTR, chi aveva all'epoca di quei provvedimenti ricoperto la carica di Commissario Europeo all'agricoltura venne a Viterbo, per un convegno sulla PAC organizzato dall'Università della Tuscia, e spiegò sorridendo che durante il negoziato che aveva poi portato all'adozione dei nuovi regolamenti aveva raccomandato a tutti i funzionari della DG Agricoltura di parlare di "Revisione" e non di "Riforma" della PAC, per evitare reazioni contrarie ed opposizioni.

Invece quella fu una profonda e radicale "Riforma" del modello di intervento comunitario in agricoltura; riforma che con il regolamento sull'aiuto unico del 2003<sup>4</sup>, e con quelli che lo hanno accompagnato e seguito, portò a compimento un processo avviato già dalla fine del secolo XX, abbandonando modelli consolidati le cui radici rimandavano ai primi interventi in tema di politica agricola ed alle stesse solenni finalità dichiarate sin dal Trattato istitutivo del 1957.

Come è noto, a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, l'attenzione alla funzione produttiva di beni materiali tradizionalmente assegnata all'agricoltura era progressivamente scemata, sino a configurarsi come una sorta di ossequio formale a modelli ormai di fatto abbandonati.

Persuasi dalla prevalente insistenza sulla tutela dell'ambiente, sulla *food safety*, sulla tutela del consumatore, e confortati dalla diffusa (ed in realtà errata) percezione sulla definitività della raggiunta autosufficienza (e, in taluni casi, addirittura eccedenza) europea nella produzione di prodotti agricoli – oltre che fortemente sollecitati da alcune analisi economiche, che volevano ridurre la spesa comunitaria per l'agricoltura, e che in nome della ricerca del più basso prezzo al consumo spingevano ad approvvigionarsi di derrate alimentari

---

<sup>4</sup> Reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

sul mercato mondiale, incuranti dei possibili esiti sulla permanenza o meno di un'effettiva attività produttiva nelle campagne europee – i regolatori di Bruxelles si erano indotti ad operare per far decrescere le produzioni, ingabbiandole in quote, diritti di impianto, vincoli di trasformazione, ed abolendo progressivamente gli aiuti accoppiati alle quantità prodotte.

Proseguendo lungo questa linea, già ben visibile nel corso degli anni '90 pur se ancora non compiutamente implementata, e fortemente sollecitata dagli accordi di Marrakesh del 1994 e dall'adesione ai modelli della WTO, all'inizio del nuovo secolo la MTR introdotta dalla riforma del 2003 è giunta a qualificare come «attività agricola» anche il semplice mantenimento dei terreni «in buone condizioni agronomiche ed ambientali», connotando come elemento meramente *eventuale*, e non necessario, dell'agricoltura, quello della produzione di beni materiali attraverso la cura del loro ciclo biologico.

Nel 1999, in occasione della definitiva approvazione dei regolamenti di fine secolo di riforma della PAC, era stata fissata una scadenza (di Metà Periodo, appunto), per sottoporre a revisione le scelte operate, ed adottare le modifiche suggerite dalle esperienze maturate nei primi tre anni di applicazione.

L'ipotesi originaria era quella di procedere all'adeguamento ed aggiornamento di scelte già definite nelle linee sostanziali e caratterizzanti.

In realtà, a partire dalla proposta della Commissione del luglio 2002<sup>5</sup>, è apparso evidente che non si sarebbe trattato di una semplice revisione, ma di una radicale riformulazione di istituti centrali della PAC, ben più innovativa di quella introdotta nel 1999, che aveva fra l'altro cancellato dallo strumentario comunitario la figura dello i.a.t.p., ma che in riferimento a numerosi istituti aveva riordinato modelli esistenti, segnando motivi di novità piuttosto nell'adozione di un modello di governo dell'agricoltura fondato sulla valorizzazione dell'iniziativa regionale.

---

<sup>5</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Mid-term Review of the Common Agricultural Policy, Bruxelles, 10 luglio 2002, COM (2002) 394 final.*

Nel settembre 2003 sono stati così pubblicati i testi definitivi di sette regolamenti<sup>6</sup>, e con l'adozione del c.d. *Regime di pagamento unico* (RUP)<sup>7</sup>, all'agricoltore è stato riconosciuto un *pagamento unico*, che assorbiva i precedenti aiuti erogati per numerose produzioni vegetali ed animali<sup>8</sup>, prescindendo dalle singole produzioni oltre che dalle quantità prodotte.

In prosieguo numerosi altri regolamenti hanno esteso il RUP alla quasi totalità delle produzioni agricole<sup>9</sup>, riconducendo in tempi bre-

---

<sup>6</sup> E così, oltre al già citato reg. (CE) n. 1782/2003: il reg. (CE) n. 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, «che modifica il reg. (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)»; il reg. (CE) n. 1784/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali»; il reg. (CE) n. 1785/2003 del Consiglio, del 23 settembre 2003, «relativo all'organizzazione comune del mercato del riso»; il reg. (CE) n. 1786/2003 del Consiglio, del 23 settembre 2003, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati»; il reg. (CE) n. 1787/2003 del Consiglio, del 23 settembre 2003, «che modifica il regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»; il reg. (CE) n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, «che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari».

<sup>7</sup> Sulla riforma del 2003 v., per analisi ed ulteriori indicazioni sul piano giuridico, L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 663; ID., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 1, 2004; F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005; e sul piano dell'analisi economica, M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 1, 2004.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'Allegato VI del reg. n. 1782/2003, nel testo originario erano compresi nel *regime di pagamento unico* gli aiuti precedentemente erogati per: seminativi, patate da fecola, legumi da granella, riso, sementi, carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni ovine e caprine, foraggi essiccati; in prosieguo estesi a comprendere nel regime di pagamento unico anche gli aiuti precedentemente erogati per numerose altre produzioni.

<sup>9</sup> È sufficiente qui ricordare, fra i numerosi regolamenti che, nel breve volgere di pochi anni, hanno progressivamente esteso il regime unico di pagamento alla grande maggioranza delle produzioni agricole: il reg. (CE) n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, che ha esteso la disciplina dell'aiuto unico ai nuovi Paesi membri della Comunità ed ai settori produttivi dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo; il reg. (CE) del Consiglio n. 319/2006 del 20 febbraio 2006 sullo zucchero, il reg. (CE) del Consiglio n. 953/2006 del 19 giugno 2006 sul lino e la canapa, il reg. (CE) del Consiglio n. 1182/2007 del 26 settembre 2007 sull'ortofrutta, il reg. (CE) del Consiglio n. 479/2008 del 29 aprile 2008 sul settore vitivinicolo. Il reg. n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del reg. n. 73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente

vi nell'alveo indifferenziato del regime di "pagamento unico" anche settori connotati da forti specificità e che per tale ragione erano stati tradizionalmente oggetto di discipline proprie e distinte.

Negli stessi anni il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale del 2005<sup>10</sup>, se per un verso ha abbandonato sul piano formale l'incerta categoria delle «attività rurali», per altri versi ha accentuato il passaggio da politiche di mercato, per sé stesse tendenzialmente unificatrici e strategicamente unificate, a politiche di localizzazione regionale delle scelte.

Le decisioni del Consiglio dei Ministri in sede di *Health Check* hanno introdotto ulteriori riforme, accentuando la modulazione degli aiuti ed il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro (e così dagli interventi sul mercato e sui redditi ad interventi di sviluppo rurale), rafforzando il disaccoppiamento e la condizionalità, prevedendo il progressivo abbandono dei vincoli previsti dalle quote di produzione.

Già pochi anni dopo l'introduzione delle novità della MTR, però, si è da più parti affermata l'esigenza di "riformare le riforme del 2003", rivelatesi inadeguate ad affrontare le sfide poste all'agricoltura dalla crescente globalizzazione dei mercati.

Con le riforme del 2013 abbiamo assistito alla rivalutazione, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano a lungo trascurata, della "funzione produttiva" dell'"agricoltura".

All'interno di questa è emersa una recuperata attenzione verso il *diritto agrario* e così verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della PAC, in un'Europa che aveva riscoperto essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente trascurati in ragione di un modello che privilegiava il mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

---

e progressivamente omnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento. In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in Atti della giornata di studio del 17 novembre 2006 organizzata dall'Accademia dei Georgofili su "Dove va la PAC", in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze, 2006.

<sup>10</sup> Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Negli anni successivi all'adozione del regime unico di pagamento, la capacità di auto-regolazione della produzione e del mercato agro-alimentare si era rivelata inconsistente, i prezzi per gli agricoltori pur connotati da una sostanziale volatilità si erano tendenzialmente mossi verso il basso, mentre i prezzi al consumo praticati dalla GDO tendevano a salire in misura rilevante, aumentando il divario fra i diversi protagonisti della filiera agro-alimentare ed accrescendo la condizione di subordinazione e di *price takers* dei produttori agricoli<sup>11</sup>.

Sul piano nazionale diversi Stati membri ritennero urgente intervenire con una regolazione speciale dei rapporti contrattuali relativi ai prodotti agricoli ed alimentari<sup>12</sup>, e la stessa AGCM che pure in anni precedenti aveva censurato le intese promosse da alcune organizzazioni di produttori agricoli per sostenere i prezzi dei propri prodotti<sup>13</sup> aprì un'istruttoria sui comportamenti della GDO nel settore dei prodotti agricoli ed alimentari<sup>14</sup>.

Insomma, all'avvio del secondo decennio di questo secolo, la liberalizzazione del mercato delle produzioni agricole fortemente vo-

---

<sup>11</sup> Sulla risalente condizione dei produttori agricoli come *price takers*, ancora prima delle riforme di questo secolo, condizione accentuata dopo queste riforme, v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 3<sup>a</sup> ediz., Giappichelli, 2000, p. 113.

<sup>12</sup> È il caso per l'Italia del ben noto art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1. Su tali disposizioni v. A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 545; M. GIUFFRIDA, *I Contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2012, p. 3; A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 379; F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2012, p. 33.

<sup>13</sup> V. le istruttorie ed i provvedimenti dell'AGCM che hanno valutato negativamente i piani di programmazione della produzione dei Consorzi del Prosciutto di Parma e del Prosciutto San Daniele (Provvedimento n. 3999 - I138, in Boll. 8 luglio 1996, n. 25), e dei Consorzi del Parmigiano Reggiano e del Grana Padano (Provvedimento n. 4352 - I168, in Boll. 24 ottobre 1996).

<sup>14</sup> V. l'indagine istruttoria sulla GDO nel settore agroalimentare, avviata dall'AGCM nel 2010, e pubbl. nel 2013, IC43 in Boll. AGCM, 13 agosto 2013. V. di recente, a conferma della perdurante grave situazione di squilibrio, il procedimento AGCM AL15D - xxxxx-Gdo /Panificatori, provv. n. 27824 del 27 giugno 2019 quanto alla valutazione di illiceità delle pratiche commerciali nel settore del pane fresco; e da ultimo la nuova indagine avviata dalla AGCM sulla GDO nel maggio 2020, DS2620, avente ad oggetto "Emergenza Coronavirus, avviata indagine su aumento dei prezzi dei beni alimentari e di detergenti, disinfettanti e guanti".

luta dalla MTR del 2003, lungi dall'aver realizzato i dichiarati obiettivi di maggiore efficienza, si era rivelata una sorta di paradossale riforma di *lose-lose* anziché di *win-win*: avevano perduto sia gli agricoltori che i consumatori, diversamente da quanto auspicato dai promotori della riforma del 2003, ed unico protagonista effettivamente vincente era risultata la GDO.

Di più sul piano internazionale, venute meno le risalenti politiche europee di cessione a prezzi bassi ai Paesi in via di sviluppo delle proprie eccedenze agricole, le rivolte di numerosi Paesi del Nord Africa avevano manifestato uno stato di disagio diffuso, che coniugava insicurezza alimentare e richiesta di maggiori libertà politiche e di espressione<sup>15</sup>.

Da qui le proposte della Commissione del 2011 per la riforma della politica agricola per il 2014-2020, articolate in una serie di testi che coprivano l'intero ambito disciplinare, dal primo pilastro, allo sviluppo rurale, alla OCM unica, alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio ed ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari, a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni.

In particolare, si deve rimarcare la presenza in questi testi di un'espressione, la *food security*, e di un concetto, la "sicurezza alimentare" come "sicurezza degli approvvigionamenti" garantita dalla "produzione agricola europea", che sembravano dimenticati dalla politica agricola del ventennio precedente.

In altre parole, era ricomparso, all'interno della parte motiva dei regolamenti destinati a costituire l'ossatura della PAC del secondo decennio del secolo, quel tema della "sicurezza degli approvvigionamenti", che sembrava aver perso interesse e peso nel dibattito europeo, dopo alcuni decenni in cui l'attenzione sembrava concentrata sull'opposta esigenza di limitare le produzioni eccedentarie.

Nelle proposte della Commissione e nei successivi regolamenti del 2013, alla *food security* si sono accompagnate espressioni che ad un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano rico-

---

<sup>15</sup> L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e Rivolte in Nord Africa*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2011, p. 1.

struttivo e sistematico; lì ove tutte le Relazioni introduttive hanno sottolineato che «*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*», nella consapevolezza che l'intero comparto agroindustriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantile, ma richiede a monte una produzione agricola attiva, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali.

Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate si rinviene nell'essenziale definizione di "attività agricola", contenuta nell'art. 4.1(c) del regolamento del 2013 sui pagamenti diretti<sup>16</sup>, lì ove si dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ...

(c) "attività agricola":

*i*) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

*ii*) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o

*iii*) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Se si compara questa definizione di "attività agricola" con quella introdotta dal reg. n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal reg. n. 73 del 2009, definizione che considerava "attività agricola": «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della

---

<sup>16</sup> Reg. (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio.



terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»<sup>17</sup>, le differenze con la definizione del 2013 appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento, e l'«agrarietà» dell'attività svolta si misura in ragione della sua «idoneità» rispetto alle «attività produttive» di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

Di più: la formula introdotta nel 2013 coinvolge gli Stati membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme<sup>18</sup>, laddove nel nuovo testo il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un'attività «ulteriore» rispetto a quella del «mantenimento» della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 28 Stati (quali erano allora prima della Brexit – e comunque anche 27, quali siamo oggi) implicano agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 28 agricolture.

La pluralità delle agricolture europee, le «tante agricolture»,

---

<sup>17</sup> Art. 2.1(c) del reg. (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, cit.

<sup>18</sup> V. l'art. 5 e l'Allegato IV del reg. n. 1782/2003.

ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo (storiche, culturali, ed umane, oltre che naturali), da sempre sottolineata dagli studiosi<sup>19</sup>, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità ed alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), ha trovato nelle riforme del 2013, con la rinnovata definizione di agricoltura e con gli spazi definitivi assegnati agli Stati membri, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Si è trattato di una novità importante, che investiva la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà, con l'obiettivo di adeguare la regolazione alle peculiarità territoriali.

Va detto che purtroppo in Italia questa rilevante novità è stata totalmente trascurata dal regolatore domestico, sicché la possibilità di definire in sede nazionale le attività minime di coltivazione richieste non è stata di fatto utilizzata<sup>20</sup>.

3. Anche oggi abbiamo delle proposte di riforma, ma sono proposte che sul piano definitorio segnano un netto passaggio all'indietro, abbandonando nella definizione di “*attività agricola*” quell'e-

---

<sup>19</sup> È sufficiente qui ricordare le ricerche di Manlio Rossi Doria, sin dagli anni '50 del secolo scorso, ripubblicate in M. ROSSI DORIA, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Ed. L'Anfora del Mediterraneo, 2005. Sul piano dell'analisi giuridica v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 11.

<sup>20</sup> In argomento per ulteriori indicazioni si v. F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, vol. XXIV, p. 967; ID., *Il cantiere agricolo*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare - Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Utet giuridica, Torino, 2017, p. 1093.

lemento di valorizzazione dell'attività, che le riforme del 2013 avevano recuperato.

C'è un primo profilo: la riconferma dell'importanza dello strumento giuridico, del "diritto regolatorio" rispetto al "diritto incentivante", ma a questa scelta si accompagna un affievolimento delle precedenti aperture verso un coinvolgimento degli Stati membri in sede di definizione delle attività e dei soggetti.

Si riprende lo schema formale del 2013, con una parte comune condivisa fra le varie proposte, ma con rilevanti novità di impianto.

La competenza assegnata agli Stati membri dalle nuove proposte è declinata sul piano della gestione amministrativa delle risorse finanziarie, più che sul piano dell'adeguamento delle regole. La centralizzazione regolatoria ne risulta di fatto accentuata.

Le proposte, che mirano a modificare in misura rilevante l'attuale quadro disciplinare, comprendono tre testi: il primo inteso a sostituire i vigenti regg. nn. 1305/2013 sullo sviluppo rurale e 1307/2013 sui pagamenti diretti unificando la relativa disciplina in un unico provvedimento legislativo<sup>21</sup>, il secondo inteso a sostituire il reg. n. 1306/2013 su finanziamento gestione e monitoraggio<sup>22</sup>, ed il terzo con il quale si prevede di introdurre modifiche al reg. (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Bruxelles, 1° giugno 2018, COM (2018) 392 *final*, 2018/0216 (COD).

<sup>22</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013, Bruxelles, 1° giugno 2018, COM (2018) 393 *final*, 2018/0217 (COD).

<sup>23</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore

Si prevede quindi di mantenere, sia pure con importanti interventi di modifica su punti centrali della disciplina di alcuni prodotti (ed in particolare con modifiche sui prodotti di qualità), il vigente reg. n. 1308/2013, con ciò prendendo atto che questo regolamento aveva subito integrazioni e modifiche importanti già nel 2017 con il regolamento *Omnibus*, conosciuto come tale proprio per il suo ampio spettro di intervento<sup>24</sup>.

Rimane il rilievo assegnato agli aspetti istituzionali, sotto tre profili:

a) il ruolo riconosciuto al Parlamento europeo, almeno quanto al generale disegno di attribuzione di competenze, salva poi la loro concreta articolazione;

b) le rilevanti competenze assegnate alla Commissione, attraverso meccanismi di delega sostanzialmente aperti e privi di effettivi vincoli nel merito;

c) il ruolo assegnato agli Stati membri ed al loro rapporto con l'Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del "Piano Strategico nazionale", ferma restando la già richiamata "centralizzazione regolatoria".

4. Le proposte muovono dalla presa d'atto della mancata realizzazione degli obiettivi perseguiti con le riforme del 2013, sia per quanto riguarda i prezzi agricoli "scesi sostanzialmente" sia per quanto riguarda gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici, individuando «quali priorità principali della PAC post-2020, maggiori

---

dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo; Bruxelles, 1° giugno 2018, COM (2018) 394 *final*, 2018/0218 (COD).

<sup>24</sup> Reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

ambizioni in materia di ambiente e di azione per il clima, un sostegno più mirato e un maggior ricorso al nesso ricerca-innovazione-consulenza»<sup>25</sup>.

Si richiamano gli obiettivi della PAC quali fissati dell'art. 39 TFEU, ma immediatamente dopo si osserva sotto la rubrica "Coerenza con le altre normative" che «l'agricoltura e la silvicoltura coprono l'84% della superficie dell'UE»<sup>26</sup>, con ciò in qualche misura valorizzando – almeno in sede di premesse e dichiarazione di intenti – un approccio unitario e sistemico, che in Italia da tempo ha trovato espressione nell'art. 2135 cod. civ.<sup>27</sup> e che in sede di disciplina europea ha avuto di recente significative espressioni nel reg. (UE) n. 2019/625 sui controlli ufficiali<sup>28</sup> e nel reg. (UE) n. 2019/1381 sulla trasparenza nell'analisi del rischio<sup>29</sup>.

In prima battuta appaiono confermate linee evolutive della PAC che sempre più tendono a portare nell'ambito della "politica agricola" tutto ciò che rinvia al "ciclo della vita", ma nella sostanza l'attenzione si concentra sull'ambiente, sottolineando, per l'agricoltura e la silvicoltura, che «entrambi i settori dipendono dall'ambiente e lo influenzano». Alla sensibilità verso i temi della tutela dell'ambiente, si affianca l'attenzione verso alimenti salutarì "healthy", ed un richiamo generale alle politiche di cooperazione allo sviluppo dei Paesi terzi ex art. 208 TFUE, senza riprendere in modo esplicito il tema della *global food security* che aveva caratterizzato le riforme del 2013.

Viene spontaneo chiedersi quanto delle finalità della PAC, di cui all'art. 39 del TFUE, sia effettivamente presente nei testi elaborati dalla Commissione europea, al di là dell'ossequio formale dichiarato in premesse.

Ove si vada ad esaminare il testo delle proposte, superando le

---

<sup>25</sup> Così nelle note di apertura comuni a tutti i testi presentati.

<sup>26</sup> Ivi.

<sup>27</sup> Nel testo originale, e nel testo modificato dai decreti di orientamento del 2001.

<sup>28</sup> In argomento, per ulteriori riferimenti si v. F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2018, p. 11.

<sup>29</sup> In argomento, per ulteriori riferimenti si v. il fascicolo 3-2019 della *Riv. dir. alim.* con interventi di L. COSTATO, A. GERMANÒ, A. JANNARELLI, F. ALBISINNI, S. MASINI, M. FERRARI, F. AVERSANO, E. TORRIERI - F. MOSTARDINI.

premesse programmatiche, si constata che negli artt. 5 e 6 della proposta di regolamento sugli aiuti<sup>30</sup> (che – come ricordato – unifica in un unico testo i precedenti primo e secondo pilastro) si assegnano obiettivi che privilegiano mercato, resilienza, ambiente, senza neppure menzionare gli obiettivi intesi a «incrementare la produttività dell'agricoltura», «stabilizzare i mercati», «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti», «assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori», che pure a tutt'oggi sono solennemente affermati dall'art. 39 TFUE.

Come già ricordato, i testi del 2013 avevano una premessa condivisa: «*A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security*».

La *EU food industry* e la *global food security* sono scomparse dall'orizzonte delle attuali proposte di riforma.

Rimane un richiamo alla *food security* all'interno delle finalità assegnate alla PAC<sup>31</sup>, ma di fatto appare espressione di un ossequio formale più che effettiva adesione ad un progetto.

D'altro canto, nell'art. 10 della medesima proposta di regolamento si assume esplicitamente come regola di diritto interno vincolante nell'Unione europea e nei singoli Stati membri il rispetto delle «disposizioni del par. 1 dell'allegato 2 dell'accordo sull'agricoltura dell'organizzazione mondiale del Commercio (OCM)»<sup>32</sup>; disposizioni notoriamente orientate in senso favorevole alla delocalizzazione delle produzioni agricole; e tutto ciò in un momento ed in un periodo storico in cui tali regole della globalizzazione sono da più parti censurate.

Ed all'art. 92 rubricato “Obiettivi ambientali più ambiziosi” si dispone: «Con i piani strategici della PAC..., gli Stati membri mirano a contribuire complessivamente al conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali specifici ... in misura maggiore rispetto a quan-

---

<sup>30</sup> V. *supra* nota 22.

<sup>31</sup> V. al punto 3 delle premesse alle proposte di nuovi regolamenti ed alle finalità assegnate alle misure proposte sempre in premesse.

<sup>32</sup> Sulle regole introdotte dal Trattato di Marrakesh v. le analisi di P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 2004.

to fatto complessivamente con il sostegno nel quadro del FEAGA e del FEASR nel periodo dal 2014 al 2020», anche sotto questo profilo sottolineando il rilievo centrale e connotante della componente ambientale delle misure proposte, in assenza di una comparabile attenzione per i profili produttivi.

A questa dislocazione di obiettivi e di principi, ben diversa da quella che era stata introdotta pochi anni fa con le riforme del 2013, si accompagnano definizioni di “attività agricola” e di “agricoltore vero e proprio”, che segnano anch’esse una forte cesura rispetto a quanto operato nel 2013.

Se nei testi introdotti nel 2013 ed a tutt’oggi vigenti, la definizione di “attività agricola” aveva recuperato una definizione produttiva non potendo ridursi al semplice «mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali»<sup>33</sup>, e l’“agricoltore in attività” era individuato in colui che effettivamente svolge attività agricola non necessariamente a tempo pieno privilegiando l’elemento oggettivo dell’attività in luogo di quello soggettivo<sup>34</sup>, nelle proposte di riforma attualmente in discussione si torna ad una definizione di “attività agricola” che non richiede lo svolgimento di attività produttive e si introduce una definizione di “agricoltore vero e proprio” che in buona sostanza ritorna all’agricoltore a titolo principale, enfatizzando elementi soggettivi a scapito di quelli oggettivi<sup>35</sup>.

Colpisce, già ad una prima sommaria lettura, la differenza terminologica fra l’espressione utilizzata nel testo oggi vigente, e quella utilizzata nella proposta della Commissione.

Nel testo del 2013 si parla di «agricoltore in attività», con ciò privilegiando lo svolgimento di un’attività, «un fare».

Nell’attuale proposta della Commissione si parla di «agricoltore vero e proprio», con ciò privilegiando uno *status*, con una scelta confermata anche sul piano del linguaggio dalla comparazione fra la versione in lingua inglese dell’art. 9 del regolamento del 2013 che parla di “*active farmer*”, e la versione in lingua inglese dell’art. 4.1.(d)

---

<sup>33</sup> V. art. 4 del reg. n. 1307/2013.

<sup>34</sup> V. art. 9 del reg. n. 1307/2013.

<sup>35</sup> V. art. 4 della proposta di reg. n. 2018/392.

dell'odierna proposta che parla di “*genuine farmer*”, quasi ad intendere che gli altri *farmers*, pur svolgendo un'attività agricola, siano “*not genuine*”.

L'enfasi sui profili soggettivi, di *status* appare evidente anche dal prosieguo della definizione contenuta nella proposta, lì ove si precisa che «l'“agricoltore vero e proprio” è definito in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi» e si assegna valore decisivo ai fini dell'esclusione del riconoscimento della qualifica di “agricoltori veri e propri” a «condizioni quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri»<sup>36</sup>. Nessun riferimento viene operato a criteri legati all'attività svolta, ed in particolare non viene ripreso il criterio, presente nella disciplina introdotta nel 2013 che, oltre ad escludere una serie di soggetti nominativamente indicati (quelli che gestiscono aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti), aveva valorizzato le scelte degli Stati membri disponendo: «Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri a norma dell'art. 4, par. 2, lett. b)»<sup>37</sup>.

Prevedere nel testo della proposta che la qualifica di “agricoltore vero e proprio” sia attribuita in funzione della prevalenza del reddito agricolo, senza però richiedere lo svolgimento di un'attività “pur minima”, significa nei fatti svalutare la funzione produttiva dell'agricoltura, privilegiando posizioni di rendita di chi disponga di superfici destinate al pascolo od alla coltivazione pur non svolgendo in fatto né pascolo né coltivazione.

---

<sup>36</sup> V. art. 4.1, lett. d), della proposta di reg. n. 2018/392.

<sup>37</sup> Art. 9.1, reg. n. 1307/2013.



5. Nel sistema complessivo che emerge dalle ultime proposte, la *semplificazione* è più volte enfaticamente indicata quale obiettivo centrale.

La lettura dei testi induce a conclusioni opposte: non ci si sta muovendo verso la “semplificazione” ma piuttosto verso l’“amministrativizzazione” dell’agricoltura, e con ciò verso la “complicazione”.

Rivelatrice in tal senso è già la scelta di unificare in un singolo regolamento le disposizioni relative agli aiuti al reddito ed allo sviluppo rurale, disposizioni che da sempre erano state oggetto di discipline differenziate nell’ambito della PAC, proprio perché le prime avevano riferimento ad aiuti sostanzialmente automatici (legati prima al prodotto, e poi alle superfici, ma sempre sottratti a valutazioni discrezionali *ad personam* da parte della PA), mentre le seconde esprimevano scelte di governo del settore in sede regionale o nazionale, e come tali passavano necessariamente attraverso preventive valutazioni da parte dell’amministrazione precedente, sia sul piano generale in sede di predisposizione di programmi e di bandi, sia individualmente in sede di valutazione delle singole domande.

Lo spacchettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti, l’inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive ed a qualità soggettive, la minuta regolazione di talune scelte aziendali anche in riferimento a dimensioni certamente modeste ove considerate in riferimento alle moderne tecniche produttive, non paiono esprimere coerenza rispetto alle dichiarate ambizioni di semplificazione.

A ciò si aggiunga il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta inefficacia, e nuovamente introdotti nelle proposte oggi in discussione<sup>38</sup>, con una serie assai complessa di disposizioni per l’approvazione e gestione di tali piani strategici nazionali e delle loro declinazioni in sede regionale<sup>39</sup>.

L’esperienza italiana di questi anni nell’elaborazione e gestione dei piani di sviluppo rurale da parte delle Regioni ha mostrato diffu-

---

<sup>38</sup> V. art. 9 della proposta 2018/392.

<sup>39</sup> V. artt. 91 ss. della proposta 2018/392.

se inefficienze e gravi ritardi, e molte Regioni soltanto in prossimità della chiusura del termine quinquennale hanno frettolosamente approvato misure intese a non perdere le risorse assegnate.

Anche in sede centrale il Ministero delle Politiche agricole non si è certo distinto per la capacità di implementare rapidamente ed efficacemente le misure europee<sup>40</sup>.

Insomma, si parla di “semplificazione”, ma si fa il contrario, prevedendo una straordinaria quantità di adempimenti, ed operando una sempre più pervasiva “amministrativizzazione” delle politiche di aiuto, soggette a criteri non automatici ma largamente discrezionali, per loro stessa natura complessi e soggetti a tempi lunghi.

Per completare il quadro della complessità, si prevede che ciascuno Stato membro designi un’«Autorità di gestione per i piani strategici della PAC»<sup>41</sup>, ed un «Comitato che monitori l’attuazione del piano strategico della PAC»<sup>42</sup>.

A ciò si aggiunge la pervasiva serie di competenze attribuita alla Commissione europea, alla quale spetta non soltanto adottare una serie numerosissima di atti delegati e di esecuzione, in tema di definizioni generali così come in tema di determinazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, ma soprattutto procedere alla valutazione, approvazione e modifica di tali piani<sup>43</sup>.

Sicché è pur vero che si attribuiscono agli Stati membri competenze nazionali per la gestione delle risorse finanziarie, ma l’esercizio di queste competenze si colloca in una griglia di adempimenti ben lontani dall’annunciata “semplificazione”, ed è espressamente subordinata ad una logica di “globalizzazione” che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoriale, lì ove si assegna valore cogente all’interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell’accordo sull’agricoltura stipulato in sede OMC<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Per riferimenti ed indicazioni sull’inadeguata implementazione italiana delle riforme della PAC del 2013 si v. F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 2014, vol. XXIV, p. 967.

<sup>41</sup> V. artt. 110 della proposta 2018/392.

<sup>42</sup> V. artt. 111 della proposta 2018/392.

<sup>43</sup> V. artt. 104 ss. della proposta 2018/392.

<sup>44</sup> V. art. 10 della proposta 2018/392.

C'è un'espressione nel piano di controlli MANCPP di qualche anno fa, che mi ha colpito e che è attribuita a Socrate: «... Socrate: E poi, avremmo potuto conoscere quale arte migliora le scarpe, senza conoscere le scarpe? (Platone – Alcibiade maggiore)»<sup>45</sup>.

Potremmo oggi chiederci: “Come può semplificare chi fin qui ha sempre complicato?”.

6. Le proposte della Commissione prevedono di non sostituire con un nuovo provvedimento il vigente reg. (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica, ma di introdurre una serie di modifiche in questo regolamento, modifiche particolarmente rilevanti per i vini in generale ed i vini di qualità in particolare, e di introdurre modifiche di segno analogo anche nei regolamenti sui prodotti DOP e IGP diversi dai vini e nel regolamento sui prodotti vitivinicoli aromatizzati<sup>46</sup>.

Le proposte di modifica sono numerose.

Limitandoci soltanto a qualche richiamo, si può porre in evidenza in riferimento alla disciplina dei vini:

– la possibilità di produrre e porre in vendita «vino dealcolizzato» e «vino parzialmente dealcolizzato»<sup>47</sup>, così superando il risalente divieto di attribuire il nome «vino» a tali prodotti; divieto che per molti anni era stato occasione di vivaci confronti, anche tecnici oltre che politici, in sede OIV<sup>48</sup>;

---

<sup>45</sup> V. PNI 2015-2019, in <http://www.salute.gov.it/pianoNazionaleIntegrato2015/homePianoNazionaleIntegrato2015.jsp>.

<sup>46</sup> Oltre che per quanto attiene alle misure specifiche per le Regioni ultraperiferiche dell'Unione ed a favore delle isole minori dell'Egeo. V. *supra* nota 23 per il titolo completo della proposta di regolamento di modifica.

<sup>47</sup> V. p. 32 della proposta 2018/394.

<sup>48</sup> Giova in punto sottolineare che – come posto in evidenza da autorevoli enologi – mentre è possibile ridurre entro certi limiti il grado alcolico del vino rispetto a quello ordinariamente previsto mantenendo comunque le qualità antisettiche dell'alcool, ove il grado alcolico venga reso prossimo allo 0 (inferiore allo 0,5% secondo la proposta di regolamento qui in esame), occorrerà aggiungere alla bevanda un altro ingrediente antisettico; sicché il «vino dealcolizzato» non sarà soltanto privato dell'ingrediente alcool ma dovrà essere addizionato con un diverso ingrediente, normalmente non presente nel vino. Mantenere o meno il nome “vino” ad un prodotto che ha una composizione diversa è stata dunque questione oggetto di motivate controversie; oggi superate con poche righe della proposta di modifica del reg. 1308/2013.

– la possibilità di utilizzare per i vini DOP non soltanto uve da *vitis vinifera*, come prevede da tempo e tutt’oggi la disciplina in materia, ma anche uve «da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*»<sup>49</sup>, così eliminando le differenze sin qui esistenti sotto questo profilo fra vini DOP e IGP.

Più in generale, c’è una proposta di modifica sulla disciplina dei prodotti di qualità che appare davvero cruciale, tale da richiedere una specifica riflessione e valutazione in sede di discussione delle proposte della Commissione innanzi al Parlamento europeo.

Faccio qui riferimento alla proposta di modifica dell’art. 93 del reg. n. 1308/2013 e dell’art. 5, par. 1, lett. *b*) del reg. n. 1151/2012, lì ove si prevede di introdurre nel testo un inciso quanto ai «fattori umani, se pertinenti»<sup>50</sup>.

I testi vigenti, confermando in ciò una formulazione risalente e consolidata, rinviando puramente e semplicemente ai fattori materiali e umani, riconosciuti per sé stessi entrambi rilevanti, senza introdurre alcuna gerarchia tra di loro.

Introdurre una modifica testuale, che consenta di ritenere «non pertinenti» i fattori umani, apre verso una svalutazione di tali fattori, e così verso una svalutazione delle qualità immateriali, a vantaggio delle cc.dd. qualità materiali, da sempre privilegiate da alcuni grandi *competitors* del mercato mondiale, con grave pregiudizio delle comunità locali dei produttori.

Si aggiunga che è una formulazione legislativa che si pone in manifesto contrasto con quanto da anni si è dichiarato, anche in sede europea, sul valore di “beni culturali” che deve essere riconosciuto alle DOP e IGP quale espressione delle comunità locali territorialmente collocate, già a partire da una risalente giurisprudenza della Corte di giustizia degli anni ’90 del secolo passato<sup>51</sup>, ed oggi solennemente

---

<sup>49</sup> V. p. 27 della proposta 2018/394.

<sup>50</sup> V. pp. 27 e 33 della proposta 2018/394.

<sup>51</sup> Dal caso del *Torrone di Alicante* del 1992 (Corte di giustizia, 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur*) alla seconda sentenza del 2000 sul caso dell’imbottigliamento in zona di origine del vino Rijoca (Corte di giustizia, 16 maggio 2000, C-388/95, *Regno del Belgio c/ Regno di Spagna*).

ed espressamente confermato dal primo considerando del reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari<sup>52</sup>.

Il Parlamento europeo in sede di esame delle proposte della Commissione si è espresso in senso contrario a tale proposta concludendo in senso favorevole al mantenimento delle attuali definizioni in tema di DOP e IGP, con quanto ne segue in tema di “fattori umani”<sup>53</sup>.

Il testo definitivo tuttavia non è stato ancora licenziato al momento della redazione delle presenti note, ed occorrerà quindi attendere la formulazione finale che verrà adottata.

Peraltro, anche a prescindere da quali saranno gli esiti, appare rilevante sottolineare come la Commissione ancora una volta abbia fatto propria la posizione di chi tende a svalutare gli elementi di qualità immateriale e territoriale dei prodotti agricoli e alimentari.

7. Le gravi sfide che stiamo vivendo – sfide poste già dalla crisi finanziaria del 2008, non ancora del tutto riassorbita, ed al momento di redigere queste note aggravate, a livello nazionale, europeo e globale, dalla pandemia di coronavirus – hanno riportato l’attenzione sull’esigenza di garantire una produzione agricola che assicuri «un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili», come ha sottolineato di recente la stessa Commissione europea<sup>54</sup>.

Questa consapevolezza sta trovando crescente consenso in alcuni Paesi europei, tradizionalmente attenti ai temi della politica

---

<sup>52</sup> Considerando (1) del reg. (UE) 1151/2012, che recita: «(1) La qualità e la varietà della produzione agricola, ittica e dell’acquacoltura dell’Unione rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell’Unione e sono parte integrante del suo *patrimonio culturale* e gastronomico vivo».

<sup>53</sup> Sulla vicenda v. il recente ampio studio di A. ZAPPALAGLIO, *The Debate Between the European Parliament and the Commission on the Definition of Protected Designation of Origin: Why the Parliament Is Right*, in *International review of intellectual property and competition law*, 50, 2019, pp. 595-610.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

agricola come politica di garanzia: fra questi la Francia, ove l'autorevole *Académie d'agriculture de France* ha da ultimo sottolineato «*Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*» proprio in ragione dei violenti *chocs* posti dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla pandemia del 2020<sup>55</sup>.

Le proposte di riforma dei regolamenti vigenti, presentate dalla Commissione nel giugno 2018 e che dovranno essere esaminate ed approvate dal Parlamento europeo per definire il quadro disciplinare e finanziario della PAC per il periodo 2021-2027, sembrano inadeguate rispetto a tali sfide.

Non si parla più di *global food security* né di *EU food industry*, si insiste sull'acritica soggezione a regole del commercio internazionale adottate in epoche ben diverse da quelle che stiamo vivendo, viene introdotta una definizione di «agricoltore vero e proprio – *genuine farmer*» che già nell'aggettivo utilizzato (quasi che gli altri agricoltori non siano “genuini”) tradisce un pregiudizio ideologico e finisce per penalizzare fortemente le esperienze di pluriattività largamente diffuse nel nostro Paese soprattutto nelle zone interne.

Si dichiara una volontà di semplificazione burocratica, ma il testo delle disposizioni rivela invece un reticolo impressionante di formalità cui gli agricoltori verranno assoggettati.

All'interno di questa prospettiva, alcuni elementi appaiono manifesti:

- la centralizzazione regolatoria e definitoria a livello dell'Unione europea;
- l'attribuzione agli Stati delle decisioni in termini di allocazione delle risorse assegnate, ma collocando tali decisioni in uno strettissimo reticolo procedimentale, con previsioni che disegnano anche l'articolazione istituzionale delle amministrazioni nazionali;
- la crescente attribuzione alla Commissione europea di competenze disciplinari in settori rilevanti e delicati attraverso l'espansione dello spazio assegnato ai regolamenti delegati e di esecuzione, ed in-

---

<sup>55</sup> Académie d'agriculture de France, *Le Mensuel*, n. 55, Juin 2020.

sieme di penetranti competenze di vigilanza e di *governance* sull'operato dei governi nazionali;

– l'enfasi sulle regole della globalizzazione, intese come direttamente operanti anche a livello dei singoli ordinamenti domestici;

– l'implicita svalutazione dei saperi locali e delle comunità locali, verso una svalutazione delle "qualità immateriali" a vantaggio delle cc.dd. "qualità materiali" da sempre privilegiate da alcuni grandi *competitors* del mercato mondiale.

Ne emerge la necessità di un'attenta analisi di queste proposte da parte del Parlamento europeo, per comprenderne gli effettivi contenuti, al di là delle dichiarazioni di principio, per una riscrittura consapevole di quest'ennesima "riforma permanente della PAC", i cui esiti non sono necessariamente definiti, ma che vogliamo confidare siano diversi da quelli della "rivoluzione permanente" auspicata da Lev Trockij.

PAMELA LATTANZI

## ACCESSO ALLE MISURE DI SVILUPPO RURALE E CONTRATTI AGROAMBIENTALI

ABSTRACT

Le misure di sviluppo rurale rappresentano i concreti strumenti di intervento attraverso i quali gli Stati membri realizzano le priorità dell'Unione per la promozione della sostenibilità economica, ambientale e sociale delle aree rurali. Al fine di identificare e dare priorità ai richiedenti il sostegno e agli interventi che meglio soddisfano gli obiettivi che ciascuna misura intende perseguire sono stabiliti dei criteri di ammissibilità e di selezione.

Il presente contributo, dopo una descrizione generale dei criteri prescritti dalla normativa europea, si soffermerà sull'accesso collettivo alle misure, per poi approfondire come questi profili siano affrontati nel contesto dei pagamenti agro-climatico-ambientali, che svolgono un ruolo di primo piano nel promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree rurali.

Il contributo si chiude con alcune riflessioni sulla futura programmazione della Politica agricola comune.

*Rural development measures are a set of operations contributing to one or more of the European Union priorities for the promotion of economic, environmental and social sustainability of rural areas. Eligibility and selection criteria serve as a basis for identifying and prioritizing applicants and operations that best meet the objectives to which the measures contribute.*

*The paper moves from a general overview of eligibility and selection criteria set by EU legislation. The central part is dedicated to an analysis of collective approach to rural development measures, with particular references to agri-environment-climate payments, which play a prominent role in supporting the sustainable development of rural areas.*



*The paper concludes with some remarks on the future Common Agricultural Policy.*

PAROLE CHIAVE: Sviluppo rurale – Misura – Criteri di ammissibilità – Criteri di selezione – Pagamenti agro-climatico-ambientali.

KEYWORDS: Rural Development – Measure – Eligibility Criteria – Selection Criteria – Agri-Environment-Climate Payments.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'accesso alle misure di sviluppo rurale: i criteri di ammissibilità e di selezione. – 2.1. L'approccio collettivo nell'accesso alle misure. – 3. L'approccio collettivo e contrattuale nei pagamenti agro-climatico-ambientali. – 3.1. I pagamenti agro-climatico-ambientali nella pratica. – 4. Alcune considerazioni sulla futura programmazione della PAC.

1. Nell'attuale programmazione della politica agricola comune (PAC)<sup>1</sup>, le misure di sviluppo rurale rappresentano i concreti strumenti di intervento attraverso i quali gli Stati membri realizzano le priorità dell'Unione per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali<sup>2</sup>. Le priorità sono infatti funzionali al conseguimento di obiettivi generali consistenti nello stimolo alla competitività del settore agricolo, nella garanzia della gestione sostenibile delle risorse naturali e nell'azione per il clima, nonché nella realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'attuale programmazione trova fondamento in quattro regolamenti del Parlamento e del Consiglio adottati in data 17 dicembre 2013 (cc.dd. regolamenti di base): reg. (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune; reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); reg. (UE) n. 1306/2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune. Completano il quadro delle fonti altri atti normativi, tra cui numerosi atti delegati e di esecuzione della Commissione, nonché svariati atti di *soft law* sempre adottati dalla Commissione. Si ricorda che con il reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 (c.d. regolamento *omnibus*) è stata operata sostanzialmente una riforma di medio termine della PAC.

<sup>2</sup> Per la precisione l'art. 2 del reg. (UE) n. 1305/2013 definisce il termine «misura» come «una serie di interventi che contribuiscono alla realizzazione di una o più delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale».

Nello specifico, secondo l'art. 5 del reg. (UE) n. 1305/2013, le priorità in materia di sviluppo rurale perseguite sono sei: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; potenziare la redditività e la competitività e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste; promuovere l'organizzazione della filiera alimentare; preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura; incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. Ciascuna priorità focalizza la sua attenzione su specifiche aree di intervento (diciotto in totale).

<sup>3</sup> V. art. 4, reg. (UE) n. 1305/2013. Sono inoltre indicati quali sono gli obiettivi tra-

A tali fini, il reg. (UE) n. 1305/2013 enuclea molteplici misure<sup>4</sup>, lasciando agli Stati la facoltà di selezionare, attraverso i Programmi

---

sversali che le priorità devono conseguire: l'innovazione, l'ambiente, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi (v. art. 5, reg. (UE) n. 1305/2013).

Gli obiettivi in materia di sviluppo rurale sono stati concepiti per essere strumentali, a loro volta, all'attuazione della *Strategia Europa 2020*, elaborata dall'Unione nel 2010 per affrontare le sfide poste dall'uscita dalla crisi, dal cambiamento climatico, dalla scarsità delle risorse naturali, dall'evoluzione demografica e dai contrasti sociali. Nel delineare il «quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo», la Strategia ha stabilito tre priorità, «concepite per rafforzarsi a vicenda»: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva, il cui perseguimento avrebbe dovuto portare al raggiungimento entro il 2020 di cinque ambiziosi obiettivi quantitativi riguardanti l'occupazione, l'innovazione, i cambiamenti climatici e l'energia, l'istruzione e la riduzione della povertà. V. Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, allegato I (Nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita, obiettivi principali dell'UE); decisione del Consiglio 2010/707/UE, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione; raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

I risultati della Strategia sono stati alquanto deludenti (v. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bilancio della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2014) 130 def. del 5 marzo 2014, Bruxelles, 2014; EUROSTAT, *Smarter, Greener, More Inclusive? Indicators to Support the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg, 2018) e sostanzialmente, nonostante ne fosse stata programmata una revisione, la Strategia è stata sostituita dalle dieci priorità espresse nel discorso di insediamento del presidente della Commissione Jean Claude Juncker al Parlamento europeo del 17 luglio 2014.

<sup>4</sup> Le misure sono descritte negli articoli da 13 a 44 del reg. (UE) n. 1305/2013 e il successivo reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1305/2013, ha codificato 20 misure (articolate in 64 sottomisure): 1) *Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione*, art. 14 reg. (UE) n. 1305/2013; 2) *Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole*, art. 15 reg. (UE) n. 1305/2013; 3) *Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, art. 16 reg. (UE) n. 1305/2013; 4) *Investimenti in immobilizzazioni materiali*, art. 17 reg. (UE) n. 1305/2013; 5) *Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione*, art. 18 reg. (UE) n. 1305/2013; 6) *Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese*, art. 19 reg. (UE) n. 1305/2013; 7) *Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali*, art. 20 reg. (UE) n. 1305/2013; 8) *Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste*, art. 21 reg. (UE) n. 1305/2013; 9) *Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori*, art. 27 reg. (UE) n. 1305/2013; 10) *Pagamenti agro-climatico-ambientali*, art. 28 reg. (UE) n. 1305/2013; 11) *Agricoltura biologica*, art. 29 reg. (UE) n. 1305/2013; 12) *Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque*, art. 30 reg. (UE) n. 1305/2013; 13) *Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici*, art. 31 reg. (UE) n. 1305/2013;

di sviluppo rurale (PSR), quelle che tra di esse sono maggiormente rispondenti ai loro bisogni specifici<sup>5</sup>.

Conseguentemente, ognuno dei 118 PSR adottati negli Stati membri<sup>6</sup> contiene un assortimento di misure che sono state selezionate in relazione a ciascuno degli aspetti specifici delle priorità che si ambiscono a realizzare<sup>7</sup> e in base a una logica d'intervento sostenuta

---

14) *Benessere degli animali*, art. 33 reg. (UE) n. 1305/2013; 15) *Servizi silvo-ambientali e climatici e salvaguardia delle foreste*, art. 34 reg. (UE) n. 1305/2013; 16) *Cooperazione*, art. 35 reg. (UE) n. 1305/2013; 17) *Gestione del rischio*, art. 36 reg. (UE) n. 1305/2013; 18) *Finanziamento dei pagamenti diretti nazionali integrativi in Croazia*, art. 40 reg. (UE) n. 1305/2013; 19) *Sostegno allo sviluppo locale Leader*, art. 35 reg. (UE) n. 1303/2013 e art. 42 reg. (UE) n. 1305/2013; 20) *Assistenza tecnica*, artt. 51-54 reg. (UE) n. 1305/2013.

Per una lettura d'insieme delle misure v. S. MASINI, "Primi" appunti sullo sviluppo rurale, in *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, a cura di A. Germanò, G. Strambi, Milano, 2014, p. 221 ss.

<sup>5</sup> Ad eccezione delle misure 10 e 19 che devono essere obbligatoriamente previste da ogni PSR.

<sup>6</sup> L'art. 6 del reg. (UE) n. 1305/2013 ha lasciato agli Stati membri la scelta se adottare un unico programma nazionale per l'insieme del loro territorio oppure una serie di programmi regionali o, contestualmente, un programma nazionale e una serie di programmi regionali. Venti Stati hanno optato per il programma nazionale, 8 Stati, tra cui l'Italia, hanno scelto invece di adottare due o più programmi.

<sup>7</sup> I programmi devono concernere almeno quattro delle priorità di sviluppo rurale indicate dall'art. 5. A questo proposito si deve ricordare che i PSR sono stati redatti tenendo conto della programmazione strategica nazionale dei Fondi strutturali e di investimento europei (i cc.dd. Fondi SIE), tra cui rientra il FEARS, il cui impianto regolatorio è stato modificato nel 2013 per la realizzazione della *Strategia Europa 2020*, attraverso l'introduzione di un organico pacchetto legislativo costituito da un regolamento a carattere trasversale, il reg. (UE) n. 1303/2013, avente il compito di dettare disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di investimento europei, e da regolamenti concernenti ciascun fondo tutti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 dicembre 2013: reg. (UE) n. 1300/2013 relativo al Fondo di coesione; reg. (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR); reg. (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo; il già richiamato reg. (UE) n. 1305/2013. Successivamente in data 15 maggio 2014 è stato adottato il reg. (UE) n. 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e della pesca (FEAMP).

L'obiettivo del nuovo quadro legislativo è quello di assicurare il coordinamento dei fondi per mezzo di una strategia comune identificata nel *Quadro strategico comune* (allegato I, reg. (UE) n. 1303/2013) volto a tracciare le linee guida per la definizione delle priorità di investimento per gli Stati membri, traducendo gli obiettivi generali e specifici della *Strategia Europa 2020* in azioni chiave per tutti i Fondi SIE. Sono stati così previsti undici obiettivi tematici, che le priorità indicate dal reg. (UE) n. 1305/2013 esplicitano e che gli strumenti attuativi dei vari Stati (gli accordi di partenariato) hanno poi declinato in priorità di investimento, anche per quanto riguarda il contesto dello sviluppo rurale.

dalla valutazione *ex ante* di cui all'art. 55 del reg. (UE) n. 1303/2013, dall'analisi SWOT della situazione e dall'identificazione dei bisogni che il programma intende soddisfare nella zona geografica da esso coperta<sup>8</sup>.

L'accesso alle misure dipende dal rispetto di determinati criteri di ammissibilità. Inoltre, per la maggior parte di esse, la normativa europea impone che vengano stabiliti dei criteri di selezione degli interventi<sup>9</sup>.

I criteri di ammissibilità e di selezione sono fondamentali per garantire la parità di trattamento dei richiedenti il sostegno e per identificare e dare priorità a quei beneficiari<sup>10</sup> che meglio soddisfano gli obiettivi che ciascuna misura intende perseguire e assicurano un migliore utilizzo delle risorse finanziarie.

Il presente contributo, dopo una descrizione generale dei criteri di ammissibilità e di selezione, come prescritti dalla normativa

---

Sulla complessità e criticità della “filiera” che ha portato all'adozione dei PSR si v. F. MANTINO, *Le politiche di sviluppo rurale 2014-2020: un'analisi dei fattori che ne condizionano l'attuazione in Europa*, in *Agriregionieuropa*, 2018, 52, p. 9 ss.; Corte dei conti europea, *Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati*, Relazione speciale n. 7/2018.

<sup>8</sup> Espressamente in tale senso l'art. 8, par. 1, lett. c), *sub ii*), reg. (UE) n. 1305/2013.

La gestione e l'attuazione di ogni PSR sono affidate ad un'Autorità di gestione, designata da ciascun Stato membro a norma dell'art. 65 del reg. (UE) n. 1305/2013, i cui compiti sono precisati nell'art. 66 del suddetto regolamento.

<sup>9</sup> Fanno eccezione le misure 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 17.

<sup>10</sup> Ai sensi del punto 9 dell'art. 2 del reg. (UE) n. 1303/2013, con «beneficiario» deve intendersi: «un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del regolamento FEARS e del regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi». Mentre con il termine «operazione» ai sensi del punto 10 dello stesso articolo si intende: «un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di progetti selezionati dalle Autorità di gestione dei programmi in questione o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate; nel contesto degli strumenti finanziari, un'operazione è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari». A differenza di altre versioni linguistiche, nella versione italiana del reg. (UE) n. 1305/2013, il termine «operazione» è indicato come «intervento», come evincibile dall'art. 2, par. 1.

europea, si soffermerà sull'accesso collettivo alle misure di sviluppo rurale, identificabile come una delle principali novità dell'attuale programmazione, per poi approfondire come questi profili siano affrontati, anche dal punto di vista operativo, nel contesto dei pagamenti agro-climatico-ambientali, misura da sempre emblematica della politica di sviluppo rurale e dell'architettura verde della PAC, nonché significativamente rappresentativa di un approccio contrattuale alla tutela ambientale<sup>11</sup>.

Nella parte finale, si cercherà di evidenziare le principali novità

---

<sup>11</sup> I pagamenti agro-climatico-ambientali consistono sostanzialmente in un sostegno concesso a fronte dell'assunzione volontaria di un impegno pluriennale (di durata compresa tra 5 e 7 anni), finalizzato «alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima» (art. 28 del reg. (UE) n. 1305/2018) e che va al di là del rispetto di predefiniti criteri e requisiti obbligatori, tra cui quelli ricadenti nell'ambito della c.d. condizionalità (consistente in criteri di gestione obbligatoria e in buone condizioni agronomiche, come precisato agli artt. da 91 a 10 del reg. (UE) n. 1306/2013), secondo il principio "chi inquina paga" (v. 22° *considerando*).

Il pagamento ha le proprie radici nei regimi specifici di aiuti a favore delle pratiche di produzione agricola eco-compatibili introdotti nel contesto della svolta "verde" della PAC avvenuta negli anni '80, dopo la riforma del 1992 della politica agricola; tale tipologia di aiuti è stata per anni lo strumento principale della strategia ambientale seguita dalla Comunità in tale ambito. Oggi, invece, rispetto agli altri strumenti "verdi" della PAC (la condizionalità e il c.d. pagamento verde, di cui agli artt. 43 e ss. del reg. (UE) n. 1307/2013), i pagamenti agro-climatico-ambientali coinvolgono un numero assai minore di agricoltori e una superficie più limitata, in ragione del loro carattere volontario e del contenuto più ambizioso dell'impegno.

Nella precedente programmazione, i pagamenti agro-climatico-ambientali erano previsti dall'art. 39 (*pagamenti agroambientali*) del reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS), in quella precedente dall'art. 32 del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOAG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, e ancor prima era disciplinato dal reg. (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale.

In generale sull'evoluzione delle misure agroambientali sia consentito rinviare a P. LATTANZI, I. TRAPÈ, F. ADORNATO, *Le misure agroambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, 2, Torino, 2011, p. 567 ss. Tra i più recenti contributi sulla protezione dell'ambiente nella PAC, v. G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, 2, p. 64 ss.; L. FERRARIS, *La protezione dell'ambiente nella PAC che verrà*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, 2, p. 175 ss.

delle proposte legislative sulla PAC per il dopo 2020 rispetto ai profili precedentemente discussi.

2. In confronto alla passata programmazione, il vigente quadro normativo di riferimento dedica una maggiore attenzione alle modalità di accesso alle misure di sviluppo rurale, spesso oggetto di critica da parte della Corte dei conti europea, che in più di una occasione ha evidenziato la scarsa selettività degli interventi considerati dai PSR<sup>12</sup>. Costituiscono evidenza di tale accresciuta attenzione la più puntuale indicazione dei criteri di ammissibilità e l'introduzione, per alcune misure chiave, di requisiti più stringenti per la scelta dei beneficiari<sup>13</sup>, nonché la pubblicazione di linee guida della Commissione specificamente dedicate alla definizione dei criteri di ammissibilità e di selezione e volte a dare supporto agli Stati nella fase di programmazione degli interventi<sup>14</sup>. Ulteriori indicazioni sui criteri di ammissibilità e di selezione sono presenti in altre linee guida della Commissione aventi ad oggetto le singole misure di sviluppo rurale (c.d. *fiche* di misura), anch'esse concepite come supporto alla programmazione e alla implementazione degli interventi nell'ambito dei PSR.

Per quanto riguarda i criteri di ammissibilità<sup>15</sup>, essi innanzitutto consistono in requisiti relativi ai soggetti richiedenti il sostegno (ad esempio, agricoltore, agricoltore attivo, giovane agricoltore, organizzazione di produttori), identificabili anche come criteri *soggettivi*, e in requisiti relativi all'azienda, all'attività e all'investimento oggetto

---

<sup>12</sup> V. ad esempio CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate*, Relazione speciale n. 4/2003; CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo locale*, Relazione speciale n. 5/2010; CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, Relazione speciale n. 7/2011.

<sup>13</sup> Evidenzia questi aspetti anche F. MANTINO, *La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, 2013, 35, p. 19.

<sup>14</sup> V. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Draft Guidelines on Eligibility Conditions and Selection Criteria for the Programming Period 2014-2020*, Brussels, version February 2014.

<sup>15</sup> I criteri di ammissibilità rientrano tra le cc.dd. condizioni di ammissibilità al sostegno insieme agli *impegni* assunti dai beneficiari e per i quali essi sono pagati ed anche insieme agli altri obblighi che si applicano alle misure il cui rispetto non comporta un pagamento per i beneficiari. V. in merito EUROPEAN COMMISSION, *op. ult. cit.*, p. 2.

del sostegno (ad esempio, la dimensione delle superfici o il numero di capi, la collocazione geografica, il piano aziendale), che qui potremmo definire anche come criteri *oggettivi*<sup>16</sup>.

Gli uni e gli altri sono innanzitutto stabiliti dalla normativa europea, sia dal reg. (UE) n. 1305/2013 che dalla normativa di applicazione<sup>17</sup>. In alcuni casi gli Stati membri sono chiamati a dettagliarli ulteriormente, fornendo delle definizioni valide per il contesto territoriale di pertinenza<sup>18</sup>.

Un altro elemento che contribuisce alla diversificazione dei PSR, sotto il profilo qui considerato, è rappresentato dalla possibilità di prevedere, a livello nazionale o regionale, requisiti aggiuntivi per restringere ulteriormente l'ambito di applicazione di una specifica misura al fine di meglio indirizzare il supporto economico o di evitare il doppio finanziamento o per questioni legate alla gestione finanziaria<sup>19</sup>.

Il mancato soddisfacimento anche di un solo criterio comporta il non accoglimento della richiesta per l'ottenimento del sostegno<sup>20</sup>. Quando poi tale mancanza viene accertata una volta che la domanda è stata accolta o addirittura è stato erogato il sostegno, trovano applicazione le disposizioni concernenti i pagamenti indebiti e le sanzioni

---

<sup>16</sup> In via generale, i criteri di ammissibilità possono essere espressi in forma di inclusione o di esclusione. Nel primo caso sono indicati i requisiti che devono essere soddisfatti per poter beneficiare della misura, nel secondo caso sono invece indicate quelle caratteristiche che escludono potenziali beneficiari dall'accesso alla misura.

Le linee guida della Commissione danno importanza al contenuto della domanda di sostegno e dunque alla necessaria presenza dei documenti che sono richiesti a pena di inammissibilità, come nel caso del piano aziendale della misura 6.

<sup>17</sup> Sulla interpretazione da parte degli Stati dei criteri di ammissibilità indicati nei regolamenti PAC v. la sentenza della Corte di giustizia UE 25 ottobre 2012, causa C-592/11, *Anssi Ketelä*, con nota di S. BOLOGNINI, *Il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e il "pasticciccio" delle persone diverse da quelle fisiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 15 ss.

<sup>18</sup> In merito si v. l'Allegato I, parte I, punto 8, lett. e), ove per ogni misura sono indicate quali definizioni devono essere stabilite nel PSR. Ulteriori informazioni sono reperibili inoltre nelle *fiche* dedicate a ciascuna misura.

<sup>19</sup> V. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Draft Guidelines on Eligibility Conditions and Selection Criteria for the Programming Period 2014-2020*, cit., pp. 6-7.

<sup>20</sup> Fermo restando che i criteri di ammissibilità sono delle *yes/no condition*, è comunque possibile per gli Stati membri stabilire delle procedure per integrare la domanda con documenti mancanti o comprovanti il soddisfacimento dei criteri.



amministrative, di cui agli artt. 63 e ss. del reg. (UE) 1306/2013<sup>21</sup>, come ulteriormente precisato nel reg. delegato (UE) n. 640/2014<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda i criteri di selezione, i quali in pratica consentono di stilare una graduatoria delle domande di supporto presentate dai richiedenti, ai sensi dell'art. 49 del reg. (UE) n. 1305/2013, spetta determinarli all'Autorità di gestione in fase di attuazione del PSR<sup>23</sup>, in relazione alla dimensione degli interventi, nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>24</sup>.

Per la loro definizione è riconosciuta ampia discrezionalità<sup>25</sup>. È necessario tuttavia che non vengano stabiliti criteri eccessivamente

---

<sup>21</sup> Si ricorda inoltre che ai sensi dell'art. 60 del reg. (UE) n. 1306/2013 non sono concessi benefici alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi della legislazione che li prevede. In merito si v. A. TOMMASINI, *Finanziamenti agricoli europei, pratiche elusive e tecniche rimediali*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 87 ss. Si v. altresì S. BOLOGNINI, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea: quando l'insidia si annida nelle "condizioni create artificialmente" e non nelle norme penali*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 241 ss.

<sup>22</sup> V. art. 35, par. 1, reg. delegato (UE) della Commissione n. 640/2014 dell'11 maggio 2014 che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità. Ai sensi di tale articolo, nel caso di inadempienza dei criteri di ammissibilità diversi dalla dimensione della superficie o dal numero di animali, il sostegno richiesto è rifiutato o revocato integralmente.

In generale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione nell'ambito della PAC si v. gli atti del Convegno di Palermo del 15-16 giugno 2018, *Politica agricola comune e tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, pubblicati nel numero 3 del 2018 della *Rivista di diritto alimentare*.

<sup>23</sup> La definizione dei criteri di selezione da parte delle Autorità di gestione doveva avvenire entro quattro mesi dall'approvazione del PSR da parte della Commissione, previa consultazione del Comitato di monitoraggio. Nel PSR dovevano comunque essere riportati i principi per la determinazione dei criteri di selezione, v. art. 8, lett. m, iv, reg. (UE) n. 1305/2013 e Allegato I, parte I, punto 8, par. 2, c), reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014.

<sup>24</sup> Specifiche indicazioni ed esempi concernenti la definizione dei criteri di selezione sono riportati in EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Draft Guidelines on Eligibility Conditions and Selection Criteria for the Programming Period 2014-2020*, cit.

<sup>25</sup> L'art. 49 non specifica quali criteri adottare, si limita a indicare che è anche possibile selezionare i beneficiari per il tramite di inviti a presentare proposte, applicando criteri di efficienza economica, sociale e ambientale.

complessi che possono dar luogo a errori o rendere difficoltosi i controlli oppure aumentare gli oneri amministrativi. La stessa considerazione vale anche nel caso dei criteri di ammissibilità, che devono essere definiti in maniera chiara e non ambigua, il ricorso a criteri aggiuntivi dunque deve essere ben ponderato comportando un accrescimento della complessità amministrativa<sup>26</sup>.

Non può non segnalarsi infatti che anche i criteri di ammissibilità possono contribuire al *gold-plating*<sup>27</sup> e che sono tra le principali fonti di errore nella spesa per lo sviluppo rurale<sup>28</sup>.

2.1 Una delle più significative novità introdotte dal reg. (UE) n. 1305/2013, rispetto alla precedente programmazione, consiste nel rilievo attribuito ai beneficiari collettivi.

Nel confermare l'impostazione *plurale* delle tipologie di soggetti beneficiari del sostegno previsto dal secondo pilastro della PAC, frutto di un processo avviatosi ormai da qualche decennio<sup>29</sup>, il rego-

---

<sup>26</sup> Così EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Draft Guidelines on Eligibility Conditions and Selection Criteria for the Programming Period 2014-2020*, cit., p. 7.

<sup>27</sup> Sul punto v. lo studio commissionato dal Parlamento europeo, Direzione generale per le politiche interne, Dipartimento D: Affari di bilancio, *"Gold-Plating" in the EAFRD. To What Extent Do National Rules Unnecessarily Add to Complexity and, as a Result, Increase the Risk of Errors?*, 2014.

<sup>28</sup> V. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?*, Relazione speciale n. 23/2014. Si ha conferma di ciò anche nell'ultima relazione annuale sull'esecuzione del bilancio della Corte dei conti europea pubblicata in *GUE C 340* dell'8 ottobre 2019.

<sup>29</sup> Se in un primo momento questo processo aveva permesso l'accesso a tali misure a una *pluralità* di agricoltori, è con il sopravvento della *ruralità*, e quindi con la necessità di prendere in considerazione il tessuto socio-economico ambientale delle aree rurali, e dunque «con i regolamenti di fine secolo – che è emersa nella disciplina comunitaria della agricoltura una pluralità di possibili soggetti di attività: dagli imprenditori agricoli, agli agricoltori ai fini non commerciali, ad altri imprenditori, non agricoli ma pur sempre legati al mondo rurale e alla dimensione locale (gli attori rurali)». Cfr. F. ALBISINNI, *Dall'agricoltura allo spazio rurale verso il 2013: ritorno al passato o fine della PAC?*, in *Dagli interventi sulle strutture a quelli sull'ambiente rurale (I Georgofili, Quaderni)*, Firenze, 2011, p. 58.

La programmazione 2007-2013 si colloca lungo questa linea, rafforzando l'impostazione plurale. A proposito del reg. (CE) n. 1698/2005 è stato significativamente osservato come con esso «il legislatore comunitario segna uno spartiacque normativo incontestabile: quello, cioè, della pluralità dell'agricoltura e delle figure soggettive e del-

lamento dà particolare rilievo all'approccio collettivo e cooperativo nell'accesso al sostegno.

La maggior parte delle misure indicate dal reg. (UE) n. 1305/2013 prevede che i beneficiari possano essere anche soggetti collettivi e in alcuni casi solo tali soggetti possono accedere ai sostegni.

Deve precisarsi che per alcune misure, l'aggregazione tra più soggetti rappresenta anche l'oggetto stesso della misura, è questo il caso della misura 9, volta al supporto della costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori o della misura 16, proprio incentrata sulla cooperazione. Quest'ultima in particolare è esplicitamente basata sull'assunto per cui attraverso un approccio collettivo si possono meglio realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale. Essa dunque promuove una gamma assai ampia di forme di cooperazione e di beneficiari, dagli operatori più piccoli ai più grandi. Una simile impostazione è infatti ritenuta capace di aiutare gli operatori delle zone rurali a superare gli svantaggi derivanti dalla frammentazione e nel complesso di assicurare maggiori benefici economici, ambientali e sociali<sup>30</sup>.

Si incentivano così forme di cooperazione tra almeno due soggetti e in particolare: la cooperazione tra operatori agricoli, forestali

---

le politiche agricole». Cfr. F. ADORNATO, *Pulsa la vita nel diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 497. Con specifico riferimento al fatto che il suddetto regolamento per la prima volta annoverava tra i potenziali beneficiari dei pagamenti agroambientali anche gli «altri gestori del territorio» si è rilevato altresì che il regolamento così operando ha affiancato «all'idea di imprenditore agricolo quale referente delle politiche agricole quella delle "reti di attività" con riferimento a quei soggetti che, a prescindere dall'individuazione giuridica, operano sul tessuto (purché) in rapporto (non necessariamente produttivistico) con la terra, anche assicurando esternalità positive ai cittadini, attraverso la produzione di beni e servizi ambientali e ricreativi e per il rafforzamento della coesione sociale e dei valori culturali del mondo rurale». Cfr. F. ADORNATO, *Attività agricole e coesione sociale. I nuovi orizzonti dell'agricoltura*, in *Impresa sociale*, 2010, 4, p. 96.

La programmazione attuale compie una decisa accelerazione. Solo alcune misure sono esclusivamente destinate agli agricoltori (es. misure 3, 11, 13 e 17), la maggior parte affianca a tali soggetti anche altri potenziali beneficiari come altri gestori del territorio, microimprese e piccole imprese, persone fisiche nelle zone rurali, silvicoltori privati, altre misure non menzionano affatto gli agricoltori (es. misura 1 e 2); alcune addirittura non indicano quali possono esserne i beneficiari (es. misura 7 e misura 4, nel caso degli investimenti di cui alle lett. *b, c e d*, art. 17, par. 1).

<sup>30</sup> V. 29° *considerando*, reg. (UE) n. 1305/2013.

e di filiera alimentare e altri soggetti, la creazione di Poli e Reti, nonché di Gruppi operativi (Go), istituiti nell'ambito del Partenariato europeo per l'innovazione (PEI)<sup>31</sup>.

Per le altre misure di sviluppo rurale considerate dal reg. (UE) n. 1305/2013 che hanno ad oggetto tematiche diverse dalla cooperazione e aggregazione, invece, l'approccio collettivo rappresenta solo una delle modalità di accesso al sostegno. Alcune di esse prevedono come beneficiari collettivi gruppi o associazioni di agricoltori<sup>32</sup>, altre anche soggetti collettivi diversi<sup>33</sup>.

3. I pagamenti agro-climatico-ambientali<sup>34</sup> sono un'altra di quelle misure per le quali il reg. (UE) n. 1305/2013 adotta un approccio

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti sulla misura 16, in particolare sugli aspetti legati all'innovazione sia consentito rinviare a P. LATTANZI, I. TRAPÈ, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale* in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, 1-2, p. 193 ss. V. inoltre M. D'ADDEZIO, *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra "mercato" e "non mercato"*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2014, 2, p. 9 ss.; I. TRAPÈ, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 522 ss.

<sup>32</sup> È questo il caso della misura 3 concernente i regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, della misura 4 concernente gli investimenti in immobilizzazioni materiali, della misura 6 sullo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, della misura 11 sull'agricoltura biologica e della misura 17 sulla gestione del rischio.

<sup>33</sup> Come nel caso della misura 7 sui servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, della misura 8 sugli investimenti nello sviluppo delle aree forestali, della misura 12 relativa alla Indennità 2000 e della misura 15 sui servizi silvo-ambientali-climatici.

<sup>34</sup> Occorre precisare che la misura disciplinata dall'art. 28 del reg. (UE) n. 1305/2013 è costituita da due sottomisure, la prima è dedicata ai pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali, la seconda concerne il sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura.

Ad entrambe possono accedere anche gli «altri gestori del territorio», quando vi sia giustificazione a fini ambientali. Nella *fiche* della misura 10, si specifica che con tale espressione si intendono soggetti eterogenei come ad esempio ONG, associazioni ambientali, municipalità. Un'ipotesi giustificata di accesso ai pagamenti agro-climatico-ambientale per tali soggetti sussisterebbe nel caso in cui un'area di valore ambientale non sia più coltivata dagli agricoltori e una ONG sia pronta a prendersene cura. Si v. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, *Technical Elements of Agri-environment-climate Measure in the Programming Period 2014-2020*, Brussels, 2014, p. 7, in prosieguo nel testo indicata come "*fiche* della misura 10". Sulla figura degli «altri gestori del territorio» si v. altresì le osservazioni di S. CARMIGNANI, *Misure agroambientali e competenze integrate*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 669 ss.

Nel caso poi della sottomisura concernente le risorse genetiche in agricoltura,

collettivo, riconoscendo, per la prima volta, che beneficiari possano essere oltre agli agricoltori e agli altri gestori del territorio anche associazioni di agricoltori o associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio o associazioni di altri gestori del territorio. A questi soggetti inoltre è concesso un sostegno maggiore<sup>35</sup>.

Come per la misura 16 sulla cooperazione, è esplicitamente affermata la maggiore efficacia delle iniziative collettive rispetto a quelle individuali, comportando le prime una moltiplicazione dei benefici ambientali e climatici<sup>36</sup>.

Sul punto il reg. (UE) n. 1305/2013 fa proprie le considerazioni espresse dalla Corte dei conti europea nella sua relazione speciale del 2011 relativa ai risultati di un *audit* volto a verificare se le misure agroambientali fossero state ben concepite e gestite in modo

---

l'art. 28 consente l'accesso anche a soggetti diversi dagli agricoltori e gestori del territorio, sia in forma singola che associata.

<sup>35</sup> È previsto infatti una più alta percentuale di rimborso dei costi di transazione (30% anziché 20%), comportando le azioni collettive dei costi supplementari, che necessitano di essere adeguatamente compensati. Il costo di transazione è definito dall'art. 2, lett. e) del reg. (UE) n. 1305/2013 come «un costo aggiuntivo connesso all'adempimento di un impegno, ma non direttamente imputabile all'esecuzione dello stesso o non incluso nei costi o nel mancato guadagno, che sono compensati direttamente e che può essere calcolato sulla base di un costo standard».

<sup>36</sup> V. 22° *considerando*. All'approccio collettivo conseguono inoltre anche vantaggi economico-sociali nonché semplificazioni sul piano amministrativo, essendoci un'unica domanda di sostegno vi sono anche meno istruttorie.

In generale sui benefici socio-economici degli impegni agroambientali collettivi v. le considerazioni di E. CHIODO, F. VANNI, *La gestione collettiva delle misure agro-ambientali: oltre le esperienze pilota?*, in *Agriregionieuropa*, 2014, 36, p. 48 ss.; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente*, in *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: Prevenzione e responsabilità*, a cura di N. LUCIFERO, Torino, 2016, p. 95 ss. L'A. in ragione del potenziale coinvolgimento nei pagamenti agro-climatico-ambientali collettivi anche di soggetti non agricoltori (società civile, associazioni ambientaliste, consumatori) sottolinea come essi possano costituire «uno strumento forte di coinvolgimento nella tutela ambientale della cittadinanza, la quale, anche per l'appoggio economico che può fornire alle associazioni di produttori nelle azioni di protezione ambientale e del territorio, è chiamata a partecipare alla salvaguardia dei beni pubblici. Questo aspetto evidenzia il ruolo sociale dell'agricoltura nei servizi ambientali per la collettività, da un lato, dall'altro, può costituire un presupposto di stabilizzazione e perpetuazione degli interventi agroalimentari anche oltre la contigenza dei finanziamenti pubblici, dove la continuità dell'agire ambientale degli agricoltori potrebbe essere supportata dai cittadini o da loro gruppi *non profit* che collaborano con gli imprenditori per la conservazione dei beni della collettività». Cfr. S. CARMIGNANI, *op. ult. cit.*, p. 98.

soddisfacente. In tale circostanza la Corte aveva evidenziato come una delle cause di inefficacia delle misure fosse proprio da rinvenirsi nell'ampio ricorso a impegni assunti da singoli agricoltori e per superare tale problema proponeva l'approccio collettivo quale soluzione per far sì che un gruppo sufficientemente ampio di agricoltori producesse benefici ambientali<sup>37</sup>.

Deve peraltro sottolinearsi come nell'attuale impianto della politica di sviluppo rurale, gli interventi collettivi aventi finalità ambientali sono finanziabili anche attraverso altre misure, principalmente, la misura 11 (agricoltura biologica), la misura 15 (servizi silvo-ambientali e climatici) e la misura 16 (cooperazione). Anche in questi casi ne è sottolineata la potenziale maggiore efficacia<sup>38</sup>.

Altro aspetto negativo che la Corte dei conti europea rileva nella sua relazione è la scarsa focalizzazione del sostegno agro-ambientale da parte dei PSR, dovuta anche al raro ricorso a criteri di selezione per individuare quei progetti capaci più di altri di conseguire un impiego ottimale delle risorse<sup>39</sup>. In risposta a tale critica il

---

<sup>37</sup> CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit., par. 86.

<sup>38</sup> V. il 23° *considerando*, a proposito dell'agricoltura biologica, e il 29° *considerando*, a proposito della cooperazione. Un'altra misura utile a tali fini è la misura 4 sugli investimenti in immobilizzazioni materiali. L'approccio collettivo è preso in considerazione anche dal reg. (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda il pagamento verde, nel caso delle aree di interesse ecologico (art. 46, par. 6).

In generale, sull'importanza dell'approccio collettivo per la messa in atto di azioni a tutela dell'ambiente v. OECD, *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*, 2013; con specifico riferimento all'attuale programmazione v. M. GIUFFRIDA, *Agricoltura, cambiamenti climatici e sicurezza alimentare nella PAC 2014-2020*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 2018, 7, p. 15 ss.

<sup>39</sup> La Corte dei Conti europea rileva come generalmente si sia optato per misure basate su un approccio «largo e poco profondo» anziché «stretto e profondo», cioè su «regimi di livello base» anziché su «regimi di livello superiore». La prima tipologia di misure prevede impegni standardizzati, non particolarmente impegnativi, applicabili su ampie aree mentre la seconda prevede impegni più stringenti e mirati, applicabili a determinate zone. Chiaramente tra i due approcci sussistono differenze sostanziali in ordine alle superfici interessate, al numero dei beneficiari coinvolti, ai costi amministrativi e di bilancio sostenuti, alle norme applicabili per la gestione e gli effetti attesi. V. Corte dei conti europea, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit., par. 70 ss.

La suddivisione tra le due tipologie, sebbene utilizzata dalla Commissione nelle analisi della valutazione delle misure agroambientali già dal 1998 (v. Documento

reg. (UE) n. 1305/2013, all'art. 28, puntualizza in effetti che gli Stati membri sono tenuti a rendere il sostegno disponibile «in funzione delle specifiche esigenze e priorità nazionali, regionali e locali»<sup>40</sup>, ma non accoglie pienamente le indicazioni della Corte in quanto annovera i pagamenti agro-climatico-ambientali tra quelle misure per cui non è necessario stabilire dei criteri di selezione (v. art. 49, par. 2).

Alla base di questa eccezione deve ritenersi vi siano la presunzione per cui coloro che hanno aderito a una specifica misura soddisfano già gli stessi criteri di ammissibilità, che dovrebbero garantire benefici e servizi ambientali equivalenti, nonché la necessità di ridurre gli oneri amministrativi, comunque connessi alle procedure di selezione<sup>41</sup>. La focalizzazione degli interventi è dunque affidata a un migliore *design* degli impegni oggetto della misura nonché a una più attenta identificazione dei criteri di ammissibilità<sup>42</sup>.

L'assegnazione del sostegno, stando alla lettera del reg. (UE)

---

di lavoro della Commissione, DG Agricoltura, VI/7655/98, *Valutazione del reg. (CEE) n. 2078/92*), non è stata finora mai espressamente positivizzata nella legislazione.

<sup>40</sup> Cfr. art. 28, par. 1. Anche l'art. 8, par., lett. c), iv), favorisce l'adozione di misure più focalizzate, disponendo che «particolari esigenze connesse a specifiche condizioni a livello regionale o sub-regionale sono prese in considerazione e concretamente affrontate mediante insiemi di misure appositamente concepiti o sottoprogrammi tematici».

La preferenza verso l'adozione di tale tipologia di pagamenti agro-climatico-ambientali è chiaramente espressa anche nella *fiche* della misura 10, p. 6 ss.

<sup>41</sup> V. sul punto le osservazioni della Commissione alla Relazione speciale della CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit., par. 80 e la *fiche* della misura 10, p. 25.

<sup>42</sup> La Commissione evidenzia infatti che «condizioni di ammissibilità ben definite e, se necessario, focalizzazione regionale possono servire lo stesso scopo, di solito a costi assai inferiori, riducendo gli oneri amministrativi, accelerando le procedure di approvazione ed evitando l'imposizione di oneri su beneficiari potenzialmente ammissibili ma le cui domande, alla fine, non sono state accolte». Cfr. risposta della Commissione alla Relazione speciale della CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit. par. 80.

Coerentemente la *fiche* della misura 10 fornisce indicazioni su come raggiungere questo scopo attraverso la definizione degli impegni e la determinazione dei criteri di ammissibilità. La *fiche* comunque ammette la possibilità di poter ricorrere alla selezione delle domande di sostegno nei casi in cui vi siano risorse limitate e nei casi in cui gli Stati membri vogliano dare priorità a determinate aree.

Inoltre, l'art. 28 prevede la possibilità di ricorrere, se necessario, al fine di garantire l'efficiente applicazione della misura alla procedura di cui all'art. 49, par. 3, alla selezione dei beneficiari tramite inviti a presentare proposte.

n. 1305/2013, troverebbe fondamento in un contratto stipulato tra l'Autorità di gestione e il beneficiario. Infatti sia con riferimento ai pagamenti agro-climatico-ambientali che alle altre misure che richiedono l'assunzione volontaria da parte del beneficiario di impegni che vadano oltre certe esigenze minime rappresentate dai pertinenti criteri o requisiti obbligatori, ovvero le misure concernenti l'agricoltura biologica, il benessere degli animali, e i servizi silvo-ambientali e climatici, il reg. (UE) n. 1305/2013 si riferisce alla natura negoziale del rapporto intercorrente tra l'Autorità di gestione e il beneficiario.

Pur non identificandoli come contratti negli articoli dedicati ai singoli impegni<sup>43</sup>, il reg. (UE) n. 1305/2013 espressamente così li appella nel momento in cui prende in considerazione l'eventualità che durante il periodo di validità degli impegni sopravvengano modifiche alla normativa aventi per effetto una variazione delle esigenze minime; si precisa infatti che tale circostanza sopravvenuta determina la necessità di revisione dei "contratti" in questione affinché la suddetta condizione continui ad essere soddisfatta<sup>44</sup>. L'approccio contrattuale ai pagamenti agro-climatico-ambientali è ulteriormente precisato dalla Commissione nella *fiche* della misura 10.

Che gli impegni assunti nell'ambito del sostegno agroambientale derivino da rapporti negoziali è confermato anche dalla Corte dei conti europea. Nella sua Relazione speciale del 2011 constata come «i pagamenti agroambientali sono in genere attuati mediante la stipula di *contratti* tra un ente pubblico nello Stato membro e un bene-

---

<sup>43</sup> Al contrario, l'art. 32, reg. (CE) n. 1257/1999 prescriveva che le misure agroambientali fossero stabilite in un contratto il quale ne avrebbe dovuto precisare anche la dotazione finanziaria. L'art. 39, reg. (CE) n. 1698/2005, non ricorre più all'espressione *contratti* e presenta una formulazione simile al vigente art. 28 del reg. (UE) n. 1305/2013.

A proposito di quest'ultimo articolo, si è osservato che «il legislatore comunitario abbia voluto prevedere la fattispecie degli "impegni" in un quadro diversificato e più ampio di profili negoziali. Un quadro "plurale", cioè, che consente alle norme di operare con maggiore aderenza alla realtà dei fatti e di adeguare la strumentazione alla "natura delle cose"». Cfr. F. ADORNATO, *I contratti agro-ambientali*, in *I contratti agrari, Trattato dei contratti diretto da P. Rescigno ed E. Gabrielli*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Milano, 2015, p. 415. In merito si v. anche le considerazioni di A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Milano, 2014, p. 430.

<sup>44</sup> V. 37° *considerando*. Si ricorda inoltre che la definizione di operazione/intervento comprende anche i contratti.



ficiario (agricoltore o gestore del territorio). Questi contratti, che in genere coprono un periodo che va da cinque a sette anni al massimo, specificano gli impegni che il beneficiario è tenuto ad assumere»<sup>45</sup>. Anche recentemente la Corte si è espressa in analogo modo<sup>46</sup>.

Come è noto, la natura contrattuale delle misure agroambientali, generalmente intese, è da tempo affrontata e riconosciuta in dottrina<sup>47</sup> e ritenuta evidenza di un «modo differente di concepire i rapporti tra pubblica amministrazione e soggetti privati» in cui acquisisce rilievo la «dimensione contrattuale, in quanto capace di esprimere una maggiore efficacia rispetto alle impostazioni pubbliche unilaterali»<sup>48</sup>.

Il loro impianto contrattuale affonda le origini «già nei primi interventi comunitari in materia di strutture, dove il potere regolatorio si è combinato con l'approccio contrattuale»<sup>49</sup> ed oggi è possibile affermare che si collocano in un *trend* che vede la formula negoziale imporsi sempre più come strumento di tutela ambientale, tanto da condurre non pochi autori a qualificare questo tipo di contratti come «*contrat environnemental*», cioè un contratto «*ayant cette finalit     titre principal*»<sup>50</sup>. In questa prospettiva   possibile ricondurre nel nove-

---

<sup>45</sup> CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il sostegno agroambientale   ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit., par. 5.

<sup>46</sup> CORTE DEI CONTI EUROPEA, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito pi  complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, Relazione speciale n. 21/2017.

<sup>47</sup> Si v. diffusamente sul punto F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999; F. BRUNO, *La gestione "negoziata" dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea*, in *Contr. impr. Eur.*, 2003, 1, p. 612 ss.; A. GERMANO *Sui contratti agroambientali, in Cooperazione, conflitti e interventi pubblici, con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*, a cura di L. Petrelli, Milano, 2009, p. 171 ss.; F. ADORNATO, *I contratti agro-ambientali*, cit., p. 385 ss.

In senso contrario S. CARMIGNANI, *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in *Studi in onore di Remo Martini. Collana di Studi Pietro Rossi*, 2008, vol. I, p. 451 ss.

<sup>48</sup> Cfr. A. GERMANO, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., p. 364.

<sup>49</sup> Cfr. F. ADORNATO, *I contratti agro-ambientali*, cit., p. 391.

<sup>50</sup> Cfr. M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Avant-propos*, in *Le contrat et l'environnement. Etude de droit interne, international et européen*, a cura di M. Hautereau-Boutonnet, Marseille, 2014, p. 48.

Sui profili privatistici di una contrattazione ecologicamente orientata si v. M. PEN-

ro dei cc.dd. contratti agroambientali, oltre ai contratti concernenti i pagamenti agro-climatico-ambientali, anche i contratti stipulati nell'ambito delle misure relative all'agricoltura biologica e ai servizi silvo-ambientali e climatici.

Il fatto che siamo di fronte a pagamenti per l'assunzione volontaria di impegni il cui fine ultimo è quello di rendere un servizio ambientale e che trovano fondamento in un rapporto negoziale, consente ai più di ricondurli anche nella categoria dei pagamenti per servizi ecosistemici (PES); una categoria elaborata dalla scienza economica e basata sul *beneficiary-pays principle*, per cui chi produce servizi ecosistemici viene remunerato dagli utilizzatori dello stesso<sup>51</sup>.

La vasta letteratura sui PES offre molte definizioni, tuttavia alcuni elementi emergono come prevalenti: «(1) *parties enter into PES contract on a voluntary basis*; (2) *payment is made by the beneficiaries of ecosystem services, which may include individuals or groups of them, private companies and public agencies acting on their behalf*; (3) *ecosystem service benefits are additional to the status quo and to what is required by existing regulations*; (4) *payment is conditional on the Es providers not for obeying the law but for actions that are beyond their responsibility*»<sup>52</sup>.

---

NASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Bari, 2016.

<sup>51</sup> Sui profili giuridici dell'impiego dei PES nell'ambito dell'agricoltura, anche con riferimento alla sussunzione delle misure agroambientali in questa categoria, si v. A. SABA, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, in *Agricultural Law*, a cura di M. Alabrese, M. Brunori, S. Rolandi, A. Saba, Cham, 2017, p. 83 ss.; A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, Rennes, 2019.

Può notarsi che il recente d.lgs. 3 aprile 2018, n. 24, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, all'art. 7 abbia introdotto tale tipologia di pagamento. In merito v. D. PETTENELLA, G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, a cura di N. Ferrucci, Milano, 2019, p. 241 ss.

Sulla connotazione dell'ambiente come *prodotto* dell'agricoltura v. L. FRANCARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, 10, p. 517 ss. Sulla qualificazione dei servizi agroambientali si v. inoltre M. D'ADDEZIO, *Le attività di servizi agroambientali nell'ordinamento giuridico sopranazionale italiano e comunitario: questioni di qualificazione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2008, 2, p. 9 ss.

<sup>52</sup> Cfr. A. SABA, *op. ult. cit.*, p. 91.

In questa sede si vogliono svolgere alcune riflessioni in merito a delle questioni che presentano rilevanti profili applicativi. La prima riflessione prende spunto proprio dagli studi in materia di PES, in particolare dalle più recenti indagini volte a individuare quelle tipologie di pagamenti più efficaci sul piano ambientale e socio-economico, e interessa il contenuto dell'obbligazione contrattuale. La seconda concerne le ricadute sul piano pratico di quanto osservato a proposito dell'approccio collettivo.

Deve constatarsi che l'approccio con cui gli Stati membri negli anni hanno dato attuazione alle misure agroambientali, prima, e ai pagamenti agroambientali di cui al reg. (CE) n. 1698/2005, poi<sup>53</sup>, è quello della contrattualizzazione di impegni consistenti nel porre in essere specifiche pratiche agricole, in cui il pagamento del sostegno è riferito a predefiniti requisiti di gestione agricola che devono essere ottemperati dall'agricoltore o dal gestore del territorio (cc. dd. regimi di pagamento basati sulla gestione o *management-based commitment*). Tuttavia, nella programmazione 2007-2014, vi sono state diverse esperienze nazionali in cui si è optato per impegni focalizzati sul conseguimento di un determinato risultato ambientale<sup>54</sup>.

Gli impegni di questa seconda tipologia, anche noti come *regimi di pagamento basati sui risultati (results-based commitment)*<sup>55</sup>, sono divenuti oggetto di attenzione crescente nell'ambito della PAC in cor-

---

<sup>53</sup> Le ragioni per cui la formula degli impegni agroambientali europei è rimasta sostanzialmente inalterata risiederebbero nel fatto che il monitoraggio e il controllo sono relativamente semplici da svolgere; il livello di accettazione tra gli agricoltori è piuttosto alto anche in ragione del fatto che le pratiche oggetto delle misure agroambientali richiedono cambiamenti poco impegnativi alle pratiche ordinariamente svolte; non ci sono problematiche di conformità con le regole poste in sede OMC; alternative fattibili non sono ampiamente investigate. Così A. SABA, *op. ult. cit.*, p. 96-97.

<sup>54</sup> V. in merito B. ALLEN, K. HART, G. RADLEY, G. TUCKER, C. KEENLEYSIDE, R. OPPERMANN, E. UNDERWOOD, H. MENADUE, X. POUX, G. BEAUFOY, I. HERZON, A. POVELLATO, F. VANNI, J. PRAŽAN, T. HUDSON, N. YELLACHICH, *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046*, Institute for European Environmental Policy, London, 2014.

<sup>55</sup> Nella letteratura sul tema sono noti anche come «“payment-by-results”, “outcome-oriented”, “result-oriented”, “success-oriented”, “objective-driven”, “performance payment”». Così A. SABA, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, cit., p. 98.

rispondenza all'affermarsi della necessità di superare le molte criticità legate ai tradizionali impegni agroambientali *management-based*, che sostanzialmente ne limitano l'efficacia sul piano ambientale ed economico<sup>56</sup>.

I *results-based commitment* sono proposti come soluzioni alternative, capaci di garantire al contrario il raggiungimento di predefiniti obiettivi ambientali da parte dell'agricoltore o del gestore del territorio, garantendo ad essi la flessibilità di scegliere la gestione più appropriata per raggiungere tale risultato.

È chiaro che entrambe le tipologie di pagamenti sono volte al conseguimento di risultati ambientali, ma nel caso dei *results-based commitment* il pagamento del sostegno avviene solo quando il risultato è raggiunto, mentre nell'altra tipologia di impegni il beneficiario riceve il sostegno a prescindere dall'esito raggiunto, sulla base del rispetto di protocolli produttivi predefiniti normalmente nei PSR o concordati con le Autorità di gestione, ai quali compete stabilire *ex ante*, al meglio, gli impegni per garantire l'effettivo conseguimento dei benefici ambientali auspicati.

I vantaggi dei *results-based commitment* sarebbero dunque molteplici, tra questi si annoverano una maggiore efficacia sul piano ambientale e dei costi, ma anche un maggiore coinvolgimento dei beneficiari e l'acquisizione da parte loro di una più forte e duratura consapevolezza dell'importanza della tutela ambientale<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Alcune delle criticità sono evidenziate anche dalla Corte dei conti europea, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, cit. Si v. inoltre *ex multis* B. MATZDORF, J. LORENZ, *How Cost-effective are Result-oriented Agri-environmental Measures? - An Empirical Analysis in Germany*, in *Land Use Policy*, 2010, 2, p. 535 ss.; E. QUILLÉROU, R. FRASER, *Adverse Selection in the Environmental Stewardship Scheme: Does the Higher Level Stewardship Scheme Design Reduce Adverse Selection?*, in *Journal of Agricultural Economics*, 2010, 2, p. 369 ss.; R.J. BURTON, G. SCHWARZ, *Result-oriented Agri-environmental Schemes in Europe and Their Potential for Promoting Behavioural Change*, in *Land Use Policy*, 2013, 1, p. 628 ss.

<sup>57</sup> In merito si v. *ex multis* R.J. BURTON, G. SCHWARZ, *op. ult. cit.*; C. KEENLEYSIDE, G. RADLEY, G. TUCKER, E. UNDERWOOD, K. HART, B. ALLEN, H. MENADUE, *Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and Implementing Results-based Agri-environment Schemes 2014-20*, Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London, 2014; I. HERZON, T. BIRGE, B. ALLEN, A. POVELLATO, F. VANNI, K. HART, G. RADLEY, G. TUCKER, C. KEENLEYSIDE, R. OPPERMAN, *Time to Look*

Proprio in ragione di ciò, la stessa Commissione, su impulso del Parlamento europeo, ha avviato da qualche anno una riflessione sulla possibilità di un sostegno agroambientale più chiaramente orientato ai risultati. Tale riflessione si è anche tradotta nella pubblicazione di una linee guida volte a supportare lo sviluppo di tali strumenti ai fini della tutela della biodiversità nella programmazione della PAC per il periodo corrente<sup>58</sup>.

La messa in atto di questa tipologia di pagamenti da parte delle Autorità di gestione comporta comunque che venga data particolare attenzione a quelli che ne sono i profili più delicati, quali il maggior rischio di inadempimento, poiché il conseguimento del risultato ambientale predefinito dipende anche da fattori esterni, indipendenti dalla volontà del beneficiario; l'individuazione di indicatori ambientali affidabili e misurabili, dato che il monitoraggio e il controllo devono concernere i risultati conseguiti e non le pratiche poste in essere; nonché la corretta determinazione dell'ammontare del sostegno che deve comunque rispettare la regola stabilita dall'art. 28, par. 6, per cui i pagamenti sono erogati annualmente per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivante dagli impegni assunti<sup>59</sup>. Pertanto, ancorché il sostegno sia volto a pagare i beneficiari per i risultati conseguiti, esso comunque deve basarsi sui costi aggiuntivi e il mancato guadagno conseguenti alla messa in opera delle pratiche agricole che sono in generali necessarie

---

*for Evidence: Results-based Approach to Biodiversity Conservation on Farmland in Europe*, in *Land Use Policy*, 2018, 71, p. 354.

<sup>58</sup> V. C. KEENLEYSIDE, G. RADLEY, G. TUCKER, E. UNDERWOOD, K. HART, B. ALLEN, H. MENADUE, *op. ult. cit.*

Le linee guida sono state preparate nell'ambito di una iniziativa della Commissione europea, DG Ambiente, focalizzata sulla tutela della biodiversità che ha consentito oltre alla creazione di una piattaforma *on line* dedicata all'inventario dei *regimi di pagamento basati sui risultati*, anche il finanziamento di alcuni progetti pilota in Inghilterra, Irlanda, Romania e Spagna. In merito v. D. LONGHITANO, A. POVELLATO, *Pbra, esperienze in corso e potenzialità dei pagamenti basati sui risultati ambientali*, in *PianetaPSR*, 2017, 61. In merito si v. anche A. SABA, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, cit., p. 97.

<sup>59</sup> L'ammontare massimo dell'importo erogabile per i pagamenti agro-climatico-ambientali è indicato nell'allegato II al reg. (UE) n. 1305/2013.

per il conseguimento dei risultati attesi dall'impegno agro-climatico-ambientale in questione<sup>60</sup>.

In questo modo, da un lato, si intende garantire il rispetto del principio della compensazione, imposto in sede di OMC per l'ammissibilità delle misure di sostegno interno consentite nell'ambito della *green box*<sup>61</sup>, ma, dall'altro, si rinuncia ad avvalersi di uno degli elementi di forza del modello teorico dei *regimi di pagamento basati sui risultati*, consistente nella possibilità di modulare il pagamento in base ai risultati raggiunti, il quale, in sostanza, si configura come una retribuzione più che una compensazione<sup>62</sup>.

L'altro aspetto di cui si vuole richiamare l'attenzione riguarda le ricadute sul piano pratico di quanto osservato a proposito dell'approccio collettivo, in quanto questo implica la necessità di definirne le modalità di gestione e attuazione, che sono necessariamente diverse da quelle che si presentano nel caso di un beneficiario individuale. Difatti, esso finisce con il determinare la messa in atto di una diversa dinamica negoziale rispetto all'approccio individuale, che riguarda,

---

<sup>60</sup> Questi aspetti problematici sono messi in evidenza dalla *fiche* della misura 10, p. 15.

<sup>61</sup> Il principio si basa su quanto statuito nell'Allegato 2 dell'Accordo sull'Agricoltura. Tale principio è da sempre richiamato come base per i pagamenti agroambientali, sin dal primo regolamento che li ha previsti. Non può notarsi tuttavia che sotto la vigenza del reg. (CEE) n. 2078/1992 e del reg. (CE) n. 1257/1999, l'ammontare dei pagamenti poteva anche includere un incentivo mentre i regolamenti successivi hanno sostituito il riferimento all'incentivo con "costi di transazione", il quale ne stabilisce l'ammontare massimo nel 20% del sostegno calcolato sulla base del principio sopra richiamato.

<sup>62</sup> Per superare questo limite si propone una lettura più elastica v. P. BERKHOUT, A. VAN DOORN, R. SCHRIJVER, *Targeted Payments for Services Delivered by Farmers. Possible Approaches*, Wageningen Economic Research, Report 2018-052, Wageningen, 2018, p. 27; K.P. HASUND, M. JOHANSSON, *Pay for Environmental Results is WTO Compliant*, in *EuroChoices*, 2016, 3, p. 1 ss.; L. DUVAL, T. BINET, P. DUPRAZ, S. LEPLAY, C. ETRILLARD, M. PECH, E. DENIEL, M. LAUSTRIAT, *Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune*, Etude réalisée pour le Ministère en charge de l'agriculture. Rapport final, 2016.

Sulla natura delle misure agroambientali come indennità, compensazioni o retribuzioni v. L. BOY, *Contrat agri-environnemental: aide ou rémunération?*, in *Economie rurale*, 2000, 1, p. 52 ss.; A. OLIVIER, A. XAVIER, B. MURIEL, D. WILLIAM'S, D. MÉLANIE, C. DÉPRÉS, *Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux*, in *Les services écosystémiques: repenser les relations nature et société*, a cura di M.P., P.D., Versailles, 2016, p. 201 ss.

non tanto la forma giuridica del beneficiario collettivo, rispetto alla quale nulla è imposto dal reg. (UE) n. 1305/2013, con la conseguenza che è lasciata agli Stati ampia discrezionalità in sede di determinazione dei requisiti soggettivi di ammissibilità<sup>63</sup>, quanto l'organizzazione interna del beneficiario collettivo al fine dell'adempimento dell'obbligo contrattuale derivante dal contratto agroambientale sottoscritto con l'Autorità di gestione.

Poiché il corretto adempimento dipende da una pluralità di soggetti vi è senza dubbio l'esigenza che tutti contribuiscano a tale scopo, cosicché si rende necessaria, oltre alla stipula del contratto tra l'Autorità di gestione e il beneficiario, anche la stipula di un accordo tra i membri che compongono il beneficiario collettivo in cui sono definiti gli obblighi, i diritti e le responsabilità di ciascuno rispetto alla messa in atto dell'impegno oggetto del contratto agroambientale<sup>64</sup>.

3.1 In un recente studio dell'*European Network for Rural Development* concernente l'analisi dei PSR al fine di evidenziarne gli indirizzi comuni e le principali differenze nella programmazione dei pagamenti agro-climatici-ambientali<sup>65</sup>, con specifico riferimento agli aspetti che in questa sede interessano, emerge innanzitutto come la maggior parte dei PSR (che coinvolgono all'incirca 14 Stati) individua come beneficiari «*farmers, registered farmers or active farmers and groups of active farmers*». Circa 18 PSR (che coinvolgono 7 Stati) considerano oltre agli agricoltori anche gli altri gestori del territorio.

I criteri oggettivi di ammissibilità, così pure i criteri di selezione, sono utilizzati dalla maggioranza dei PSR per circoscrivere il cam-

---

<sup>63</sup> Si v. sul punto la *fiche* della misura 10, p. 8, nonché S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 95, circa la possibilità di considerare beneficiario collettivo una società unipersonale.

<sup>64</sup> Tanto è consigliato dalla Commissione stessa nella *fiche* della misura 10. Un esempio di contratto stipulato tra un beneficiario collettivo e i membri che lo compongono è riportato in F. VENTURA (a cura di), *Linee guida per la gestione agricola ambientale partecipata delle risorse naturali, della biodiversità e del paesaggio attraverso organismi collettivi territoriali*, Ismea-Rete rurale nazionale, Roma, 2015, p. 89 ss.

<sup>65</sup> EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT, *RDP: Analysis: Support to Environment & Climate Change. M10.1 Agri-environment Commitments*, European Network for Rural Development, 2017.

po di applicazione degli interventi. Tali strumenti insieme al *design* dell'impegno fanno sì che le misure poste in essere riescano a essere focalizzate e non generiche. Tuttavia, ancora molti PSR hanno optato per l'attuazione di misure più basilari, costituite da impegni abbastanza semplici che possono essere facilmente soddisfatti da un numero più elevato di agricoltori su aree geografiche molto vaste anche coincidenti con l'intero territorio di competenza del PSR.

L'approccio collettivo è adottato in numerosi PSR e in alcuni casi esso rappresenta l'unico modo per accedere al sostegno o è comunque favorito rispetto a quello individuale. Si evidenzia tuttavia che in diversi Stati, nonostante i PSR promuovano un approccio collettivo per far sì che l'azione coinvolga un numero ampio di aziende, i contratti agroambientali siano ancora stipulati tra l'Autorità di gestione e i singoli agricoltori che fanno parte di un gruppo non formalizzato come beneficiario collettivo.

Con riferimento all'esperienza italiana, un altro studio dà risalto al fatto che in molti PSR sia promosso l'accesso collettivo per gli interventi a carattere ambientale, tra cui quelli ricadenti nei pagamenti agro-climatico-ambientali<sup>66</sup>. Con riferimento a questi, la loro promozione si realizza attraverso soluzioni diverse. Spesso, essa avviene per mezzo dei criteri di selezione delle domande, in quanto viene data priorità di finanziamento alle domande che prevedono azioni collettive o indicato come criterio la sinergia e l'abbinamento del pagamento agro-climatico-ambientale con altre misure a carattere collettivo, come la misura 16. In alcuni casi, l'accesso al sostegno è riservato ad approcci collettivi e in un PSR è previsto un pagamento di entità superiore.

Mentre in Italia non sono registrate esperienze di *results-based commitment*, altrettanto non accade in altri Paesi, come la Germania, la Francia e l'Olanda<sup>67</sup>. Dalle esperienze in atto emerge che possono

---

<sup>66</sup> F. VANNI, F. CISILINO, *I progetti agro-ambientali collettivi nella politica di sviluppo rurale 2014-2020*, Rete Rurale Nazionale, 2017. Sui PSR in Italia v. anche A. GERMANÒ, G. STRAMBI, *Il programma di sviluppo rurale. L'applicazione italiana del reg. (UE) n. 1305/2013*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 208 ss.

<sup>67</sup> V. Inventory of Results-based Agri-environment Schemes, disponibile al link [https://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/search/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/search/index_en.htm); P. BERKHOUT,



essere distinti due approcci nella messa in opera di tale tipologia di pagamenti, potendosi distinguere degli schemi “puri”, in cui i pagamenti sono completamente dipendenti dal conseguimento dei risultati senza alcun vincolo di seguire determinati requisiti di gestione, e degli schemi “ibridi”, in cui parte del pagamento è basato sul conseguimento dei risultati ma è comunque richiesto il rispetto di requisiti di gestione<sup>68</sup>.

4. Come è noto, il 1° giugno 2018 la Commissione ha pubblicato la proposta legislativa sulla PAC per il periodo 2021-2027, articolata in tre proposte di regolamento: il «regolamento sui piani strategici della PAC»<sup>69</sup>, concernente gli obiettivi perseguiti, i tipi di intervento finanziati e i requisiti generali per preparare i piani strategici; il «regolamento orizzontale»<sup>70</sup> sulle norme finanziarie e sul quadro per il monitoraggio e la valutazione e infine il «regolamento modificativo»<sup>71</sup>

---

A. VAN DOORN, R. SCHRIJVER, *Targeted Payments for Services Delivered by Farmers. Possible Approaches*, cit.

<sup>68</sup> V. Inventory of Results-based Agri-environment Schemes, cit. V. anche A. SABA, *Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, cit., pp. 98-99.

<sup>69</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM (2018) 392 def. del 1° giugno 2018, Bruxelles, 2018, in prosieguo «proposta di regolamento sui piani strategici della PAC».

<sup>70</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013*, COM (2018) 393 def. del 1° giugno 2018, Bruxelles, 2018.

<sup>71</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo*, COM (2018) 394 def. del 1° giugno 2018, Bruxelles, 2018.

che principalmente intende trasferire una gran parte delle norme dal reg. (UE) n. 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli al futuro regolamento sui piani strategici della PAC<sup>72</sup>.

Facendo seguito alla Comunicazione della Commissione sul "Futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" in cui si era espressa la necessità di semplificare la *governance* della PAC e di ridurre significativamente la burocrazia, nonché di migliorare l'attuazione dei suoi obiettivi, puntando ai risultati e al valore aggiunto europeo<sup>73</sup>, il pacchetto legislativo propone un nuovo modello di attuazione che sposta l'attenzione dalla conformità a norme dettagliate, stabilite a livello UE, alla *performance*, cioè ai risultati conseguiti dagli Stati rispetto agli obiettivi prefissati, e che mira a riequilibrare le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri attraverso una maggiore sussidiarietà.

In maniera estremamente sintetica, può dirsi che questo nuovo modello di attuazione comporta cambiamenti che conducono all'adozione di una programmazione pluriennale unitaria per i due pilastri della PAC da parte di ciascuno Stato membro sulla base degli obiettivi, indicatori e tipi di intervento definiti a livello europeo; all'introduzione di un nuovo quadro per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia di attuazione; all'adeguamento del sistema dei controlli e dell'approccio di *audit*.

Soffermandoci sulla fase di programmazione, deve osservarsi che molte sono le novità per la futura politica di sviluppo rurale e che alcune di esse investono i profili finora analizzati, a partire dal fatto che scompariranno i piani di sviluppo rurale. Questi infatti verranno "assorbiti" dal piano strategico nazionale, attraverso cui, una volta identificati i propri bisogni rispetto agli obiettivi generali e specifici individuati dal legislatore europeo<sup>74</sup>, ciascuno Stato membro elabo-

---

<sup>72</sup> Il pacchetto legislativo inoltre contiene una valutazione di impatto e una relazione riguardante tutti i tre regolamenti, disponibili alla pagina [https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en).

<sup>73</sup> V. COMMISSIONE EUROPEA, *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) 713 del 29 novembre 2017, Bruxelles, 2017. Su cui v. S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 112 ss.

<sup>74</sup> I tre obiettivi generali e i nove obiettivi specifici sono indicati rispettivamente

rerà una strategia di intervento unitaria, comprendente sia gli interventi del primo pilastro che quelli del secondo pilastro (pagamenti diretti, misure di sviluppo rurale e strategie settoriali nell'ambito dell'OCM) e unica per tutto il territorio nazionale. Contestualmente dovranno essere individuati dei *target* quantificati, basati sugli indicatori, sempre definiti a livello europeo, che servono a guidare l'implementazione del piano e a valutarne la *performance*<sup>75</sup>.

Otto sono le misure di sviluppo rurale previste dalla proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC»<sup>76</sup>, che fondamentalmente ripropongono le misure dell'attuale programmazione, accorpandole in macro-misure.

Per ciascuna di esse sono indicati solo dei principi generali in quanto agli Stati membri è lasciata ampia discrezionalità nella definizione delle condizioni di ammissibilità, ivi compresi i criteri di ammissibilità<sup>77</sup>. Infatti, nell'ottica del perseguimento della semplificazione, il modello di attuazione proposto non prevede più criteri di ammissibilità al sostegno stabiliti a livello europeo, ma ne affida

---

agli artt. 5 e 6 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC». Sia gli uni che gli altri possono essere distinti in obiettivi concernenti la sostenibilità economica, la sostenibilità ambientale e la sostenibilità socio-territoriale dell'agricoltura, dell'alimentazione e delle aree rurali.

<sup>75</sup> I finanziamenti agli Stati saranno infatti erogati sulla base dei risultati conseguiti e del rispetto delle disposizioni di base. Pertanto, l'ammissibilità al finanziamento non dipenderà più dalla legittimità e regolarità delle operazioni svolte da ciascun beneficiario, come ora accade.

Sui piani strategici v. P. LONDERO, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 56, p. 18 ss.; F. MANTINO, *Il Piano Strategico Nazionale della PAC: i nodi critici e alcune proposte*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 56, p. 22 ss.

<sup>76</sup> L'art. 64 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC» comprende: gli impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione; i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici; gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; gli investimenti; l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali; gli strumenti per la gestione del rischio; la cooperazione; lo scambio di conoscenze e l'informazione.

<sup>77</sup> Anche in merito ai criteri di selezione sono solo indicati dei principi generali, a questi è dedicato l'art. 73 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC».

Vale la pena osservare come a fronte di articoli piuttosto "sintetici", sono molti i dettagli riferiti alle misure descritti nei pertinenti *considerando*.

la determinazione agli Stati membri al fine di tener conto delle loro circostanze particolari<sup>78</sup>.

Con la stessa logica è lasciata agli Stati la possibilità di precisare alcune definizioni “chiave” nei rispettivi piani strategici, ancorché nell’ambito di definizioni quadro stabilite dalla proposta, come quelle di attività agricola, superficie agricola, ettaro ammissibile, agricoltore vero e proprio e giovane agricoltore<sup>79</sup>.

Nello specifico, due delle otto misure individuano come beneficiari<sup>80</sup> gli agricoltori veri e propri, mentre altre misure affiancano agli agricoltori, intesi in senso generico<sup>81</sup> o come giovani agricoltori, altri soggetti (silvicoltori, altri gestori del territorio, imprese rurali e genericamente altri beneficiari), altre ancora non menzionano nemmeno la parola beneficiari.

Una delle misure è dedicata agli approcci di intervento colletti-

---

<sup>78</sup> V. sul punto la Relazione di accompagnamento alla proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC» e il 37° *considerando* della suddetta proposta.

Secondo il nuovo modello di attuazione le condizioni di ammissibilità (che – si ricorda – comprendono oltre ai criteri di ammissibilità anche gli impegni oggetto della misura e assunti dai beneficiari e gli obblighi derivanti da tali impegni) previste per i singoli sostegni da parte degli Stati membri non saranno più oggetto di audit da parte della Commissione, proprio perché l’attenzione sarà spostata sulla *performance* degli Stati. Se uno Stato non raggiungerà i target prefissati, se si avranno riduzioni o sospensioni dei finanziamenti europei non ci sarà comunque impatto sui singoli pagamenti ricevuti dai beneficiari.

<sup>79</sup> Le definizioni sono indicate all’art. 4 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC».

<sup>80</sup> La proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC» identifica come beneficiari delle misure di sviluppo rurale: *i*) un organismo di diritto pubblico o privato, un soggetto dotato o non dotato di personalità giuridica o una persona fisica, responsabile dell’avvio o dell’avvio e dell’attuazione delle operazioni; *ii*) nel contesto dei regimi di aiuti di Stato, l’organismo che riceve l’aiuto; *iii*) nel contesto degli strumenti finanziari, l’organismo che attua il fondo di partecipazione o, in assenza di un fondo di partecipazione, l’organismo che attua il fondo specifico o, se l’autorità di gestione gestisce lo strumento finanziario, l’autorità di gestione».

<sup>81</sup> L’agricoltore è definito dall’art. 4 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC» come «una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale a detto gruppo e ai suoi membri, la cui azienda è situata nell’ambito di applicazione territoriale dei Trattati ai sensi dell’art. 52 del Trattato sull’Unione europea (TUE) in combinato disposto con gli artt. 349 e 355 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e che esercita un’attività agricola quale definita dagli Stati membri».

vi basati sulla *cooperazione* tra due soggetti<sup>82</sup>. La misura ingloba gli attuali strumenti di integrazione e cooperazione della politica di sviluppo rurale e si apre a qualsiasi altra forma di cooperazione ritenuta necessaria per il conseguimento degli obiettivi specifici della PAC<sup>83</sup>.

L'approccio collettivo è espressamente richiamato anche dalla misura prevista dall'art. 65 concernente gli "Impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione". Questa misura raggruppa gli attuali pagamenti agro-climatico-ambientali, la misura agricoltura biologica; i pagamenti per il benessere degli animali e per i servizi silvo-ambientali e climatici e salvaguardia delle foreste. In aggiunta a questi tradizionali interventi gli Stati potranno introdurre altri tipi di regime, secondo le proprie esigenze<sup>84</sup>.

Come evincibile dal nome della misura si è inteso precisare il contenuto dell'impegno chiaramente identificandolo come un «regime di pagamento basato sulla gestione». L'art. 65, tuttavia, prevede espressamente la possibilità per gli Stati di promuovere anche «regimi di pagamento basati sui risultati». Questi ultimi, così come i regimi collettivi, possono essere previsti nei piani strategici «per incoraggiare gli agricoltori a produrre un significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia e in modo misurabile»<sup>85</sup>.

Come per la vigente programmazione è necessario che l'impegno, assunto volontariamente, vada al di là delle norme e dei requisiti di base obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione e nazionale,

---

<sup>82</sup> V. art. 71 della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC».

<sup>83</sup> In via esemplificativa, il 45° *considerando* richiama le forme di cooperazione aventi ad oggetto «l'istituzione di regimi di qualità; azioni ambientali e climatiche collettive; la promozione delle filiere corte e dei mercati locali; progetti pilota; progetti di gruppi operativi all'interno del PEI "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura", progetti di sviluppo locale, piccoli comuni intelligenti, gruppi di acquisto e associazioni per l'uso collettivo dei macchinari agricoli; partenariati aziendali; piani di gestione forestale; reti e poli; agricoltura sociale; agricoltura sostenuta dalla comunità; azioni nell'ambito del LEADER; e la creazione di gruppi di produttori e organizzazioni di produttori».

Sulla nuova misura di cooperazione v. S. TARANGIOLI, *L'integrazione e le azioni collettive della politica di sviluppo rurale nella PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 59, p. 65 ss.

<sup>84</sup> V. 38° *considerando* della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC».

<sup>85</sup> Cfr. art. 65, par. 7, della proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC».

nonché al di là della condizionalità. Inoltre, deve essere diverso dai regimi ecologici previsti nell'ambito del I pilastro, i quali rappresentano il nuovo elemento dell'architettura ambientale della PAC per il dopo 2020<sup>86</sup>. Questa, infatti, oltre a basarsi su una condizionalità "rafforzata"<sup>87</sup> e sugli impegni di cui all'art. 65, si avvale di un nuovo strumento volto a incentivare le pratiche agricole volontarie che siano benefiche per il clima e l'ambiente, in cambio di un pagamento aggiuntivo al sostegno di base al reddito oppure di pagamenti totalmente o parzialmente compensativi dei costi supplementari sostenuti e del mancato guadagno derivanti dagli impegni.

Rimangono invece totalmente compensative dei costi, ivi comprensivi quelli di transazione<sup>88</sup>, e del mancato guadagno le misure di cui all'art. 65, alle quali pertanto continuano ad applicarsi le regole previste per i sostegni ricadenti nella "scatola verde" di cui all'Allegato 2 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC<sup>89</sup>. Scompare invece il riferimento alla loro natura contrattuale, fermo restando che tali

---

<sup>86</sup> La proposta di PAC per il periodo 2021-2027 ambisce a innalzare il proprio contributo alla tutela dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico, a tal fine si propone di dedicare il 40% della dotazione finanziaria complessiva agli obiettivi climatici e di destinare almeno il 30% di ciascuna dotazione nazionale agli impegni ambientali. Inoltre gli Stati possono decidere di utilizzare una determinata quota della dotazione FEASR per sostenere progetti sulla natura ricadenti nell'ambito dell'iniziativa Life e possono ricevere un premio per l'efficacia dell'attuazione per ricompensare prestazioni soddisfacenti in relazione ai target finali ambientali e climatici.

Sulla nuova architettura verde v. D. MARANDOLA, F. VANNI, *Le sfide della nuova architettura verde della PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 59, p. 25 ss.

<sup>87</sup> Si propone di aumentare sia i CGO che le BCAA, i primi passerebbero da 13 a 16, le seconde da 7 a 10.

<sup>88</sup> L'art. 65 non specifica più la percentuale di copertura dei costi.

Se il sostegno nell'ambito di questo tipo di interventi è concesso per impegni agro-climatico-ambientali, impegni ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica e servizi silvo-climatico-ambientali, gli Stati membri stabiliscono un pagamento per ettaro. In casi debitamente giustificati, gli Stati membri possono concedere il sostegno sotto forma di pagamento forfettario o una tantum per unità. I pagamenti sono concessi annualmente e gli impegni possono avere una durata da 5 a 7 anni, ma possono essere previsti anche impegni con una durata maggiore (se necessario per conseguire o conservare determinati benefici ambientali auspicati) o minore (casi eccezionali e debitamente motivati, nonché per i nuovi impegni direttamente successivi a quelli realizzati nel periodo iniziale).

<sup>89</sup> In generale deve osservarsi come la proposta di «regolamento sui piani strategici della PAC» pone particolare attenzione al rispetto degli obblighi internazionali in ma-

impegni sono compresi nel concetto di operazione, richiamato dall'art. 65, par. 7, il quale continua a includere i contratti<sup>90</sup>. Da tale omissione tuttavia non può evincersi il cambiamento di un'impostazione ultradecennale, tanto che, in vari documenti, la Commissione continua a definire i "nuovi" impegni agro-climatico-ambientali come contratti<sup>91</sup>.

La proposta di riforma della PAC prosegue con fatica e rilento il suo *iter* per l'approvazione. Infatti alla fine di ottobre 2019 la Commissione ha presentato due proposte legislative contenenti misure transitorie per il 2021, che trovano il loro presupposto nel fatto che l'entrata in vigore della nuova PAC, inizialmente prevista per il 1° gennaio 2021, verrà posticipata di un anno.

Nonostante il positivo accoglimento di alcune novità che si possono ritenere un passo in avanti rispetto a delle criticità da tempo segnalate<sup>92</sup>, la proposta è comunque oggetto di un'accesa discussione in sedi istituzionali e non<sup>93</sup>.

Molti sono i nodi ancora da sciogliere. Possono qui segnalarsi tra

---

teria di sostegno interno stabiliti nell'accordo sull'agricoltura dell'OMC, esso costituisce uno dei requisiti comuni che i piani strategici degli Stati membri devono osservare.

<sup>90</sup> Ai sensi dell'art. 3, lett. c), deve intendersi come «operazione»: «i) un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di progetti selezionati nell'ambito dei programmi in questione; ii) nel contesto degli strumenti finanziari, il contributo di un programma a uno strumento finanziario e il successivo sostegno finanziario fornito ai destinatari finali da tale strumento finanziario».

<sup>91</sup> Si v., ad esempio, European Commission, *The Post-2020 Common Agricultural Policy: Environmental Benefits and Simplification*, reperibile al link [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_en.pdf).

<sup>92</sup> In generale è apprezzato il cambio di mentalità dalla *compliance* alla *performance*, la maggiore flessibilità accordata agli Stati, l'introduzione di un quadro strategico unico per gli interventi del I e del II pilastro, l'esplicitazione degli obiettivi dei pagamenti diretti, la maggiore attenzione per l'ambiente e il clima. In merito v. M.R. PUPO D'ANDREA, *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 56, p. 14.

<sup>93</sup> Si v. *ex multis* CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Parere n. 7/2018 sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020*; MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *Future PAC et Pacte Vert européen: déclaration conjointe des ministres de l'agriculture d'Allemagne, d'Espagne et de France*, 16 Juillet 2018; COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Parere sulla Riforma della Politica agricola comune*, 2019/C 86/11; O. DE SHUTTER, N. JACOBS, C. CLÉMENT, F. AJENA, *Towards a Common Food Policy for the EU*, International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES - Food), 2019.

gli aspetti più criticati quello della mancanza di coerenza tra i principi enunciati e gli strumenti proposti. Infatti, una delle principali perplessità riguarda il fatto che «il nuovo approccio (l'orientamento ai risultati) e la nuova *governance* vengono calati su strumenti (i tipi di intervento) che restano sostanzialmente invariati»<sup>94</sup>. Con riferimento specifico ai pagamenti agro-climatico-ambientali può inoltre aggiungersi anche la mancanza di coordinamento con il regime ecologico. Questo profilo insieme ad elementi della proposta fanno temere che senza adeguati cambiamenti non possa essere raggiunto il dichiarato obiettivo di rendere ancor più ambientalmente sostenibile la PAC<sup>95</sup>, obiettivo peraltro recentemente rilanciato dal *Green Deal* europeo<sup>96</sup>.

L'esigenza, comunque imprescindibile, di ridimensionare le esternalità ambientali negative e di aumentare le azioni benefiche a favore di clima e ambiente non deve tuttavia far trascurare altri temi e valori di natura che attengono alla «dimensione multideale» dell'agricoltura<sup>97</sup>. Si corre il rischio, altrimenti, di affidarsi a una visione di essa riduttiva.

Come accaduto per la tutela ambientale, è necessario, invece, agire anche per combattere le esternalità “sociali” negative (come la violazione delle norme sulla sicurezza dei lavoratori e sulla tutela delle condizioni di lavoro)<sup>98</sup> e al contempo valorizzare il contributo proattivo dell'agricoltura per affrontare sfide come quella della im-

---

<sup>94</sup> Cfr. M.R. PUPO D'ANDREA, *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, cit., p. 15.

<sup>95</sup> Sul punto v. K. HART, F. BAS-DEFOSSEZ, *CAP 2021-27: Proposals for Increasing its Environmental and Climate Ambition, Report for NABU by IEEP*, Institute for European Environmental Policy, 2018; F. BAS-DEFOSSEZ, S. MEREDITH, *CAP 2021-27: A Comparative Analysis of the Environmental Performance of the COMENVI and COMAGRI Reports on the Commission's Proposals, Report for NABU by IEEP*, Institute for European Environmental Policy, 2019.

<sup>96</sup> V. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 def. dell'11 dicembre 2019, Bruxelles, 2019.

<sup>97</sup> Cfr. F. ADORNATO, *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo: il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2015, 2-3, p. 9.

<sup>98</sup> Sul contributo della PAC alla tutela del lavoro in agricoltura si v. 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*, 2018, 158, p. 259 ss.



migrazione<sup>99</sup>, dell'inclusione e coesione sociale e territoriale, nonché della sicurezza alimentare, nella pluralità del suo significato<sup>100</sup>.

Si tratta di temi richiamati in più passaggi dal pacchetto legislativo ma sostanzialmente rimessi alle diverse sensibilità e capacità strategiche e amministrative degli Stati membri, come del resto la stessa azione in ambito ambientale e climatico.

In quest'ottica, non può non osservarsi che la determinazione dei criteri e delle altre condizioni di ammissibilità, nonché dei criteri di selezione da parte degli Stati sarà quanto mai decisiva per cogliere le opportunità offerte dalla maggiore flessibilità del modello proposto di attuazione della PAC, sebbene i rischi legati a questo modello assai radicale di sussidiarietà sono molteplici e pericolosi e per molti superano le opportunità. I prossimi mesi di discussione «costituiranno un ulteriore banco di prova per la tenuta del carattere comune della PAC e, più in generale, per la tenuta del sistema Europa»<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Sul tema agricoltura e immigrazione si v. le considerazioni di A. TOMMASINI, *Agricoltura e immigrazione. Tra diritti violati e opportunità di sviluppo*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber amicorum Alberto Germanò*, Torino, 2017, Tomo I, p. 763 ss.; M. GIOIA, L. PAOLONI, *Diritto agroalimentare*, in *Terra e migranti*, 2019, 2, p. 295 ss.

<sup>100</sup> Sulle implicazioni tra *food security*, *food safety* e ambiente v. recentemente 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.

<sup>101</sup> L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 66.

EDOARDO MAZZANTI

**LE FRODI AGRICOLE  
NELLO SPECCHIO DELLA TUTELA PENALE  
DEGLI INTERESSI FINANZIARI UE**

ABSTRACT

Il lavoro analizza la disciplina penale degli abusi nei finanziamenti PAC quale ipotesi specifica di frodi contro gli interessi finanziari UE. Dato sommariamente conto delle intersezioni tra PAC e ordinamento penale, l'articolo offre una panoramica delle fattispecie criminose vigenti, interrogandosi, successivamente, circa l'incidenza che il recepimento della c.d. direttiva PIF è destinata ad avere sul sistema frodi. Dall'analisi, emergono le criticità di un apparato sanzionatorio formato per accumulo, non sempre ben coordinato con la disciplina sottostante e bisognoso, perciò, di un intervento razionalizzatore di ampio respiro.

*The article deals with the criminal regime of frauds in CAP subsidies as a specific example of frauds against the EU financial interests. Once framed the intersections between CAP regulations and the Criminal Justice System, the paper, first, focuses on the currently applicable offenses; then, examines how the 'PIF Directive' enactment could reshape the overall Italian legislation on EU frauds. The assumption is that the current criminal apparatus is rather chaotic, not perfectly-coordinated with the underlying legislation and, thus, in need of a wide-ranging, rationalizing reform.*

PAROLE CHIAVE: Politica agricola comune – Frodi contro gli interessi finanziari UE – Diritto penale – Direttiva PIF.

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Frauds against the Financial Interests of the European Union – Criminal Law – PIF Directive.*

SOMMARIO – 1. Introduzione. – 2. Le frodi in danno alla PAC tra lesione degli interessi UE e *State-corporate crime*. – 3. L'apparato penalistico italiano. – 3.1. Percezione indebita. – 3.1.1. (*Segue*): uso distorto. – 3.2. Misure ablativie e pene accessorie. – 4. I risvolti dell'attuazione della direttiva PIF sul sistema delle frodi PAC. – 5. Considerazioni finali.

1. Raffrontare diritto agrario e diritto penale significa mappare le intersezioni tra due “territori di confine”: se il secondo sfoggia *storicamente* un «ineliminabile carattere frammentario», prescindendo «dal peculiare atteggiarsi della materia oggetto del comando o del divieto»<sup>1</sup> e incarnando, piuttosto, un «‘momento di passaggio’ [...] a fronte del più vasto campo di interventi implementabili»<sup>2</sup>, il primo, col trascorrere del tempo, ha assunto tratti di straordinaria mobilità, diventando ‘arena di regolazione’ aperta<sup>3</sup> ed ergendosi, per tale via, a paradigma della post-modernità giuridica<sup>4</sup>. Punto di raccordo privilegiato tra i due mondi è senz'altro rappresentato dalla frode.

Tradizionalmente associato ai temi dell'igiene e della salubrità dei prodotti<sup>5</sup>, il concetto di ‘frode’, in ambito agrario, assume rilevanza decisiva anche (e soprattutto) nel diverso settore della tutela

<sup>1</sup> T. PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2017, p. 1 ss. (corsivi nell'originale).

<sup>2</sup> G.A. DE FRANCESCO, *Programmi di tutela e ruolo dell'intervento penale*, Torino, 2004, p. 47.

<sup>3</sup> F. ALBISINNI, *Legalità europea ed imprese agricole e alimentari nel mercato globale*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 14 s.; similmente, nell'adiacente comparto del diritto alimentare; ID., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 142: «il congiunto esercizio di plurime competenze finisce per tale via con il dislocare confini e contenuti in un materia, l'alimentazione appunto, non collocabile appieno in alcuna delle partizioni sin qui abituali, e piuttosto essa stessa espressione di una diversa integrazione (e percezione) di bisogni e di interessi» (corsivi nell'originale).

<sup>4</sup> In questi termini, ripercorrendo il pensiero di Giangastone Bolla, P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto 'agrario' in Italia*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 1, part. p. 22 ss. La curvatura post-moderna è, del resto, ormai pacificamente riconosciuta anche in ambito penale; per un'efficace sintesi, di recente, F. PALAZZO - F. VIGANÒ, *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018, p. 129 ss.

<sup>5</sup> T. PADOVANI, *L'avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, a cura di A. Germanò - E. Rook Basile, Milano, 1999, p. 21; *amplius*, con generico riferimento alla tutela della salute dei consumatori, A. MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006, p. 101 ss. L'assenza di una definizione comune a livello europeo, peraltro, complica la pianificazione di strategie condivise sull'intero territorio dell'Unione (cfr. F. LOTTA - J. BOGUE, *Defining Food Fraud in the Modern Supply Chain*, in *Eur. food feed law rev.*, 2015, 2, p. 114).

degli interessi finanziari dell'Unione<sup>6</sup>. A partire dalla fine degli anni Ottanta, in effetti, la compenetrazione tra materia agricola, obblighi europei di criminalizzazione e salvaguardia del bilancio comunitario s'è fatta viepiù stringente, interessando trasversalmente tanto le entrate quanto le spese. Basti pensare, nel primo senso, alla celebre vicenda relativa all'evasione dei dazi sul mais, la quale, portata all'attenzione della Corte di Giustizia<sup>7</sup>, ha di fatto innescato il processo di formazione della 'politica criminale europea'<sup>8</sup>; e, nel secondo, alle molteplici condotte fraudolente variamente in grado di creare distorsioni all'interno della politica agricola comune (PAC).

È appunto su quest'ultimo comparto – genericamente etichettabile “frodi agricole” o “frodi PAC” – che ci si concentrerà nelle pagine seguenti. A tal fine, dopo aver dato sommariamente conto delle intersezioni tra PAC e sistema penale (par. 2), verrà offerta una panoramica delle fattispecie criminose contemplate dall'ordinamento italiano (par. 3), soffermandoci, sia pur in modo sintetico, sulle fattispecie di contrasto dell'indebita percezione di erogazioni e del loro uso distorto e, infine, sulle numerose misure di carattere *lato sensu* accessorio previste da codice e legislazione speciale. Di séguito, si darà conto del recente schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. direttiva PIF), interrogandoci circa la sua incidenza sul sistema sanzionatorio contro le frodi agricole (par. 4). Brevi osservazioni critiche concluderanno il lavoro (par. 5).

2. In via di massima approssimazione, nella nozione di 'frode PAC' può essere fatta rientrare qualunque condotta tesa a stornare risorse pubbliche destinate al finanziamento di attività agricole. Essa rappresenta lo snodo tra due universi normativi – la PAC e il sistema penale – differenti eppure serratamente dialoganti, bisognosi di

---

<sup>6</sup> Sui punti di contatto tra conformità agli standard di sicurezza e contrasto alle frodi che incidono sul bilancio europeo, però, F. ALBISINNI, *Legalità europea*, cit., p. 25.

<sup>7</sup> Corte giust. CE, 21 settembre 1989, C-68/88, part. par. 24 s.

<sup>8</sup> G. GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, in *Criminalia*, 2006, p. 102.

reciproca integrazione. Proiettata sullo sfondo europeo, la dialettica attinge tre piani: normativo, empirico e istituzionale.

Sul piano normativo, disciplina PAC e sistema penale condividono l'obiettivo di preservazione funzionale del bilancio europeo: da un lato, gli artt. 58 ss. reg. (UE) n. 1306/2013 prescrivono agli Stati membri l'adozione di disposizioni necessarie per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari, allo scopo di prevenire e sanzionare le frodi<sup>9</sup>; dall'altro, simmetricamente, i contributi agricoli – siano essi diretti o indiretti<sup>10</sup> – rientrano perfettamente nel concetto di 'spese coperte dal bilancio dell'Unione' che gli Stati membri hanno l'obbligo di proteggere attraverso il diritto penale (art. 2, par. 1, lett. a, direttiva (UE) 2017/1371). Sebbene non pienamente sovrapponibili<sup>11</sup>, dunque, i due sistemi trovano nella tutela degli interessi finanziari UE un saldo punto di convergenza.

Scendendo sul piano empirico, è ampiamente documentato che il sistema di erogazione di fondi europei favorisca la manifestazione di fenomeni illeciti<sup>12</sup>, anche propriamente criminali. Nel peculiare ambito dei contributi all'agricoltura, il rischio frode è propiziato da almeno tre fattori: (i) l'imponenza delle risorse destinate alla PAC<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> Sui profili operativi, cfr. reg. esec. (UE) n. 1971 e 1975/2015.

<sup>10</sup> Per un'esauritiva cartografia delle voci del bilancio UE ai fini penalistici, A. VEGNONI, *Il concetto di 'interessi finanziari dell'Unione europea' e il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2018, 12, p. 4382, part. p. 4388 ss. per le spese.

<sup>11</sup> Basti ricordare, nel primo senso, che il reg. n. 1306/2013 pone l'obbligo di introdurre non norme penali ma, secondo l'ampia formula tradizionale, «sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive» (art. 58, par. 1, lett. c, reg. ult. cit.), peraltro con l'obiettivo di prevenire sia le "frodi" che le "irregolarità" (sulla cui definizione, v. art. 2, par. 1, lett. g, reg. ult. cit. che richiama art. 1, par. 2, reg. (CE, Euratom) n. 2988/1995); nel secondo senso, la direttiva PIF estende la sua portata applicativa ben oltre le spese, prescrivendo, tuttavia, modalità più dettagliate di aggressione in rispetto del principio di sussidiarietà penale.

<sup>12</sup> Cfr. OLAF, *Report 2018*, disponibile al link [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2018_en.pdf), part. p. 26 ss., ove si dà conto delle attività svolte dall'Ufficio anti-frode dell'Unione nell'ambito dei finanziamenti agricoli. Interessante notare la funzione di 'apripista' che le indagini nei confronti dell'Italia hanno svolto; è stato lo studio degli schemi fraudolenti adoperati da richiedenti italiani, precisa OLAF, ad aver facilitato l'emersione di fenomeni analoghi in Francia e in Bulgaria.

<sup>13</sup> Nel periodo di programmazione 2014-2020, le erogazioni PAC hanno coperto il 38% delle spese dell'Unione, pari a circa 363 miliardi di euro (all. I reg. (UE) n. 1311/2013), oltre 32 dei quali destinati all'Italia.

che rendono i comportamenti fraudolenti particolarmente appetibili; (ii) la straordinaria complessità e, in buona misura, farraginosità delle disciplina<sup>14</sup>, terreno fertile per intenti decettivi e distrattivi; (iii) il passaggio, a partire dal 2003<sup>15</sup>, al c.d. regime disaccoppiato<sup>16</sup>, che, svincolando i pagamenti dai volumi di produzione, aumenta la possibilità che i richiedenti beneficino di aiuti limitandosi ad attestare falsamente la sussistenza dei requisiti prescritti<sup>17</sup>. Risalta, così, la «sicura carica criminogena» del sistema di erogazione<sup>18</sup>, particolarmente attrattivo soprattutto per la criminalità organizzata<sup>19</sup>. Ma v'è di più. L'evoluzione della PAC, s'è osservato, rende evidente la preferenza accordata alla (grande) rendita rispetto alla (piccola) impresa<sup>20</sup>; ebbene, stando a una recente inchiesta che ha suscitato notevole clamore<sup>21</sup>, il drenaggio dei flussi di denaro nelle mani di pochi

---

<sup>14</sup> A. TOMMASINI, *Finanziamenti agricoli europei, pratiche elusive e tecniche rimediabili*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, pp. 87 s., 99.

<sup>15</sup> Reg. (CE) nn. 1782 e 1783/2003 (c.d. riforma Fischler).

<sup>16</sup> Per “disaccoppiamento”, s'intende l'erogazione di contributi agricoli indipendenti dalla produzione; in tal senso, a partire dal 2003, gli agricoltori beneficino di aiuti diretti semplicemente attestando, da un lato, di essere “in attività”; dall'altro, di rispettare le cc.dd. condizionalità, a loro volta divise in ‘atti’ (o criteri di gestione obbligatoria, CGO) e “regole” (volte al mantenimento di buone condizioni agronomiche e ambientali, BCAA). Per un inquadramento, L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 1, p. 181 ss.

<sup>17</sup> Questo dato sembrerebbe confermato dal Report 2018 elaborato dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), a memoria del quale circa metà delle irregolarità/frodi connesse alla PAC (272 su 574) riguarda gli aiuti diretti disaccoppiati.

<sup>18</sup> G. GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari*, cit., p. 95.

<sup>19</sup> E.U. SAVONA, voce *Criminalità organizzata*, *Enc. Nov.*, 1998, disponibile al link [http://www.treccani.it/enciclopedia/criminalita-organizzata\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/criminalita-organizzata_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/), il quale ravvisa proprio nelle frodi al bilancio UE un chiaro esempio di attività criminale organizzata a livello imprenditoriale.

<sup>20</sup> F. SOTTE, *Sessant'anni di Europa e di PAC: il nuovo che c'è e il vecchio che è rimasto*, *Agriregioneuropa*, 2017, n. 50.

<sup>21</sup> S. GEBREKIDAN - M. APUZZO - B. NOVAK, *The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions*, in *The New York Times*, 3 novembre 2019. L'effetto deflagrante della pubblicazione ha imposto un'immediata presa di posizione alla Commissione europea, intenzionata, si legge in una nota del giorno seguente, ad adottare un regime di tolleranza zero nei confronti delle frodi. In tal senso, significativa – benché precedente – la proposta di regolamento che mira a introdurre misure finanziarie lato *sensu* punitive nei confronti dei Paesi caratterizzati da una «carezza generalizzata ri-

beneficiari strettamente legati a politici di spicco avrebbe rappresentato, in alcuni Paesi dell'Est, un anomalo caso di *land-grabbing* su territorio europeo<sup>22</sup> finalizzato all'istituzione di un 'moderno sistema feudale'; una gestione del potere pubblico retta su accaparramento, corruzione e minacce agevolmente accostabile, per come descritta, alla categoria criminologica degli *State-corporate crime*<sup>23</sup>.

Infine, sul piano istituzionale, PAC e sistema penale sembrano animati da una per certi versi similare tensione tra Unione e Stati membri. Quanto alla PAC, s'è sostenuto che la riforma del 2013 abbia comportato una «sostanziale riscrittura del complessivo modello europeo di regolazione e di governo del settore agro-alimentare»<sup>24</sup>, che privilegia l'accentramento delle decisioni attribuendo però, al contempo, importanti responsabilità anche al singolo Stato, non soltanto in fase distributiva e punitiva ma anche, a monte, in fase definitoria<sup>25</sup>; del re-

---

guardante lo Stato di diritto» (COM (2018) 324 *final*, 2 maggio 2018). L'art. 3 par. 2 della proposta precisa che «possono, in particolare, essere considerate carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto: (a) le minacce all'indipendenza della magistratura; (b) l'omessa prevenzione, rettifica e sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità incaricate dell'applicazione della legge, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro buon funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; (c) il ridimensionamento della disponibilità e dell'efficacia delle vie di ricorso, ad esempio attraverso norme procedurali restrittive, la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazione della legge».

<sup>22</sup> Con particolare attenzione al caso ungherese, R. SZABO, *Hungarian Land-Grabbing: Family Farmers vs. Politically Backed Oligarchs*, in *Green Eur. Journ.*, 1 marzo 2013. In prospettiva giuridica, solitamente, il fenomeno del *land-grabbing* chiama in causa la responsabilità delle multinazionali che investono in Paesi in via di sviluppo (cfr. A. VIVIANI, "Land grabbing" e diritti umani, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, 1, p. 209).

<sup>23</sup> La nozione di "*State-corporate crime*" pertiene agli studi di criminologia critica (su cui, in Italia, fondamentale A. BARATTA, *Criminologia critica e critica del diritto penale*, ried. a cura di A. Simone, Sesto San Giovanni, 2019, *passim*) e indica, in termini ampi, qualunque azione illegale o socialmente lesiva che derivi dalla cooperazione programmatica tra un'impresa privata e un potere pubblico e riguardi, indistintamente, sistemi di produzione privata o di politica economica pubblica. Per la genesi e l'inquadramento teorico del concetto, R.C. KRAMER - R.J. MICHALOWSKI - D. KAUZLARICH, *The Origins and Development of the Concept and Theory of State-Corporate Crime*, in *Crime del.*, 2002, 48(2), p. 263.

<sup>24</sup> F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., p. 178.

<sup>25</sup> Gli Stati membri godono di ampi margini di apprezzamento, per citare giusto qualche esempio, nella definizione di "zona rurale" (art. 50 reg. (UE) 1305/2013), in quel-

sto, un modello di *governance* declinato in senso plurale appare, sulla carta<sup>26</sup>, quello più adatto a combinare armonizzazione – la politica agricola è pur sempre *comune* – e differenziazione – la materia *agricola* non può che risentire delle peculiarità territoriali di ciascuno Stato. *Mutatis mutandis*, analoga contesa è riscontrabile in campo penale: la travagliata vicenda Taricco<sup>27</sup> – avente a oggetto, non a caso, proprio la protezione degli interessi finanziari UE<sup>28</sup> – rappresenta un esempio fulgido di come, in materia punitiva, alla dilatazione delle competenze unioniste faccia da contraltare il puntellamento dei principi cardine del diritto penale, di storica pertinenza statale<sup>29</sup>. In una battuta,

---

la di “agricoltore attivo” (art. 9, par. 3, reg. (UE) 1307/2013), in quella di “pratiche agricole benefiche per il clima e per l’ambiente” (art. 43, parr. 5-6, reg. (UE) 1307/2013) ecc.

<sup>26</sup> Sul piano pratico, esprime numerose perplessità F. SOTTE, *Sessant’anni di Europa e di PAC*, cit., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>27</sup> Corte giust. UE, 8 settembre 2015, C-105/14; Corte cost., n. 24/2007; Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 dicembre 2017, C-42-17; Corte cost., n. 115/2018. La vicenda, arcinota, ha assunto valore cruciale in numerose branche dell’ordinamento giuridico, abbracciando questioni inerenti i principi fondamentali del diritto penale, il rapporto tra legge scritta e c.d. formante giurisprudenziale e, non per ultimo, i rapporti tra ordinamento nazionale ed europeo, tanto sul piano delle istituzioni che delle fonti. Nella sconfinata letteratura, anche per i dovuti rimandi bibliografici, in prospettiva penale, D. PULITANÒ, *La chiusura della saga Taricco e i problemi della legalità penalistica*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 10, p. 1289; G. GRASSO, *Evoluzione del diritto penale europeo e tutela dei diritti fondamentali alla luce della “saga Taricco”*, in *Leg. pen.*, 3 ottobre 2018; in prospettiva costituzionale, S. POLIMENI, *Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l’“evoluzione” dei controlimiti attraverso il “dialogo” tra le Corti, dopo la sent. cost. n. 115/2018*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 2; A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Leg. pen.*, 4 febbraio 2019.

<sup>28</sup> Sottolinea la continuità tra fisco e reati, tradizionali prerogative della sovranità, E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 12, p. 64; circa il ruolo propulsore della sentenza Taricco sul processo di approvazione della direttiva PIF, G. BONDI, *La direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea. Problematiche e prospettive in vista della scadenza dell’obbligo di attuazione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2018, 3/4, p. 681 s.; R. SICURELLA, *Introduzione. Così lontana, così vicina. La tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea dopo la saga Taricco*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella - F. Bianco - V. Scalia, Pisa, 2018, p. 12, che parla di alcune “forzature” dettate dalla «esigenza di incidere sul negoziato all’epoca in corso».

<sup>29</sup> Come lucidamente sintetizzato da A. CELOTTO, *Ritorno al passato sui controlimiti*, in *Giur. cost.*, 2018, 3, p. 1318: «il caso Taricco è uno spinoso intreccio sulla prevalenza del diritto italiano rispetto al diritto dell’Unione europea. Un caso classico di controlimiti, che mette in gioco la struttura stessa dei rapporti tra ordinamenti. Tra monismo, dualismo e prospettive di dialogo»; analogamente, per R. SICURELLA, *Introduzione*, cit.,



sia pur in un quadro di progressiva armonizzazione giuridica su scala europea, specificità agronomica e identità penale-costituzionale declinano, ciascuna per parte propria, una precisa istanza di sussidiarietà, imponendo la ricerca di nuovi equilibri tra “centro” e “periferia”.

3. Come sottolineato da recente dottrina, nella lotta alle frodi, i rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento UE seguono un preciso “moto circolare”<sup>30</sup>, che avvince i rispettivi legislatori e interpreti in vista del comune obiettivo di tutela del bilancio europeo. Il risultato di questo scambio – è opportuno anticiparlo – non può tuttavia dirsi pienamente soddisfacente: l’esigenza di occupare ogni possibile anfratto d’illegalità ha finito col sovraccaricare il sistema, affollandolo di disposizioni spesso mal coordinate e, perciò, dalla resa inferiore rispetto alle aspettative. Una circolarità, insomma, “sfuggita di mano”; tradottasi, come efficacemente detto, in «nomodinamica con effetto *boomerang*»<sup>31</sup>.

Sebbene le ipotesi di mera irregolarità sopravanzino vistosamente quelle di frode<sup>32</sup>, l’ordinamento italiano, seguendo antico costume, conosce una vistosa preponderanza di strumenti penali. L’elenco delle fattispecie applicabili in caso di frodi agricole è vasto e composito<sup>33</sup>; ad arricchire il quadro, come accennato, contribuisce la loro

---

p. 11, la vicenda Taricco «fotografa un momento cruciale nei rapporti tra ordinamento dell’Unione e ordinamenti nazionali che non tarderà ad accendere nuove tensioni in un prossimo futuro».

<sup>30</sup> E. PENCO, *Soglie quantitative di punibilità ed esigenze di sistema*, Piacenza, 2020, p. 94.

<sup>31</sup> E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, *Dig. disc. pen.*, IV agg., Torino, 2010, p. 325; negli stessi termini, con riferimento a una fattispecie specifica, V. VALENTINI, *L’effetto boomerang dell’art. 316-ter cod. pen. fra principi costituzionali e “obblighi” comunitari*, in *Cass. pen.*, 2005, 1, p. 68 s.

<sup>32</sup> Stando al report 2018 elaborato dal COLAF, il rapporto irregolarità/frodi aggiornato al 30 giugno 2019 è nell’ordine di 17/1. Analogo rapporto è presente nei dati delle segnalazioni comunicate all’OLAF da parte della Corte dei Conti (CORTE DEI CONTI, *Relazione annuale 2019. I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi europei*, delib. 20 dicembre 2019, n. 16, p. 288, da cui emerge che, delle 389 segnalazioni aperte, solo 34 costituiscono sospette frode e solo una frode accertata).

<sup>33</sup> In linea generale, le frodi in danno all’Unione europea costituiscono «abusi muniti di elevata carica criminogena, poiché, da un lato, si avvalgono della perpetrazione e diffusione di fenomeni delittuosi ‘satellite’ [...] dall’altro, ‘stimolano’ l’adozione di

frequente contestazione nella forma associativa<sup>34</sup>. Limitandoci alla tutela degli interessi eurounitari ed escludendo dal raggio d'analisi le fattispecie volta a punire la perpetuazione di illeciti precedenti<sup>35</sup>, l'apparato punitivo nostrano consta, essenzialmente, di due categorie criminose: delitti relativi alla indebita percezione di fondi, da un lato; delitti relativi al loro uso distorto, dall'altro.

3.1 Nella prima categoria, il comportamento illecito si colloca in una fase precedente all'erogazione e consiste, in termini generali, nel percepire contributi agricoli in difetto dei requisiti prescritti. L'incompatibilità variamente oggetto di dissimulazione può dipendere sia da cause interne che da cause esterne alla disciplina PAC. Fra le prime, a titolo d'esempio, figurano, per i finanziamenti a carico del FEAGA, l'insussistenza dei presupposti per poter essere definito "agricoltore in attività"<sup>36</sup>; per i finanziamenti a carico del FEASR, l'indisponibilità di aree destinate al rimboschimento<sup>37</sup>. Per quanto con-

---

comportamenti analoghi da parte degli operatori economici 'concorrenti'» (E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 310).

<sup>34</sup> Si veda, per restare all'attualità, l'imponente operazione condotta dalla DDA di Messina nell'area dei Nebrodi, che ha portato all'arresto di decine di soggetti riconducibili a due clan mafiosi, occasionalmente alleatisi per profittare delle ingenti somme di denaro erogate da Bruxelles. Agli esponenti del sodalizio, in particolare, viene contestata una folta schiera di reati contro la persona e contro il patrimonio complessivamente finalizzati all'accaparramento di terreni ove poter "poggiare" i titoli per gli aiuti. Significativo, peraltro, che, nell'ambito della cooperazione internazionale, le frodi al bilancio in agricoltura vengano utilizzate come *passe-partout* per ovviare all'assenza di fattispecie associative di stampo mafioso nei Paesi destinatari delle richieste investigative (in tal senso, v. l'audizione del dott. Gabriele Paci contenuta negli *Stati generali della lotta alle mafie. Tavolo XV - Mafie e Europa*, a cura di A.M. Maugeri, in *Dir. pen. cont.*, 5 aprile 2019, p. 341).

<sup>35</sup> Si tratta, in sostanza, di delitti che puniscono chi ostacoli il recupero di fondi ottenuti illecitamente (in part., art. 648-*bis* ss., cod. pen.). Per un caso di impiego di utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter*, cod. pen.) relativo all'inserimento nella domanda unica di pagamento di cc.dd. diritti all'aiuto artificiosamente creati da altri, da ultimo, Cass. pen. sez. II, 12 febbraio 2019, n. 21712.

<sup>36</sup> Cfr. art. 9, reg. (UE) 1307/2013; d.m. 7 giugno 2018, n. 5465. Non a caso, la nozione di 'agricoltore in attività' è stata definita il punto di sintesi tra l'interesse del singolo Stato membro a sviluppare la propria agricoltura e l'interesse dell'Unione a tutelare i propri interessi finanziari (G. GALASSO, *L'agricoltore in attività*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 104 s.).

<sup>37</sup> Cfr. artt. 21 ss. reg. (UE) n. 1305/2013.

cerne le seconde, sempre a titolo d'esempio, si pensi all'ipotesi del richiedente gravato da misure di prevenzione<sup>38</sup>, non di rado aggirate mediante sofisticate triangolazioni con soggetti, a seconda dei casi, complici o totalmente ignari.

Una rassegna cronologica delle fattispecie collocate in questa prima categoria esemplifica nitidamente la circolarità cui si faceva cenno in apertura.

(I) *Indebita percezione di contributi agricoli*. Il rapporto simbiotico tra diritto penale e diritto agrario trova compiuta manifestazione nell'art. 2 legge 23 dicembre 1986, n. 898<sup>39</sup>, archetipo delle frodi comunitarie *tout court*, volto a colpire l'ottenimento indebito di erogazioni a carico due fondi facenti capo alla PAC<sup>40</sup>. Più in dettaglio, la disposizione punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque, salvo che il fatto integri l'art. 640-*bis* cod. pen., «mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegu[a] indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale»; laddove la somma indebitamente percepita sia inferiore a euro 5.000, si applica unicamente una sanzione amministrativa, calcolata diversamente a seconda del fondo su cui grava l'erogazione<sup>41</sup>.

Pur dovendole tributare il merito d'aver inaugurato il processo di criminalizzazione delle frodi a danno dell'UE, oltretutto in una

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 67, comma 1°, lett. g, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Sulle misure di prevenzione quale strumento cardine nell'area illecita al crocevia tra criminalità economica e criminalità organizzata, la lucida sintesi di F. PALAZZO, *Criminalità economica e criminalità organizzata alla luce della creazione del pm europeo: riflessioni di sintesi*, in *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del Diritto dell'Unione europea*, a cura di A.M. Maugeri - V. Scalia - G.M. Vagliasindi, Pisa, 2019, p. 356.

<sup>39</sup> In argomento, L. MAZZA, *La repressione penale delle frodi nel settore agrario*, in *Dir. giur. amb. agr. alim.*, 2001, 5, p. 292; E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 324 s.; E. PENCO, *Soglie quantitative*, cit., p. 55 ss.

<sup>40</sup> La giurisprudenza ha precisato che la fattispecie punisce le falsità in grado di ledere i fondi europei agricoli, essendo irrilevante, di contro, l'eventuale pregiudizio verso terzi potenziali beneficiari delle erogazioni (Cass. pen. sez. III, 14 maggio 2013, n. 42131).

<sup>41</sup> Cfr. art. 3, legge n. 898 del 1986.

forma decisamente più “agile” rispetto al paradigma della truffa, la fattispecie sconta, oggi, due ordini di criticità apparentemente antitetici. Il primo attiene alla sua portata applicativa, significativamente ridimensionata a causa della straordinaria forza attrattiva dell’art. 640-*bis* cod. pen., prima<sup>42</sup>; della sua sostanziale sovrapposizione col delitto di cui all’art. 316-*ter* cod. pen., poi<sup>43</sup>. Il secondo concerne il rischio di moltiplicazione del carico afflittivo, derivante dalla previsione – *ex art. 3 legge n. 898 del 1986* – d’una sanzione amministrativa da applicarsi «indipendentemente dalla sanzione penale». In proposito, sulla scia della nota sentenza *Grande Stevens*<sup>44</sup>, autorevole dottrina ipotizzava che, ritenuta la predetta sanzione ‘convenzionalmente penale’, tale cumulo punitivo potesse porsi in contrasto col principio di *ne bis in idem*<sup>45</sup>. Arrivata al cospetto della Corte costituzionale, tuttavia, la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile<sup>46</sup>: sebbene, nello specifico, il vizio attenga alla motivazione «carente e incerta» dell’ordinanza di rimessione, significativo, ai nostri fini, l’accento all’obbligo incombente sugli Stati membri di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in relazione alle frodi PAC; elemento che, nel ragionamento della Corte, sembra-

---

<sup>42</sup> La giurisprudenza costituzionale (Corte. cost., n. 25/1994; Corte cost., n. 433/1998) e di legittimità (Cass. pen. sez. un., 24 gennaio 1996, n. 2780) è granitica nel ricostruire il rapporto tra i due reati in termini di sussidiarietà anziché di specialità. Nella casistica recente, s’è così sancito, ad esempio, che la presentazione di false bolle di consegna di prodotti agricoli eccedentari al fine di ottenere i contributi CE integra truffa aggravata e non il delitto complementare (Cass. pen. sez. I, 24 maggio 2012, n. 48096).

<sup>43</sup> In effetti, se la “coabitazione” con l’art. 640-*bis*, cod. pen., è esplicitamente disciplinata mediante la clausola di riserva, seri dubbi sono stati autorevolmente avanzati circa la sopravvivenza del delitto in séguito all’introduzione dell’art. 316-*ter*, cod. pen. (E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 326; M. ROMANO, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2019, p. 93; in senso adesivo, da ultimo, E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell’art. 316-ter cod. pen.*, in *Dir. pen. cont.*, 31 maggio 2019, p. 8).

<sup>44</sup> Corte eur. dir. um., *Grande Stevens e al. c. Italia*, 4 marzo 2014, ric. n. 18640/2010.

<sup>45</sup> G.M. FLICK - V. NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto? “Materia penale”, giusto processo e ne bis in idem nella sentenza della Corte EDU*, 4 marzo 2014, sul market abuse, in *Riv. Atc*, 2014, 3, p. 10.

<sup>46</sup> Corte cost., n. 54/2018.

rebbe corroborare la legittimità di questo modello sanzionatorio a doppio binario<sup>47</sup>.

(II) *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*. L'art. 640-*bis* cod. pen. riveste una posizione centrale nel sistema sanzionatorio anti-frode, rafforzata dalle clausole di riserva previste sia dall'art. 2 legge n. 898/1986 che dall'art. 316-*ter* cod. pen.<sup>48</sup>. Introdotta con la legge 19 marzo 1990, n. 55 e collocata nel Capo relativo ai delitti contro il patrimonio mediante frode, la norma mira a reprimere le condotte decettive finalizzate ad abusare delle pubbliche sovvenzioni, colmando così un vuoto di tutela diffusamente denunciato dalla dottrina dell'epoca<sup>49</sup>. In virtù del ritocco operato con legge 27 ottobre 2017, n. 161, essa punisce da due a sette anni chiunque commetta una truffa che «riguard[i] contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee»<sup>50</sup>. Come si nota, l'oggetto

---

<sup>47</sup> Successivamente, analoga questione non ha passato il filtro d'ammissibilità della Cassazione, sul presupposto – discutibile o, comunque, assai frettolosamente motivato – che la sanzione di cui all'art. 3 legge n. 898/1986 non abbia natura sostanzialmente penale (Cass. civ. sez. II, 15 aprile 2019, n. 10459). Il muro eretto dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità dà dunque prova ulteriore della 'parabola discendente' che, complice il passo indietro della giurisprudenza sovranazionale (cfr. Corte eur. dir. um. (G.C.), *A. e B. c. Norvegia*, 15 novembre 2016, ric. n. 24130/2011), caratterizza la prassi applicativa del principio di *ne bis in idem*. In tema, anche per aggiornati riferimenti giurisprudenziali, L. DEAGLIO, *Il perimetro operativo del ne bis in idem nella giurisprudenza sovranazionale e nazionale. È tempo di bilanci*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 10, p. 1436. Discorso diverso ci pare valga, invece, per la misura della restituzione dell'indebito – parimenti prevista all'art. 3, legge n. 898 del 1986 – cui viene generalmente negata la natura di "sanzione" (cfr. art. 4 par. 4 reg. (CE, Euratom) 2988/1995; Corte giust. UE, 4 giugno 2009, C-158/08, par. 27 s.; in senso problematico, però, muovendo dagli artt. 64 e 77, reg. (UE) 1306/2013, cfr. L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 199 s.).

<sup>48</sup> Circa la natura sussidiaria-residuale degli altri due delitti, si vedano, rispettivamente, Corte cost. n. 25/1994 e Corte cost. n. 95/2004.

<sup>49</sup> Per un quadro, fra i molti, M. BELLI, *La truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in Reati contro la persona e contro il patrimonio*, a cura di C. Piergallini - F. Viganò, Torino, 2015, 686; G. CREAZZO - M. LOMBARDO, sub art. 640-bis, in *Codice penale commentato, www.leggiditalia.it*; E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 316 s.

<sup>50</sup> Nonostante i persistenti dubbi, la dottrina prevalente e la giurisprudenza presoché unanime ravvisano nell'art. 640-*bis*, cod. pen., un'ipotesi circostanziale (da ultimo, Cass. pen. sez. II, 19 novembre 2019, n. 48934)

materiale del reato è descritto con una formula volutamente ampia ed elastica, senz'altro comprensiva anche dei finanziamenti alle attività agricole. In tal senso, a titolo d'esempio, la norma è stata contestata a imprenditori che avevano fatto domanda per il c.d. premio all'estensivazione<sup>51</sup> includendo terreni su cui essi non vantavano alcun titolo giuridico<sup>52</sup>. Sul punto, per quel che qui preme, merita precisare che la normativa di recepimento d'allora declinava in modo piuttosto restrittivo il concetto di 'superficie disponibile'<sup>53</sup>; soluzione, quest'ultima, giudicata in linea con gli obiettivi fissati dalla Corte di Giustizia<sup>54</sup>, fra i quali, per l'appunto, figura la prevenzione delle frodi a danno del bilancio comunitario.

(III) *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*. L'ultimo tassello di questo microsistema punitivo è rappresentato dall'art. 316-ter cod. pen.<sup>55</sup>, introdotto con legge 29 settembre 2000, n. 300, attuativa della c.d. Convenzione PIF del 1995<sup>56</sup>. L'avvento della fattispecie rappresenta la chiusura ideale di quel "moto circolare" innescato a livello domestico – legge n. 898/1986 – riflessosi sul piano europeo – Convenzione PIF – e, da ultimo, rifluito in ambito nazionale. Si tratta di reato comune<sup>57</sup>; la sua collocazione all'interno del Capo

<sup>51</sup> Relativo, cioè, al coefficiente di densità di bovini maschi rispetto alla superficie foraggiera (reg. (CE) n. 1254/99, poi sostituito dal reg. (CE) 1782/2003).

<sup>52</sup> Cass. pen. sez. II, 10 aprile 2012, n. 42363; più di recente, Cass. pen. sez. II, 14 novembre 2018, n. 1161.

<sup>53</sup> Cfr. d.m. 16 marzo 2000, n. 122 e successive integrazioni.

<sup>54</sup> Corte giust. UE, 24 giugno 2010, C-375/08.

<sup>55</sup> Nella trattatistica recente, G. AMARELLI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *I delitti dei Pubblici Ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, a cura di G. Amarelli - S. Fiore, Torino, 2018, p. 79; C. BENUSSI, *Diritto penale della Pubblica Amministrazione*, Padova, 2016, p. 159 ss.; M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 89 ss.

<sup>56</sup> Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995. Non si può non rilevare, tuttavia, come la disposizione non fosse prevista dall'originario d.d.l. governativo di ratifica della Convenzione, nella convinzione – esplicitata nella *Relazione introduttiva* – che l'art. 640-bis, cod. pen., fosse già sufficiente a soddisfare gli obblighi comunitari in parola.

<sup>57</sup> La legge 9 gennaio 2019, n. 3, ha previsto una traslazione al rialzo della cornice edittale laddove il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio con abuso della sua qualità o dei suoi poteri. Dubbi sussistono, tuttavia, in ordine alla sua natura: nel senso dell'aggravante speciale, G. AMARELLI - S. FIORE, *Appendice di aggiornamento a I delitti dei Pubblici Ufficiali*, cit., p. 2; M. VERRUCCHI, *L'interpolazione normativa dell'art. 316-ter, comma 1, cod. pen. nella riforma c.d. 'spazza-*

dedicato ai reati commessi dai pubblici ufficiali, diffusamente criticata in dottrina, si spiega unicamente con la volontà del legislatore di ritenere prioritaria l'offesa recata al ruolo *dinamico* della PA anziché l'aggressione al bene 'patrimonio' in quanto tale<sup>58</sup>. La fattispecie punisce con reclusione da sei mesi a tre anni chiunque «mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegu[a] indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee». La norma replica la struttura del delitto *ex art. 2 legge n. 898/1986*<sup>59</sup>, prevedendo una clausola di riserva a vantaggio dell'art. 640-*bis* cod. pen. e una soglia di 3.999,96 euro al di sotto della quale l'illecito assume mera rilevanza amministrativa<sup>60</sup>. Quanto al rapporto con la truffa aggravata, è diffusa l'opinione che l'art. 316-*ter* cod. pen. sia connotato da un *quid minoris* rispetto all'art. 640-*bis* cod. pen.<sup>61</sup>, così come diffusa, del resto, è la convinzione che stabilire in cosa consista tale *quid* costituisca operazione tutt'altro che agevole. A determinare tale difficoltà sono, da un lato, l'infelice formulazione del reato in oggetto<sup>62</sup> nonché la sua vicinan-

---

*corrotti*', in *disCrimen*, 26 febbraio 2019, p. 2; nel senso della fattispecie autonoma, M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 100.

<sup>58</sup> M. ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 2, p. 270; ID., *I delitti*, cit., p. 90 s., ove l'Autore precisa che la norma tutela «a un tempo la libera formazione della volontà della PA o dell'Unione europea [...] in ordine all'erogazione delle risorse economiche, e la loro funzionalizzazione a fini di interesse generale». Secondo la Cassazione, la fattispecie «è posta a tutela della libera formazione della volontà della amministrazione pubblica», al fine di impedire «la scorretta attribuzione e l'indebito conseguimento» di risorse economiche pubbliche (Cass. pen. sez. V, 29 gennaio 2009, n. 6641).

<sup>59</sup> Per un controverso caso di applicazione contestuale dei due delitti, Cass. pen. sez. VI, 9 giugno 2016, n. 32730.

<sup>60</sup> Nota C. BENUSSI, *Diritto penale*, cit., p. 181, che la valorizzazione del mero dato quantitativo contraddice la vocazione plurioffensiva del delitto.

<sup>61</sup> Corte cost., n. 95/2004 ribadisce la «natura meramente sussidiaria e residuale della norma».

<sup>62</sup> F. BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 8, p. 969; di formulazione «a dir poco sorprendente», parla E.P. REALE, *La protezione penale degli interessi*

za semantico-contenutistica rispetto alla figura *maior*<sup>63</sup>; dall'altro, l'estrema varietà delle procedure di erogazione<sup>64</sup>, che complicano l'individuazione di un criterio discretivo valido una volta per tutte. Chiamate a sciogliere il dilemma, le Sezioni unite, in due occasioni ravvicinate, hanno chiarito che «vanno ricondotte alla fattispecie di cui all'art. 316-ter – e non a quella di truffa – le condotte alle quali non consegua un'induzione in errore per l'ente erogatore, dovendosi tenere conto, al riguardo, sia delle modalità del procedimento di volta in volta in rilievo ai fini della specifica erogazione, sia delle modalità effettive del suo svolgimento nel singolo caso concreto»<sup>65</sup>. La soluzione esibisce un apprezzabile tasso di flessibilità, che lascia al giudice di merito spazio sufficiente per parametrare la risposta sanzionatoria alle specificità della singola vicenda, non potendosi escludere, tra l'altro, che abusi relativi alla medesima procedura sortiscano risultati diversi. In tal senso, ad esempio, la domanda di contributi da parte di soggetto destinatario di misura di prevenzione può rientrare tanto nell'art. 316-ter cod. pen. – mera dichiarazione mendace all'organismo pagatore<sup>66</sup> – quanto nell'art. 640-bis cod. pen. – raggio dell'organismo pagatore mediante intestazione fittizia dei terreni a terzi compiacenti<sup>67</sup>. Permangono, tuttavia, delle criticità: per un verso, in nessuno dei casi devoluti alle Sezioni unite s'è colta l'opportunità di arginare la deriva espansiva che da tempo interessa la fattispecie di truffa, ormai surrettiziamente trasformata in

---

*finanziari dell'Unione europea nell'ordinamento italiano*, in *Tutela penale degli interessi finanziari*, cit., p. 138.

<sup>63</sup> Di «esile sussidiarietà dell'art. 316-ter» parla, elegantemente, M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 95.

<sup>64</sup> Si tratta di una varietà non soltanto *esterna* – relativa, cioè, a tipologie di finanziamenti diverse – ma altresì *interna* – relativa, cioè, a 'voci' diverse della medesima politica. In ambito PAC, si considerino, a mero titolo d'esempio, i differenti regimi a cui sono sottoposte le cc.dd. misure di *greening* (artt. 43 ss. reg. (UE) 1307/2013) e i pagamenti agro-climatico-ambientali (art. 28, reg. (UE) 1305/2013).

<sup>65</sup> Cass. pen. sez. un., 19 aprile 2007, n. 16568, con nota di V. VALENTINI, *Le Sezioni unite consacrano la primazia dell'art. 316-ter cod. pen.: un epilogo consapevole?*, *Cass. pen.*, 2007, 12, p. 4526; Cass. pen. sez. un., 16 dicembre 2010, n. 7537, con nota di F. BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà*, cit., p. 963.

<sup>66</sup> Cass. pen. sez. VI, 6 febbraio 2013, n. 8707.

<sup>67</sup> Cass. pen. sez. I, 28 maggio 2015, n. 15777.



reato a forma libera<sup>68</sup>; per un altro, con precipuo riferimento alle frodi agricole, la (pur corretta) focalizzazione sull'evento di induzione in errore<sup>69</sup> rischia di escludere a priori l'applicabilità dell'art. 316-ter cod. pen. nelle (non poche) aree in cui le regole per ottenere i contributi sono talmente capillari che la loro inosservanza presuppone *naturaliter* l'espletamento di un'attività decettiva minimamente elaborata<sup>70</sup>.

3.1.1 La seconda categoria si riferisce alle condotte illecite collocate a valle rispetto alla percezione dei contributi agricoli. A venire in risalto è, qui, l'art. 316-bis cod. pen., che punisce la malversazione a danno di soggetti pubblici<sup>71</sup>; benché la rubrica faccia riferimento esclusivamente allo Stato, infatti, l'aggiunta delle Comunità europee fra i soggetti passivi (legge 7 febbraio 1992, n. 181) rende il delitto perfettamente applicabile anche all'uso distorto di finanziamenti PAC.

Il delitto protegge «la corretta funzionalizzazione delle risorse della PA verso uno sviluppo dell'economia orientata a fini pubblici»<sup>72</sup>; anche qui, dunque, la lesione del “buon andamento

---

<sup>68</sup> Cfr., ad es., Cass. pen. sez. II, 27 settembre 2016, n. 52316: «Ai fini della sussistenza del delitto di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, non ha rilievo la mancanza di diligenza da parte dell'ente erogatore nell'eseguire adeguati controlli in ordine alla veridicità dei dati forniti dal richiedente il contributo pubblico, in quanto tale circostanza non esclude l'idoneità del mezzo truffaldino, risolvendosi in una mancanza di attenzione determinata dalla fiducia ottenuta proprio con gli artifici ed i raggiri».

<sup>69</sup> Nella giurisprudenza recente, Cass. pen. sez. fer., 31 agosto 2017, n. 43143. In dottrina, adesivamente, C. LEOTTA, sub art. 316-ter, in *Codice penale commentato*, *www.leggiditalia.it*, p. 9; *contra*, di criterio discrezionale rimesso «a una dimensione quasi 'metafisica' e comunque di difficoltoso accertamento giudiziale» parla E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda*, cit., p. 9; ritiene decisive le differenti modalità della condotta, M. ROMANO, *I delitti*, p. 96 s.

<sup>70</sup> Per tutte, Cass. pen. sez. II, 12 aprile 2016, n. 23163. In dottrina, riferendosi alle frodi comunitarie *tout court*, sottolinea che «l'art. 640-bis è 'consumante' rispetto all'art. 316-ter» E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 326; seppur partendo da premesse differenti, giunge ad un esito analogo V. VALENTINI, *Le Sezioni unite*, cit., p. 4533. Viceversa, per un caso di “semplice” dichiarazione mendace effettivamente tradottasi in condanna *ex art.* 316-ter cod. pen., Cass. pen. sez. III, 1 dicembre 2011, n. 2382.

<sup>71</sup> Nella trattatistica recente, G. AMARELLI, *Malversazione e indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *I delitti dei Pubblici Ufficiali*, cit., p. 69; C. BENUSSI, *Diritto penale*, cit., p. 131 ss.; M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 65 ss.

<sup>72</sup> M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 66.

della PA” discende dal mancato conseguimento del risultato perseguito dall’organo pubblico mediante la cooperazione del privato<sup>73</sup>. Sebbene collocato nel Capo II del Titolo II, l’art. 316-*bis* cod. pen. si rivolge espressamente a soggetti *estranei* alla PA<sup>74</sup>. Presupposto della condotta – suscettibile, parallelamente, di restringere la platea dei soggetti attivi – è l’ottenimento di contributi, sovvenzioni o finanziamenti «destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse». I finanziamenti PAC rientrano senz’altro nella categoria: in primo luogo, essi sono erogati da enti pubblici, circostanza sufficiente, secondo la giurisprudenza maggioritaria, a qualificare come ‘pubblico’ l’interesse sotteso al loro impiego<sup>75</sup>; d’altronde, anche a ritenere che l’interesse pubblico dell’attività richieda un *quid pluris* rispetto alla semplice provenienza pubblica delle risorse, va ricordato che le politiche europee di finanziamento all’agricoltura trascendono obiettivi schiettamente individualistico-imprenditoriali per abbracciare, in senso più esteso, interessi di spiccata rilevanza collettiva<sup>76</sup>. A dispetto del *nomen juris*, il delitto si perfeziona con la semplice omessa destinazione dei finan-

---

<sup>73</sup> In argomento, P. TROJANO, *Tutela penale delle pubbliche sovvenzioni. Malversazione a danno dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2008, 10, p. 3927 ss. Persona offesa del reato è, per giurisprudenza costante, unicamente il soggetto pubblico (da ultimo, *Cass. pen. sez. VI*, 23 maggio 2018, n. 42924).

<sup>74</sup> Diversamente, il privato (es., agricoltore) che concorra nel distrarre fondi di cui il pubblico ufficiale (es., funzionario dell’organismo pagatore) dispone per ragioni del suo ufficio risponderà *ex art. 117 cod. pen.* del delitto di peculato.

<sup>75</sup> Cfr. *Cass. pen. sez. V*, 25 gennaio 2012, n. 14359; *Cass. pen. sez. VI*, 13 dicembre 2011, n. 23778.

<sup>76</sup> Basti porre mente, in tal senso, alle finalità della PAC indicate all’art. 39 par. 1 TFUE: «(a) incrementare la produttività dell’agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; (b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell’agricoltura; (c) stabilizzare i mercati; (d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; (e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori». Il quadro s’arricchisce ulteriormente esaminando gli obiettivi sanciti nella legislazione secondaria (su tutti, la sostenibilità ambientale, cfr. G.A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell’agricoltura tra attività economica e tutela dell’ambiente*, in *Dir. amm.*, 2019, 4, p. 837), rispetto alla quale, si sostiene, l’art. 39, par. 1, TFUE mostra segni di evidente obsolescenza (F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., p. 162 s.).

ziamenti agli scopi previsti, essendo tendenzialmente irrilevante la forma che l'operazione distrattiva concretamente assuma<sup>77</sup>; permane la necessità, ad ogni modo, che quest'ultima sia conforme al principio di offensività, apparendo incongruo, ad esempio, affermare la penale responsabilità del percettore che soddisfaccia comunque il pubblico interesse ponendo in essere un'attività solo parzialmente diversa da quella prescritta<sup>78</sup>. Per delimitare lo spettro operativo della norma incriminatrice, è indispensabile una lettura coordinata con la normativa extra-penale<sup>79</sup>; l'evidente mancato raccordo testuale tra i due poli, tuttavia, pregiudica la complessiva funzionalità del sistema<sup>80</sup>, erodendo l'accessibilità delle norma penale e ingarbugliando i suoi rapporti coi numerosi strumenti para-punitivi previsti dalla disciplina di settore<sup>81</sup>.

Secondo l'impostazione giurisprudenziale dominante, recentemente avvalorata dalle Sezioni unite, il delitto di malversazione può concorrere col delitto di truffa aggravata, non sussistendo tra i due reati un rapporto di specialità e rappresentando quest'ultimo l'unico criterio ammissibile per individuare la norma prevalente in caso di

---

<sup>77</sup> Nel senso del reato omissivo, M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 72; C. BENUSSI, *Diritto penale*, cit., p. 143, che postula la sussistenza di una doppia omissione (mancato utilizzo e mancata restituzione); critica la vaghezza della formula legislativa, accostabile tanto a una condotta omissiva (*nihil facere*) quanto ad una condotta attiva (*aliud agere*), E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 321. In giurisprudenza, sottolinea la necessità di verificare unicamente il soddisfacimento del pubblico interesse sotteso alla concreta destinazione della erogazione, Cass. pen. sez. VI, 9 febbraio 2016, n. 12653.

<sup>78</sup> Tale possibilità appare comunque limitata all'interno disciplina PAC, la quale, da un lato, fissa paletti non aggirabili; dall'altro, lascia ampio margine di manovra al titolare dell'erogazione. Si consideri, a titolo d'esempio, la disciplina sul c.d. *greening* (artt. 43 ss., reg. (UE) n. 1307/2013), che rimette all'agricoltore la scelta delle colture, imponendo soltanto che esse siano diversificate e che quella principale non superi il 75% dei seminativi.

<sup>79</sup> Così, a titolo d'esempio, l'art. 22, reg. (UE) n. 1305/2013, traccia i limiti all'utilizzo delle risorse destinate al ripristino del potenziale agricolo danneggiato da calamità naturali; l'imprenditore che li violi – ad esempio, incamerando i fondi a compensazione dei mancati guadagni (art. 22, par. 4, reg. ult. cit.) – devia la finalità per cui le risorse sono state erogate, incorrendo così nella responsabilità *ex art. 316-bis*, cod. pen.

<sup>80</sup> M. ROMANO, *I delitti*, cit., p. 72.

<sup>81</sup> Sul rigore della giurisprudenza UE in materia di distrazione, F. ALBISINNI, *Leggibilità europea*, cit., p. 23 s.

concorso apparente<sup>82</sup>. Significativo, ai nostri fini, il peso conferito dal Supremo Collegio all'eventuale provenienza europea dell'erogazione; «circostanza, questa, che impone di non ignorare il costante richiamo della Corte di giustizia UE all'effettività di tutela che l'ordinamento degli Stati nazionali deve garantire agli interessi comunitari». La puntualizzazione, che ancora una volta segnala la spiccata sensibilità del giudice interno verso gli obblighi di protezione del bilancio UE, merita tuttavia d'essere ridimensionata alla luce dell'epilogo della vicenda Taricco, rappresentando la tutela degli interessi finanziari europei valore recessivo rispetto alle garanzie insite nel principio di legalità penale<sup>83</sup>.

3.2 L'apparato punitivo è completato da una vasta congerie di misure *lato sensu* accessorie, connotate da un potenziale dissuasivo-repressivo complessivamente persino più pregnante di quello delle pene principali.

(I) *Confisca*. Gli artt. 322-ter e 640-quater cod. pen. prevedono la confisca obbligatoria dei beni che costituiscono prezzo o profitto, rispettivamente, dei reati di cui agli artt. 316-bis/316-ter cod. pen. e del reato di cui all'art. 640-bis cod. pen.; in entrambi i casi, mancando la disponibilità di detti beni, si applica la confisca c.d. per equivalente. Introdotta dall'art. 3 legge n. 300 del 2000, la misura mostra una straordinaria efficacia deterrente nel campo della criminalità d'impresa, imponendo la restituzione del profitto indebitamente conseguito a danno della PA e rendendo così, in chiave preventiva, "poco conveniente" la commissione del reato. Per consolidata giurisprudenza, la confisca assume forma diretta anche laddove

---

<sup>82</sup> Cass. pen. sez. un., 23 febbraio 2017, n. 20664, con note critiche di S. FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità. Le Sezioni Unite sul concorso tra truffa aggravata e malversazione*, *Dir. pen. cont.*, 2017, 5, p. 344; N. MADIA, *I rapporti tra i reati di malversazione in danno dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche al vaglio delle Sezioni unite*, *Cass. pen.*, 2017, 7/8, p. 2653.

<sup>83</sup> Peraltro, in dottrina già si dubitava che il riconoscimento del concorso materiale tra gli artt. 316-bis e 640-bis, cod. pen., rappresentasse l'unico modo per tutelare gli interessi finanziari UE. In tal senso, ad es., S. FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità*, cit., p. 348, il quale propende per l'assorbimento dell'art. 316-bis, cod. pen., "compensato" in sede di commisurazione in concreto della pena.

abbia ad oggetto un bene acquistato con denaro direttamente riconducibile al reato stesso<sup>84</sup>; in tal senso, si qualifica diretta la confisca dell'immobile adibito a privata dimora costruito con fondi destinati alla realizzazione di un magazzino per prodotti ortofrutticoli<sup>85</sup>. Il *quantum* confiscabile coincide con la quota di erogazioni non dovute nel caso in cui il finanziamento sia regolare ma vengano falsamente rappresentate spese non sostenute; col loro intero ammontare, invece, laddove, senza le attestazioni false o fraudolente, il finanziamento non sarebbe stato disposto<sup>86</sup>. Nell'ambito delle frodi PAC, ad esempio, la Cassazione ha confermato il sequestro finalizzato alla confisca dell'intera somma percepita da un imprenditore che aveva 'gonfiato' la propria superficie agricola per poter beneficiare dei contributi previsti dal reg. (CE) n. 1122/2009<sup>87</sup>.

(II) *Pene accessorie*. La condanna per i delitti *ex artt.* 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* cod. pen. commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa comporta l'incapacità fino a cinque anni di contrattare con la PA (art. 32-*quater* cod. pen.). Si tratta di una pena particolarmente incisiva poiché associata, per l'appunto, a illeciti radicati nell'attività d'impresa. L'eccezione ritagliata all'art. 32-*ter*, comma 1°, cod. pen. – prestazioni di pubblico servizio – appare, a prima vista, mal conciliabile con le attività che possono beneficiare delle erogazioni PAC.

(III) *Responsabilità della persona giuridica*. L'art. 24 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – attuativo dell'art. 11, comma 1°, lett. *a*, legge n. 300 del 2000 – fonda la responsabilità della persona giuridica nel cui interesse o al cui vantaggio siano stati commessi, tra gli altri, i reati *ex artt.* 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* cod. pen.<sup>88</sup>. La circostanza che

---

<sup>84</sup> Cfr. Cass. pen. sez. un., 25 ottobre 2007, n. 10208; Cass. pen. sez. un., 26 giugno 2015, n. 31617.

<sup>85</sup> Cass. pen. sez. VI, 15 dicembre 2017, n. 7896, ove, tuttavia, la Corte annulla la confisca poiché avente ad oggetto un bene di valore maggiore rispetto all'importo delle erogazioni malversate.

<sup>86</sup> Cass. pen. sez. III, 4 aprile 2012, n. 17451. La distinzione riecheggia il binomio "reato contratto"/"reato in contratto" già autorevolmente corroborato da Cass. pen. sez. un., 27 giugno 2008, n. 26654.

<sup>87</sup> Cass. pen. sez. II, 4 ottobre 2016, n. 52808.

<sup>88</sup> Per una sintesi, di recente, N. VALIANI, *Art. 24 d.lgs. n. 231/2001*, in *Complian-*

i delitti di frode in danno all'Unione siano stati inseriti sin dal principio nel "catalogo 231" attesta l'impegno dell'ordinamento italiano nel tutelare le finanze europee mediante il diritto penale. Lo schema del d.lgs. n. 231 del 2001 si presenta particolarmente confacente alle esigenze di difesa delle risorse PAC, sussistendo, fra i due impianti disciplinari, una sostanziale omologia di fondo, sia in prospettiva *ex-ante* che in prospettiva *ex-post*. Nel primo senso, così come la disciplina PAC è ispirata ad una logica di minimizzazione del rischio<sup>89</sup>, ramificandosi in una fittissima trama di regole gestionali tese, più che ad azzerare gli abusi, a confinarli entro limiti "fisiologici"<sup>90</sup>, similmente, le cautele del "modello 231" «assumono, in massima parte, una *funzione frappositiva* rispetto al rischio di verifica del reato, sí che l'obiettivo non potrà che coincidere con la costruzione di un apparato efficacemente orientato alla ragionevole riduzione del rischio, raramente al suo sradicamento»<sup>91</sup>. Nel secondo senso, disciplina PAC e "sistema 231" vantano punti di contatto sul piano delle tecniche rimediali conseguenti ad un abuso: sanzioni pecuniarie proporzionali<sup>92</sup>, meccanismi di esclusione del soggetto contravventore da procedure di erogazione<sup>93</sup> e – sebbene i regolamenti PAC non le considerino tecnicamente sanzioni – misure ablativo di recupero dell'indebita<sup>94</sup>. A tale ultimo proposito, va precisato che la confisca

---

ce. *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, a cura di D. Castronuovo *et al.*, Milano, 2019, p. 494.

<sup>89</sup> Cfr. art. 58, par. 2, reg. (UE) n. 1306/2013.

<sup>90</sup> L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, pp. 50, 63.

<sup>91</sup> C. PIERGALLINI, *Premialità e non punibilità nel sistema della responsabilità degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 4, p. 532 (corsivi nell'originale); sul meccanismo di prevenzione del rischio-reato mediante autorganizzazione, *amplius* ID., *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del 'modello organizzativo' ex d.lgs. 231/2001)*, in *Studi in onore di Mario Romano*, a cura di M. Bertolino - L. Eusebi - G. Forti, Napoli, 2011, p. 2049.

<sup>92</sup> Cfr., rispettivamente, artt. 64, par. 4, lett. *b*, e 77, par. 4, lett. *b*, reg. (UE) n. 1306/2013; art. 24, commi 1° e 2°, d.lgs. n. 231 del 2001.

<sup>93</sup> Cfr., rispettivamente, artt. 64, par. 4, lett. *d*, e 77, par. 4, lett. *c*, reg. (UE) n. 1306/2013; art. 24, comma 3°, d.lgs. n. 231 del 2001, che richiama le sanzioni interdittive ex art. 9, comma 2°, lett. *c, d, e*, d.lgs. ult. cit.

<sup>94</sup> Cfr., rispettivamente, art. 63, par. 5, reg. (UE) n. 1306/2013; art. 19, d.lgs. n. 231 del 2001.

c.d. per equivalente del profitto a carico dell'ente ha natura di sanzione principale ed è autonoma rispetto all'analogia misurata a carico della persona fisica responsabile del reato, «fermo restando che l'espropriazione non potrà, in ogni caso, eccedere nel *quantum* l'entità complessiva del profitto»<sup>95</sup>. Inoltre, come recentemente ribadito in un caso di concorso tra truffa aggravata e malversazione, non sussiste violazione del principio di *ne bis in idem* qualora la persona giuridica subisca la confisca del profitto di reato e, contestualmente, venga condannata al risarcimento del danno erariale<sup>96</sup>.

4. In questa schiera di disposizioni s'inserisce, da ultimo, la c.d. direttiva PIF, relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>97</sup>. Frutto d'un evidente compromesso politico al ribasso<sup>98</sup>, essa rappresenta, nondimeno, un passo avanti nel processo di armonizzazione delle risposte punitive contro le aggressioni alle risorse finanziarie UE<sup>99</sup>. Passo

<sup>95</sup> Cass. pen. sez. un., 27 giugno 2008, cit.; conf., da ultimo, Cass. pen. sez. VI, 11 dicembre 2019, n. 1676.

<sup>96</sup> Cass. pen. sez. I, 6 giugno 2018, n. 39874.

<sup>97</sup> In letteratura, fra i molti, E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 63; G. BONDI, *La direttiva relativa alla tutela penale*, cit., p. 676; F. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni in tema di adattamento nell'ordinamento italiano*, in *EuroJus*, 8 giugno 2018, p. 1; L. MANCANO, *Enlarging EU Competence in Criminal Matters through Policies: the Anti-fraud Directive as a Case Study*, *Est. de Deusto* (67), 2019, 1, p. 99; A. JUSZCZAK - E. SASON, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive)*, in *EuCrim*, 2017, 2, p. 80; N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giur. pen. web*, 2017, 9, p. 1; L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma 'di sistema'*, in *Tutela penale degli interessi finanziari*, cit., p. 17; A. SPENA, *La protezione penale degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 1371/2017*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 28.

<sup>98</sup> N. PARISI, *Chiari e scuri*, cit., p. 8; L. PICOTTI, *La protezione penale*, cit., p. 25; di «dimensione squisitamente politica sottesa alla Direttiva PIF», parla E. BASILE, *Brevi note*, cit., 64; critico circa l'arretramento rispetto alla proposta della Commissione del 2012 A. SPENA, *La protezione penale*, cit., p. 36 ss.; in senso ancor più radicale, P. CSONKA - O. LANDWEHR, *10 Years after Lisbon. How 'Lisbonised' Is the Substantive Criminal Law in the EU?*, in *EuCrim*, 2019, 4, p. 264, i quali sostengono che il ripiego sull'art. 83, par. 2, TFUE sancisca la definitiva inutilizzabilità dell'art. 325 TFUE come base legale per l'introduzione di norme penali.

<sup>99</sup> Pur evidenziandone i limiti, saluta l'approvazione della direttiva PIF come 'ri-

avanti, peraltro, particolarmente importante nell'ambito delle frodi agricole, atteso che, precisa la Commissione, sarebbe proprio la non uniformità dei sistemi di tutela penale degli interessi finanziari UE a determinare lo scarto statistico tra importi delle erogazioni e numero di segnalazioni delle frodi<sup>100</sup>.

La direttiva presenta un taglio olistico, non essendosi il legislatore europeo limitato a disciplinare le frodi *stricto sensu* ma avendo egli allargato il raggio d'azione a tutti gli illeciti «che incid[a]no sulla funzione strumentale che il bilancio esplica rispetto all'attuazione delle politiche comuni»<sup>101</sup>. In estrema sintesi, l'atto contiene: le definizioni di “interessi finanziari dell'Unione” e “persona giuridica” (art. 2, par. 1, lett. *a* e *b*); l'obbligo di incriminazione delle frodi lesive degli interessi finanziari UE, ripartite tra frodi in materia di spese (a loro volta articolate in spese non relative e relative ad appalti, art. 3, par. 1, lett. *a* e *b*) e frodi in materia di entrate (a loro volta articolate in entrate non derivanti e derivanti dall'IVA, art. 3 par. 1 lett. *c* e *d*<sup>102</sup>); l'obbligo di incriminazione di ipotesi di reato sussidiarie rispetto alla frode (art. 4, par. 1-3), corredato dalla definizione di “funzionario pubblico” (art. 4, par. 4); l'obbligo di incriminazione di peculiari forme di manifestazione dei reati precedentemente indicati (art. 5); l'obbligo di prevedere misure necessarie relative alla responsabilità delle persone giuridiche (art. 6); la determinazione dei livelli sanzionatori minimi per le persone fisiche (art. 7) e per le persone giuridiche

---

forma di sistema' L. PICOTTI, *La protezione penale*, cit., p. 45.

<sup>100</sup> *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018)*, Bruxelles, 11 ottobre 2019, COM (2019) 444 final, 27, con particolare riferimento alle frodi relative alle misure di sostegno al mercato e alle misure di sviluppo rurale.

<sup>101</sup> N. PARISI, *Chiari e scuri*, cit., p. 9. Merita aggiungere, in prospettiva procedimentale, che i contenuti della direttiva PIF si riflettono, oggi, nella disciplina dell'*European Public Prosecutor Office* (cfr., in part., art. 22 reg. (UE) 2017/1939, su cui F. PALAZZO, *Criminalità economica e criminalità organizzata*, cit., p. 358 s.; R. SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2019, 1, p. 70 ss.) e in quella dell'*OLAF* (cfr. reg. (UE, Euratom) n. 883/2013, su cui A. VENEGONI, *Il concetto*, cit., p. 4395 ss.).

<sup>102</sup> La frode in materia di entrate derivanti dalle risorse provenienti dall'IVA rileva ai sensi della direttiva soltanto se connessa al territorio di due o più Stati membri e comportante un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro (art. 2, par. 2).



(art. 9); l'obbligo di incriminazione, nella forma di aggravante, di fatti commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale (art. 8)<sup>103</sup>; un regime particolare per giurisdizione (art. 11), prescrizione (art. 12) e cooperazione con Stati membri e istituzioni UE (art. 15).

I criteri per l'attuazione della direttiva PIF, entrata definitivamente in vigore nel luglio 2019<sup>104</sup>, sono contenuti nell'art. 3 legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea 2018), rubricato "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale". Su tale scorta, in data 30 gennaio 2020, il Governo ha presentato alle Camere uno schema di decreto legislativo d'attuazione (AG-151)<sup>105</sup>.

Resta ora da valutare l'impatto che tale decreto, ove adottato<sup>106</sup>, avrebbe sull'ordito delle frodi PAC. In proposito, va premesso che, già all'indomani della sua entrata in vigore, i primi commentatori pronosticavano un'incidenza complessivamente modesta della direttiva PIF sul nostro sistema penale<sup>107</sup>: a destare maggior interesse, erano e sono rimaste le previsioni relative ai reati tributari<sup>108</sup>, appa-

---

<sup>103</sup> La portata applicativa dell'art. 8 è tuttavia stemperata dal cons. 19, in base al quale «gli Stati membri non hanno l'obbligo di prevedere la circostanza aggravante qualora il diritto nazionale preveda che i reati definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI siano puniti come un reato distinto e ciò può comportare livelli sanzionatori più severi».

<sup>104</sup> Con lettera inviata il 18 settembre 2019, la Commissione ha messo in mora l'Italia ex art. 258 TFUE per mancato recepimento della direttiva PIF (procedura 2019\_0279). Il 20 novembre successivo, il Governo ha risposto alla Commissione segnalando l'inserimento della menzionata direttiva nella legge di delegazione europea 2018.

<sup>105</sup> Il testo è consultabile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg18/682?atto=151&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=1#inizio>.

<sup>106</sup> Ai sensi dell'art. 31, commi 1° e 3°, legge 24 dicembre 2012, n. 234, cui l'art. 2, legge n. 117 del 2019 rinvia, il decreto avrebbe dovuto essere adottato entro il 2 maggio 2020.

<sup>107</sup> E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 72; ID., *Riflessioni de lege ferenda*, cit., p. 16 s.; F. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Alcune riflessioni*, cit., par. 4, che esprime perplessità sull'obbligo d'incriminazione dell'istigazione; E. PENCO, *Soglie quantitative*, cit., p. 92; A. SPENA, *La protezione penale*, cit., p. 47 s., il quale attribuisce alla direttiva PIF un valore prevalentemente simbolico, sebbene tanto sul piano della base giuridica quanto su quelli dei contenuti, paradossalmente, anche la funzione simbolica finisca frustrata.

<sup>108</sup> L'art. 5, comma 1°, lett. c, dello schema di d.lgs., in particolare, punta a ricomprendere nel novello art. 25-*quinquiesdecies*, d.lgs. n. 231 del 2001 (introdotto dall'art. 39, comma 2°, decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, conv. in legge 19 dicembre

rendo le restanti condotte oggetto degli obblighi d'incriminazione assorbite dalle fattispecie preesistenti<sup>109</sup>; quest'ultime bisognose, al più, di qualche ritocco in chiave sanzionatoria. Ciò vale senz'altro per le frodi in materia di spese – fra cui, appunto, quelle inerenti la PAC – già adeguatamente coperte dai delitti analizzati *sub* par. 3.

Il sostanziale 'adempimento preventivo' degli obblighi d'incriminazione non ha, tuttavia, frenato l'impetuoso processo di recepimento del diritto europeo: dal combinato legge di delegazione/schema di decreto, difatti, emerge l'intenzione di spremere la direttiva PIF, al fine di renderle l'apparato punitivo nazionale pressoché totalmente congruente. Per quanto qui interessa, merita segnalare: (i) l'art. 1, comma 1°, lett. *b*, schema cit., che aggiunge all'art. 316-ter, comma 1°, cod. pen. il seguente periodo: «La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000»; (ii) l'art. 6, schema cit., che, analogamente, aggiunge all'art. 2, comma 1°, legge n. 898 del 1986 il seguente periodo: «La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni quando il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000»<sup>110</sup>; (iii) l'art. 5, comma 1°,

---

2019, n. 157) i delitti di cui agli artt. 4, 5 e 10-ter, d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, purché «commessi anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro». Gli stringenti vincoli previsti per le frode IVA dalla direttiva PIF parrebbero riflettersi, dunque, nella norma d'attuazione, presumibilmente destinata a trovare applicazione solo nelle realtà aziendali più strutturate. In argomento, P. CORSO, *Direttiva PIF, reati tributari e responsabilità 231: l'eccezione diventa regola?*, *www.ipsoa.it*, 1 febbraio 2020; F. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato agli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *Giur. pen. web*, 2019, 9, part. p. 7 ss.; esprime perplessità alla luce della legge n. 117 del 2019 M. LANOTTE, *Luci e ombre della legge di delegazione europea 2018 (e del sistema di trasposizione degli obblighi UE previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234) con particolare riguardo alla materia penale*, in *Eurojus*, 2019, 4, p. 96 ss. L'operazione di modifica, peraltro, potrebbe essere complicata dai sospetti d'incostituzionalità che avvolgono a monte la legge n. 157 del 2019 (cfr. G. FLORA, *Lo strano caso del decreto legge fantasma*, in *Dir. dif.*, 30 aprile 2020).

<sup>109</sup> È il Governo stesso, del resto, a rimarcare che «il nostro ordinamento risulta in gran parte già allineato a quello che richiede la direttiva, in virtù di precedenti interventi normativi» (Relazione illustrativa all'AG-151, 2).

<sup>110</sup> Per questa disposizione e per la precedente, cfr. art. 3, comma 1°, lett. *f*, legge n. 117 del 2019, che rinvia all'art. 7, par. 3, direttiva (UE) 1371/2017.

n. 3, schema cit., che introduce nell'art. 24 d.lgs. n. 231 del 2001 il comma 2-*bis*: «Si applicano all'ente le sanzioni previste ai commi precedenti in relazione alla commissione del delitto di cui all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898»<sup>111</sup>.

Il provvedimento governativo e, a monte, la legge di delegazione suscitano diffuse perplessità<sup>112</sup>. L'intervento, a ben guardare, delude le aspettative di riordino delle disposizioni introdotte in sede di recepimento della Convenzione PIF<sup>113</sup>, rinunciando a razionalizzare il 'sistema frodi' e finendo, anzi, per appesantirlo ulteriormente. Seppur formalmente ineccepibile, ad esempio, desta sorpresa l'insistenza sull'art. 2, legge n. 898 del 1986, ammodernato e finanche inserito nel "catalogo 231" a fronte, come ricordato, della sua ormai scarsa incidenza applicativa. Neanche la correzione al rialzo del solo art. 316-*ter* cod. pen., del resto, convince fino in fondo. Le criticità, qui, riguardano in realtà l'approccio *minimal* della legge di delegazione (cfr. art. 3, comma 1°, lett. *f*, legge n. 117 del 2019), che recepisce in modo asfittico l'input contenuto nell'art. 7, par. 3, direttiva (UE) 1371/2017 lasciando al Governo ben poco margine di manovra.

---

<sup>111</sup> Cfr. art. 3, comma 1°, lett. *e*, legge n. 117 del 2019; art. 6, direttiva (UE) 1371/2017.

<sup>112</sup> Le perplessità non riguardano solo l'ambito PAC ma si estendono alle frodi aventi a oggetto contributi non destinati ad attività imprenditoriali. Si consideri, in proposito, l'art. 1, comma 1°, lett. *e*, schema cit., che mira ad ampliare l'art. 640, comma 2°, n. 1, cod. pen., introducendo in coda le parole «o dell'Unione europea». Quest'espansione crea qualche problema di coordinamento con l'art. 640-*bis* cod. pen. In linea di principio, fra le due aggravanti sussiste un rapporto di genere a specie: se la truffa lesiva degli interessi dell'Unione ha ad oggetto contributi, finanziamenti ecc., si applicherà l'art. 640-*bis* cod. pen.; in tutti gli altri casi, troverà spazio l'art. 640, comma 2°, n. 1, cod. pen. Il problema è che la giurisprudenza, nel tracciare il perimetro dell'art. 316-*ter* cod. pen., fa rientrare nel concetto di "erogazione pubblica" anche i contributi di natura assistenziale, non specificamente legati alla conduzione d'una attività economica (Cass. pen. sez. un., 19 aprile 2007, cit.; Cass. pen. sez. un., 16 dicembre 2010, cit.). L'unico modo – invero, piuttosto ardito – per riservare un margine d'operatività al "nuovo" art. 640, comma 2°, n. 1, cod. pen. parrebbe essere, allora, quello di ammettere che l'oggetto materiale dell'art. 640-*bis* cod. pen. sia diverso e più ristretto rispetto a quello dell'art. 316-*ter* cod. pen.: con l'art. 640-*bis* cod. pen. circoscritto alle truffe per il conseguimento di erogazioni destinate ad attività economiche, in effetti, l'art. 640, comma 2°, n. 1, cod. pen. resterebbe applicabile alle truffe relative a contributi meramente assistenziali.

<sup>113</sup> Auspicava un intervento in tale direzione E. BASILE, *Brevi note*, cit., p. 72.

Preso nel complesso, l'intervento produce un duplice sfasamento: (i) *interno*, non risultando pienamente giustificabile, nell'economia dell'art. 316-ter cod. pen., la scelta di circoscrivere l'aggravamento alla lesione degli interessi sovranazionali; (ii) *esterno*, apparendo discutibile la discrepanza tra il "nuovo" massimo edittale dell'art. 316-ter cod. pen. e l'attuale massimo edittale dell'art. 640-bis cod. pen., applicabile anche a truffe comportanti danni o vantaggi non considerevoli. Si potrebbe obiettare che è il maggior disvalore dell'art. 640-bis cod. pen. a giustificare il mantenimento di tale scarto sanzionatorio; l'obiezione, apparentemente fondata, non appiana del tutto, però, il possibile divario tra la pena massima per una truffa aggravata d'importo nettamente inferiore ai 100.000 euro e la pena massima per una percezione indebita d'importo nettamente superiore alla predetta soglia.

Quest'ultimo rilievo indica due diversi sentieri che il legislatore, all'atto di recepimento, avrebbe potuto imboccare. In primo luogo, egli avrebbe potuto accogliere interamente le indicazioni sui livelli sanzionatori contenute all'art. 7, direttiva (UE) 1371/2017, sollecitando il Governo ad adeguare il sistema sanzionatorio anche "verso il basso": sfruttando appieno il potenziale dell'art. 7, par. 4, direttiva ult. cit., in particolare, sarebbe stato possibile, a un tempo, innalzare la soglia d'irrelevanza penale dell'art. 316-ter cod. pen. e introdurne una analoga nell'art. 640-bis cod. pen.<sup>114</sup>. Alternativamente, il legislatore avrebbe potuto sfruttare l'occasione per progettare una riformulazione *ab imis* dei delitti di cui agli artt. 316-ter e 640-bis, cod. pen., riscrivendo il primo alla stregua di *délit d'obstacle*<sup>115</sup> o, in via più radicale, accorpendo entrambi in un'unica fattispecie autonoma caratterizzata da livelli scalari di offensività<sup>116</sup>. Questa soluzione,

---

<sup>114</sup> Soluzione forse resa non facilmente praticabile dalla natura (pur controversa) di fattispecie circostanziale dell'art. 640-bis cod. pen.

<sup>115</sup> In questo senso, già V. VALENTINI, *Le Sezioni unite*, cit., p. 4534 s.; *contra*, muovendo dall'analisi del *Subventionsbetrug* tedesco, esprime perplessità E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda*, cit., p. 16.

<sup>116</sup> L. MAZZA, *La repressione penale*, cit., p. 293 s., arriva a ipotizzare un'unica ipotesi criminosa, costruita sul calco della truffa, idonea a reprimere tanto i comportamenti *precedenti* quanto quelli *successivi* all'erogazione.

apparentemente conforme ai generalissimi criteri dell'art. 3, par. 2, lett. a, direttiva (UE) 1371/2017, avrebbe consentito una più precisa delimitazione dell'area penalmente rilevante, finalmente dissipando la coltre d'incertezza che, ancor oggi, ammantava i rapporti tra le due figure delittuose.

5. L'analisi della disciplina sulla protezione del bilancio europeo coincide, di fatto, con lo studio della Storia dell'Unione<sup>117</sup>, caratterizzata dalla progressiva emersione di interessi ulteriori «rispetto ai quali le esigenze di armonizzazione non nascono più tanto dalla necessità del mercato unico, quanto dalla intrinseca natura 'sovrana-zionale' del bene in gioco»<sup>118</sup>. Come visto, la criminalizzazione delle frodi agricole ha, in certa misura, rappresentato l'innescio di questo percorso; percorso rotatorio, scandito, a livello precettivo, dalla sequenza legge n. 898 del 1986 / Convenzione PIF / legge n. 300 del 2000 / direttiva PIF / legge n. 117/2019 e accompagnato, a livello operativo, dall'inclinazione giudiziale ad accordare un peso rilevante agli obblighi di tutela delle finanze europee.

Come variamente emerso nelle pagine precedenti, tuttavia, l'impianto attuale presenta numerose criticità, sinteticamente riconducibili a due piani.

Sul piano della tecnica legislativa, l'intero apparato repressivo delle frodi sconta l'approccio «meccanico e acritico, in definitiva 'cieco'» del legislatore nazionale verso gli obblighi d'incriminazione eurounitari<sup>119</sup>: l'impianto domestico si mostra, per tale via, «come il

---

<sup>117</sup> A. VENEGONI, *Il concetto*, cit., p. 4398.

<sup>118</sup> F. PALAZZO - F. VIGANÒ, *Diritto penale*, cit., p. 230.

<sup>119</sup> F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *disCrimen*, 26 marzo 2020, p. 5, il quale denuncia le disarmonie introdotte nell'ordinamento domestico «a colpi d'ariete», rammentando che «l'obbligo di tutela penale non può perseguire la logica di risultato fino al punto di compromettere la gradualità e la razionalità del diritto interno». In tale fenomeno è ricompresa, a monte, la strategia di redazione della legge di delegazione europea, «compress[a] dall'automatismo della riproposizione annuale di principi e criteri direttivi prefissati in termini tanto ampi quanto generici ed indeterminati» (C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 4, p. 418).

frutto di un rigido adattamento alle norme sovranazionali»<sup>120</sup>, impermeabile a quei caratteri di *lungimiranza, disponibilità, impegno* autorevolmente additati quali linee-guida per una riforma razionale di sistema<sup>121</sup>. Ne scaturisce, così, un «corpo elefantico» altamente disorganico<sup>122</sup> che non solo mina il corretto espletamento dell'attività ermeneutica<sup>123</sup> ma, difettando in chiarezza e coerenza, pregiudica altresì le finalità di armonizzazione alla base degli input sovranazionali<sup>124</sup>.

Sul piano dell'efficacia, poi, la disciplina penale delle frodi PAC soffre, per un verso, il deficit di coordinamento con le molteplici misure – sanzionatorie e non – di natura amministrativa<sup>125</sup>; per l'altro, l'estrema difformità delle regole di finanziamento<sup>126</sup> nonché la farraginosità del sistema dei controlli da parte degli organismi preposti<sup>127</sup>: circostanze, quest'ultime, che, col dovuto disincanto, portano a ritenere una certa quota di ammanco pressoché inevitabile<sup>128</sup>.

Compatibilmente con gli obblighi di tutela imposti dall'Unione, la strada maestra parrebbe essere, allora, quella di sfoviare e riorganizzare l'arsenale penalistico, razionalizzando e potenziando, al contempo, gli strumenti di controllo e prevenzione. Solo abbandonando

<sup>120</sup> E. MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., p. 325.

<sup>121</sup> M. ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari*, cit., p. 274.

<sup>122</sup> Così, sulla tendenza alla proliferazione penale in epoca contemporanea, G. FIANDACA, *Prima lezione di diritto penale*, Bari-Roma, 2017, p. 48.

<sup>123</sup> Sui rapporti tra i due formanti, con mirabile sintesi, G.A. DE FRANCESCO, *Legislatore e giudice: a ciascuno il suo*, in *Leg. pen.*, 19 marzo 2020; all'atto pratico, peraltro, la corretta interpretazione delle norme sarebbe ostacolata dalla riluttanza a confrontarsi con la normativa settoriale con la dovuta profondità (E.P. REALE, *La protezione penale*, cit., p. 134).

<sup>124</sup> M. ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari*, cit., p. 274.

<sup>125</sup> In maniera per vero piuttosto vaga, la direttiva PIF si limita a stabilire che «gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi procedimento penale avviato sulla base di disposizioni nazionali che attuano la presente direttiva non pregiudichi indebitamente l'applicazione adeguata ed effettiva di misure, sanzioni e ammende amministrative non assimilabili a un procedimento penale contemplate dal diritto dell'Unione o da disposizioni nazionali di attuazione» (art. 14, direttiva (UE) 1371/2017).

<sup>126</sup> A. TOMMASINI, *Finanziamenti agricoli europei*, cit., p. 98 s.; di legislazione che non garantisce «né semplificazione né compiuta coerenza» parla F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., p. 187.

<sup>127</sup> Cfr., diffusamente, Corte dei Conti, *Relazione annuale 2019*, cit., p. 274.

<sup>128</sup> L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC*, cit., pp. 50, 54 ss.

l'idea del profilo repressivo come elemento di traino<sup>129</sup> e concentrando gli sforzi sul momento regolatorio<sup>130</sup>, in definitiva, la 'strana coppia' diritto europeo/diritto penale<sup>131</sup> è destinata a consolidare la propria relazione, scongiurando una di quelle nocive forme di convivenza forzata in cui i *partner*, pretendendo troppo dall'altro e dandogli troppo poco, finiscono per non aver più nulla da condividere.

---

<sup>129</sup> Così, sia pur in relazione al binomio armonizzazione penalistica / armonizzazione politica, D. PULITANÒ, *La chiusura della saga Taricco*, cit., p. 1294.

<sup>130</sup> G. PISCIOTTA, *Politica agricola comune e strumenti di lotta alle frodi: criticità e ragioni d'interesse*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 9; per alcune indicazioni operative per la PAC post-2020, F. SOTTE, *Riflessioni sulla PAC nel futuro dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, 2019, p. 56.

<sup>131</sup> In questi termini, all'indomani della sentenza della Corte di Giustizia sul *mais greco*, L. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.*, 1992, 6, p. 1658.

GIUSEPPINA PISCIOTTA

## PRESENTAZIONE DELLA TERZA SESSIONE

Il tema scelto dagli organizzatori del convegno di Verona su “La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi” per la terza sessione da me presieduta ha ad oggetto “La PAC e le scelte degli agricoltori”. I relatori di questa sessione hanno dunque il compito di verificare le ricadute delle scelte operate dagli agricoltori – come orientate dalle misure adottate nei piani strategici nazionali sulla scorta delle indicazioni suggerite dalla PAC – in termini di applicazione delle norme del sistema di diritto interno, in particolare con riguardo alla tenuta degli istituti civilistici che regolano il rapporto obbligatorio, la responsabilità civile, l’autonomia contrattuale, le invalidità. In questo quadro si inseriscono le relazioni di Stefano Masini su “Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese”, di Silvia Bolognini su “Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici”, di Luigi Russo su “Le condizioni contrattuali ‘ingiustificatamente gravose’ nei contratti della filiera agroalimentare”, di Simone Matteoli su “Circolazione dei diritti all’aiuto e autonomia privata” e di Nicola Lucifero su “Autorizzazione di impianto e di reimpianto nella riforma dell’OCM post 2020”.

Gli argomenti trattati dalle relazioni, tuttavia, non possono prescindere da alcune preliminari riflessioni sulle nuove scelte della futura PAC contenute nel ben noto pacchetto di proposte di regolamenti approvati a giugno del 2018 e tuttora in corso di approfondimento da parte del Consiglio dell’Unione che, dopo aver discusso gli aspetti agricoli del Green Deal, ha individuato proprio nella PAC il principale strumento per lottare contro i cambiamenti climatici, proteggere l’ambiente e preservare la biodiversità.



Nelle numerose discussioni nel Consiglio dell'Unione che si sono avvicendate (sia prima che dopo il Convegno di Verona) si è infatti evidenziato il ruolo centrale svolto dalle attività agricole e dai suoi attori nella sfida climatica ed è emersa la necessità di aiutare gli agricoltori a piegare le proprie iniziative economiche verso il raggiungimento degli obiettivi individuati nel *Green Deal*.

In tal senso le “scelte” degli agricoltori si traducono in concreto in assunzione di impegni che equivalgono a obbligazioni di mezzi (come ha osservato Pamela Lattanzi nella sua relazione): ed invero il raggiungimento del risultato è affidato agli Stati membri e ai piani strategici.

La sfida è importante ma richiede tempo per consentire agli agricoltori di acquisire consapevolezza. In tal senso, durante il consiglio del 27 gennaio 2020, Marija Vučković ministra dell'agricoltura della Croazia ha affermato che “La transizione verso un'economia climaticamente neutra rappresenta una delle maggiori sfide per l'UE. Gli agricoltori e i pescatori svolgeranno un ruolo essenziale nel conseguimento di questo importante obiettivo. Ma avranno bisogno di aiuto. Le nostre politiche future devono garantire una transizione equa e condizioni di vita dignitose. Nel frattempo, gli agricoltori europei meritano certezza e prevedibilità. A tal fine dobbiamo raggiungere quanto prima un accordo sulle disposizioni transitorie della PAC e mantenere in vigore le vecchie disposizioni durante il periodo transitorio. Nessuno deve essere lasciato indietro”.

E così in quella seduta del Consiglio sono state scambiate dai ministri competenti alcune opinioni sulla proposta di regolamento sulle disposizioni transitorie della PAC che mira a garantire nel 2021 la continuità del sostegno della attuale PAC agli agricoltori europei e agli altri beneficiari, dal momento che i nuovi piani strategici (previsti nella nuova proposta di regolamento 392 del 1° giugno del 2018) non potranno entrare in vigore dal gennaio 2021, con rinvio a un successivo Consiglio “Agricoltura e pesca” per i giorni 25 e 26 maggio 2020.

L'iter di approvazione della nuova PAC, di per sé complesso e reso ancora più difficile dalla crisi causata dalla pandemia da Covid 19, rallenta il processo teso al «raggiungimento dei pressanti obietti-

vi climatici» (come puntualmente definiti da Antonio Jannarelli nella sua relazione di apertura del convegno), e cioè la transizione verso un'economia neutra entro il 2050 in vista della quale l'azione della nuova PAC è piegata da una parte verso il sostegno di modalità produttive sostenibili e, dall'altra, verso il mantenimento della superficie agricola (come rivelano i considerando della proposta di regolamento n. 392/2018).

Obiettivi che, presto, dovranno comunque essere raggiunti attraverso l'intervento dei singoli stati membri i quali nei propri piani strategici della PAC dovranno «stabilire l'effettiva definizione di attività agricola» che dovrebbe prevedere sia la produzione di prodotti agricoli che il mantenimento della superficie agricola (cfr. 4° *considerando*) in tal senso indicando agli stati membri l'adozione di una definizione di “attività” agricola (rilevante dal punto di vista economico) che contempra anche la produzione di servizi non rivolti al “mercato” ma tesi al raggiungimento del miglioramento delle condizioni di vita di tutto il pianeta.

Una equiparazione dunque sotto la medesima definizione tra attività economiche di produzione per il mercato e attività economiche di servizi destinate a favorire il raggiungimento del “*bene comune*”.

Una visione, dunque, della globalizzazione economica che va ben oltre il mercato e che comprende attività funzionali al benessere del pianeta con ricadute positive sulle condizioni di vita dei suoi abitanti.

Il tal senso va letta quindi l'indicazione prevista alla lett. *a*) dell'art. 4 della Proposta di Regolamento secondo cui la definizione di attività agricola di cui gli stati membri devono tener conto nella elaborazione dei loro Piani strategici deve consentire «l'inclusione della produzione dei prodotti elencati nell'allegato 1 del TFUE (...) e il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti».

La previsione, per altro verso, sollecita interrogativi e riflessioni circa il possibile impatto sulla definizione di “impresa agricola” consegnata all'art. 2135 cod. civ. nuova formulazione già esito della (frettolosa e discussa) attuazione delle spinte innovatrici prodotte dalla PAC della fine del secolo scorso.

Ed infatti ci si domanda se non sia necessario un ampliamento del novero delle attività principali al fine di consentire l'inquadramento anche delle dette attività di servizi (e cioè il mantenimento della superficie agricola...) che, alla luce dell'attuale formulazione, sarebbero collocabili soltanto tra le attività connesse e per questo presupporrebbero lo svolgimento da parte del medesimo imprenditore anche di una delle attività principali di produzione di prodotti agricoli laddove, invece, secondo le indicazioni provenienti dall'art. 4, lett. *a*, della proposta di regolamento n. 392 del 1° giugno, appaiono individuate come attività agricole autonome.

Ma tornando alla individuazione degli strumenti attraverso i quali la futura PAC intende realizzare i suoi obiettivi, non sorprende la definizione di "ettaro ammissibile" che, secondo l'art. 4, lett. *c*, deve essere espressa in modo «da comprendere qualsiasi superficie agricola dell'azienda» anche non «utilizzata prevalentemente per attività agricole»: l'obiettivo è di evitare il consumo di questi suoli per scopi diversi legandoli a impegni agro-climatici pluriennali. Ciò consentirebbe dunque l'impiego di tutta la superficie agricola dell'Unione europea, che costituisce l'82% della superficie totale, in funzione esclusivamente del raggiungimento dei detti obiettivi climatici. Come si dirà tra poco, proprio quello del consumo del suolo è un terreno sul quale può giocarsi la partita della specialità dell'impresa agricola.

Ecco perché anche il sostegno al reddito, da indirizzare ai soli «agricoltori veri e propri», non dovrebbe «comportare l'esclusione (...) degli agricoltori pluriattivi, che esercitano attivamente un'attività agricola ma che sono impegnati anche in attività non agricole al di fuori dell'azienda, in quanto la loro pluralità di attività, in molti casi rafforza il tessuto socio-economico delle aree rurali» (cfr. 9° *considerando*).

Con riguardo segnatamente alla definizione di "agricoltore vero e proprio" il regolamento indica agli Stati membri (art. 4, lett. *d*) che questa dovrà «garantire che non venga concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono solo una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi» (art. 4, lett. *d*).

Alla luce della definizione di attività agricola data dalla precedente lett. *a*) la precisazione contenuta nella lett. *d*) corrobora la nostra conclusione secondo cui anche l'attività agricola consistente nel "mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti" costituisca di per se stessa un'attività agricola autonoma economicamente rilevante (suscettibile di valutazione economica) e ciò anche se non rivolta al mercato dei prodotti agricoli e anche se non esercitata in connessione con un'attività di produzione di prodotti agricoli.

Tali conclusioni contribuiscono ad arricchire il dibattito sollecitato dalle intuizioni di Antonio Jannarelli, Alessandra Di Lauro, Marianna Giuffrida, Silvia Bolognini e Antonio Sciaudone in merito all'attuale specificità dell'impresa agricola espresse nelle loro relazioni al Convegno palermitano del 10 maggio 2019, così ben colte da Marco Goldoni nella sua relazione conclusiva, e dalle quali emerge con chiarezza la (definitiva?) declinazione ambientalistica dell'impresa agricola.

E non v'è dubbio che proprio dalle pratiche agro-ambientali, strumenti della PAC per il raggiungimento degli obiettivi climatici, riemerge con forza il ruolo del "suolo agricolo" ai fini definitivi dell'attività agricola (in termini di mantenimento oltre che di suo sfruttamento).

E d'altra parte anche dai diversi disegni di legge nazionali presentati in materia di riduzione del consumo del suolo (cfr. per tutti il più recente Disegno di legge n. 1398) emerge una considerazione del «suolo come *bene comune*, parte del territorio, bene strategico nazionale, risorsa non rinnovabile e non sostituibile; che svolge un ruolo fondamentale per la sopravvivenza degli esseri viventi e dell'intero pianeta; che fornisce una pluralità di servizi e benefici che rendono non più differibili azioni volte a preservarlo integralmente da ulteriori trasformazioni che ne compromettano la capacità di sostenere le produzioni alimentari e di fornire gli altri servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli effetti dell'inquinamento, degli eventi di dissesto idrogeologico, delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, della riduzio-

ne dei fenomeni che causano erosione, perdita di materia organica e di biodiversità».

E proprio per le implicazioni che comportano la conformazione geomorfologica del territorio nazionale, la cementificazione di alcune aree, l'inquinamento e la desertificazione, *anche causata da una cattiva gestione agricola*, diventa improrogabile l'introduzione di norme che impongano una rigorosa tutela delle aree libere per salvaguardare gli spazi vitali connessi al benessere dei cittadini, delle comunità e dell'ecosistema, per garantire gli usi agricoli, il miglioramento della sovranità agro-alimentare, la conservazione della biodiversità e la fertilità del suolo.

Secondo tali proposte normative occorre dunque che le politiche di sviluppo nazionali e regionali e gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica favoriscano:

*«a) la destinazione agricola del suolo privilegiando le tecniche di produzione alimentare sostenibili e le pratiche agricole biologiche, al fine di mantenere gli ecosistemi e di migliorare la qualità dell'uso del suolo;*

*b) la tutela di aree naturali e libere anche negli spazi liberi delle aree urbanizzate, fatta salva la garanzia del rispetto dei parametri e dei limiti urbanistici previsti dalla legge;*

*c) la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso disposizioni per l'arresto immediato del consumo di suolo agricolo;*

*d) la trasformazione di suoli impermeabilizzati o comunque urbanizzati e di suoli degradati e inquinati in suoli liberi permeabili, assicurando che la realizzazione delle opere di adeguamento ai parametri urbanistici non comporti impermeabilizzazione dei suoli interessati e perdita dei servizi ecosistemici;*

*e) il recupero funzionale dei suoli e dei terreni degradati e inquinati, compresi quelli colpiti da desertificazione, perdita di biodiversità, erosione;*

*f) la multifunzionalità e l'offerta dei servizi ecosistemici;*

*g) la tutela della valenza socio-culturale e storica del paesaggio, così come definito dalla Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14;*

*h) il riuso e la rigenerazione urbana come strumenti di trasformazione e sviluppo nel governo del territorio senza consumo di suolo».*

Non sfugge al cultore di diritto agrario che la riflessione sul tema del “consumo del suolo”, da considerarsi parte integrante del più ampio progetto oggi denominato “*Green deal*”, offre diversi spunti interessanti per chi è alla ricerca di un nuovo fondamento della specialità dell’impresa agricola, e potrebbe addirittura indicare una strada capace di restituire coerenza al sistema codicistico che continua a mantenere la differenziazione tra impresa agricola e impresa commerciale.

E infatti l’esigenza di agganciare l’attività agricola alla rigenerazione e alla tutela degli spazi destinati all’agricoltura penso possa essere l’occasione per porre le basi di una nuova idea di specialità dell’impresa agricola che, recuperato il suo collegamento con la terra in un’ottica rinnovata con riguardo al ruolo essenziale svolto per la salvaguardia del pianeta, possa anche giustificare quelle distinzioni che permangono nel sistema proprio in vista di questa sua peculiare funzione.

Distinzioni che, però, non potranno più riguardare tutti gli imprenditori che svolgono la loro attività nel comparto/mercato agro-alimentare ma soltanto quelli che svolgono la loro attività sulle superfici agricole e secondo «le tecniche di produzione alimentare sostenibili e le pratiche agricole biologiche, al fine di mantenere gli ecosistemi e di migliorare la qualità dell’uso del suolo, tecniche, cioè, che consentono di raggiungere l’obiettivo di un razionale sfruttamento del suolo» (art. 44 Cost.).

Obiettivo che oggi va inteso nella nuova accezione di «tutela del suolo e delle sue funzioni ecosistemiche con particolare riguardo alle superfici agricole, naturali e seminaturali, per tutelare l’ambiente, il paesaggio e l’attività agricola stessa, impedendo ulteriore consumo di suolo, prevenendone il degrado e riportando, ove tecnicamente possibile, i suoli compromessi ad un livello di funzionalità corrispondente alla loro naturale potenzialità».

In tal senso probabilmente occorrerebbe tornare a riconsiderare l’originaria formulazione dell’art. 2135 cod. civ. e il suo fondamento consistente, innanzi tutto, nella necessaria presenza del fondo. Bisognerebbe pensare ad una agrarietà dell’impresa – da tenere distinta da quella industriale/commerciale – fondata su un collegamento fun-

zionale con il fondo rinnovato che ne costituirebbe l'ambito dell'esercizio ma anche il fine/funzione. In tal modo le attività agricole qualificanti l'impresa agricola (art. 2135 cod. civ.) tornerebbero ad essere caratterizzate per la loro natura: natura intesa adesso sia nel senso di modalità di svolgimento sia, e forse soprattutto, di funzione svolta.

Per fare ciò bisognerebbe andare oltre l'idea posta a base della riforma dell'art. 2135 cod. civ. secondo cui l'agrarietà delle attività prescinde dal rapporto tra le stesse e il fondo guardando esclusivamente alla necessità di ammodernare il comparto agro-alimentare per renderlo competitivo con gli altri settori del mercato.

E, d'altra parte, questa scelta come è noto da una parte ha favorito l'affermazione delle modalità di produzione agro-industriali intensive e dall'altra ha determinato l'ampliamento dell'ambito dell'agrarietà a tutte quelle imprese che svolgono attività prettamente industriali e/o commerciali nel comparto agro-alimentare: non pare superfluo sottolineare come questo indirizzo abbia accelerato ed ampliato le conseguenze in termini di consumo del suolo.

Non mi dispiacerebbe approfondire con gli amici gius-agraristi queste riflessioni, magari nell'occasione di un prossimo appuntamento palermitano.

STEFANO MASINI

**GREENING E ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI  
DI CONDIZIONALITÀ AMBIENTALE  
DA PARTE DELLE IMPRESE**

ABSTRACT

Le vicende di riforma della politica agricola si intrecciano con l'azione politica delle istituzioni europee in ragione del coinvolgimento degli interessi generali. La questione ecologica stimola, anzi, lo sviluppo più recente di misure di contrasto ai cambiamenti climatici e più in generale di tutela ambientale alla cui realizzazione è chiamato un imprenditore in grado di integrare gli obiettivi economici della produzione con la sfida della sostenibilità. Ne emerge una logica multifunzionale di esercizio dell'agricoltura in cui sembra prendere corpo una più accentuata traiettoria di decentramento territoriale e diversificazione economica. Non solo il meccanismo di una condizionalità rinnovata e rafforzata, che porta a rivedere la premialità ambientale, quanto la nozione di sostegno in base al reddito per la sostenibilità mette in rilievo un preciso dovere in vista dell'uso responsabile delle risorse, a cui si aggiunge la previsione di eco schemi rivolti ad una conservazione più spinta delle risorse naturali. È, dunque, l'agricoltore a riaffermare la propria centralità nelle politiche pubbliche per l'ambiente con conseguenze sulla stessa configurazione dell'attività di impresa destinata a ritrovare il proprio tratto caratterizzante nella proiezione territoriale. L'applicazione del meccanismo di condizionalità a cui si conforma il programma economico esibisce, così, un ineliminabile collegamento con un centro gravitazionale fisico in grado di determinare legami di dipendenza con la prossimità dei luoghi ed esprimere vincoli di appartenenza ad una comunità

*The reform process of the agricultural policy is intertwined with the political action of the European institutions as a result of general interests being involved. The ecological issue is stimulating, indeed, the most recent*



*development of measures to counter climate change and, more generally, of environmental protection, whose implementation requires farmers to be able to combine the economic goals of production with the challenge of sustainability. The result is a multi-functional logic of farming in which a clearer path towards decentralization and economic diversification seems to take shape. It is not only the mechanism of renewed and strengthened cross-compliance, which leads to a review of the environmental premium system, but the notion of income support for sustainability that highlights a clear duty in terms of responsible use of resources, in addition to the provision of eco-schemes aimed at a more vigorous conservation of natural resources. It is, therefore, the farmer who reaffirms their key role in public policies for the environment, with consequences for the very configuration of business activities intended to rediscover their distinctive profile in terms of local development. The adoption of the cross-compliance mechanism followed by the economic programme thus shows an inevitable link with a physical gravitational centre capable of determining dependency links with the proximity of places and expressing a sense of belonging to a community.*

PAROLE CHIAVE: *Politica agricola comune – Condizionalità – Terra – Impresa agricola.*

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Cross-Compliance – Land – Farm.*

SOMMARIO: 1. Una politica agricola al servizio dell'Europa: alle origini della vicenda. – 2. La sostenibilità come motore dell'evoluzione della PAC. – 3. Dimensione ambientale e fisionomia dell'impresa agricola nella disciplina europea e nazionale. – 4. Integrazione degli obiettivi di tutela ambientale nella politica agricola comune. – 5. Elementi della nuova programmazione per il periodo 2021-2027. – 6. Pagamenti agroalimentari: profili generali e condizioni di erogazione. – 7. Vecchie e nuove questioni nell'inquadramento giuridico dell'impresa agricola: la persistente rilevanza della terra. – 8. Il contributo della condizionalità nella dimensione sostenibile dell'impresa agricola. – 9. Continuità e discontinuità di un itinerario (permanente) di riforma – 10. Considerazioni conclusive: la resilienza della PAC.

1. In ogni occasione in cui torna a proporsi la vicenda della riforma della politica agricola comune (PAC) la stessa domanda, formulata, in termini generali, da Jurgen Habermas, intorno alle ragioni per cui «dovremmo tenerci attaccati all'idea dell'Unione europea, anzi al vecchio obiettivo di una 'unione politica sempre più stretta'»<sup>1</sup>, sollecita una narrazione, nuova e originale, sul progetto di armonizzazione delle economie nazionali.

Al di là della circostanza che il dibattito aperto nell'agenda politica abbia sempre conosciuto fasi accentuate di scontro di posizioni a livello degli Stati membri, non c'è dubbio che la conclusione dei successivi negoziati abbia sempre riconsegnato alla forza regolativa delle istituzioni europee la possibilità di governo dei mercati in una prospettiva di medio termine.

La via ad uno sviluppo dell'Unione europea garante dello svolgimento, dal punto di vista operativo, di un'efficace azione politica e legittimata da un'ampia partecipazione delle istituzioni nazionali e della società alla soluzione delle asimmetrie imposte dalle differenze sociali e dalle variabili territoriali, con la consapevolezza di aver perduto, nei confini di ciascuno Stato membro, la capacità di incidere efficacemente sulle dinamiche globali degli scambi, mostra, dunque, come l'agricoltura abbia svolto (e svolga), tuttora, un'influenza decisiva sull'*idea* di cooperazione.

Non si fa riferimento soltanto alle procedure che, ora, contemplano un deciso coinvolgimento del Parlamento europeo – a sua volta in grado di rispecchiare una maggiore attenzione al diritto di

---

<sup>1</sup> Così l'A., *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, p. 33.

partecipazione dei cittadini alla vita politica – ma a quell'elemento a cui, ancora, Habermas attribuisce la forza di soddisfare le condizioni di una piena legittimazione democratica: vale a dire «un orizzonte condiviso del mondo della vita, nel quale può formarsi nella comunicazione una volontà collettiva»<sup>2</sup>.

2. Del resto, la considerazione dell'agricoltura come *materia* non ristretta a profili strettamente produttivi, ma rivolta a coinvolgere interessi più generali pertinenti alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente, così come alla realizzazione di condizioni di sicurezza negli scambi di prodotti di accresciuta qualità, prende forma attraverso le decisioni e le scelte ordinate alla disciplina tanto del mercato che delle strutture, per dare risposta a bisogni sempre più differenziati e mutevoli.

L'intervento pubblico, inizialmente conformato alle direttrici costituzionali, riceve, via via, in una prospettiva di recupero di attenzione ai molteplici interessi di rilevanza sociale, che maturano lungo il processo di formazione del nuovo ordine europeo, ulteriori orientamenti per indirizzare le attività di produzione e di distribuzione in una dimensione condivisa con la società.

Un modello in continuo divenire, frutto di una feconda ed accentuata dinamica di adattamento di moduli giuridici generali a contesti particolari, rispecchiando la complessità del tempo. E il livello di integrazione rimane alto, quando la ricerca di un'idea di crescita della comunità fa risultare obsolete le frontiere nazionali, nel segno del riconoscimento di beni, interessi e valori pubblici emergenti su base transnazionale senza, tuttavia, provocare un deciso allentamento dei legami identitari con il radicamento territoriale. Perché quella disegnata per l'agricoltura non è semplicemente un'area di libero scambio in cui moltiplicare operazioni e utilità economiche, ma uno spazio ordinativo della convivenza sociale, nel quale trovano efficace saldatura i criteri di gestione delle attività con i vantaggi di scelte relative al miglioramento del benessere collettivo.

---

<sup>2</sup> Così l'A., *Questa Europa è in crisi*, cit., p. 52.

In linea con una solida base di elementi concreti maturati attraverso le principali sfide in materia di sostenibilità, proprio alla politica agricola comune è richiesto un contributo al tema di ridurre «il debito ecologico, che stiamo accumulando a causa del sovrasfruttamento e dell'esaurimento delle risorse naturali che minaccia la nostra capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni future entro i limiti del nostro pianeta»<sup>3</sup>. Tanto da riconoscere che «gli agricoltori e i silvicoltori sono le categorie più direttamente colpite dal continuo aumento delle temperature medie e dal degrado dell'ambiente naturale»<sup>4</sup>; mentre ne sono anche i principali *custodi*, svolgendo una funzione essenziale per la compressione dei costi reali derivanti dai meccanismi attuali della crescita.

Un'attenzione particolare per la questione *ecologica* si è, per altro, manifestata nel tempo e costituisce l'esempio più significativo di come una regolamentazione unitaria abbia stimolato lo sviluppo dell'integrazione e possa funzionare da collante per la realizzazione di un progetto economico improponibile senza il trasferimento di adeguate risorse ed un convinto consenso sociale.

L'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e la relativa connessione tra ambiente e salute non hanno risposto soltanto all'obiettivo di trovare una giustificazione a premi e sovvenzioni – altrimenti contestati nel diritto internazionale a fronte del rischio di distorsioni della concorrenza – quanto provocato una consapevole selezione di strumenti per affrontare sfide emergenti, come i cambiamenti climatici o la lotta alla desertificazione.

Insomma, l'intervento pubblico si è arricchito, lungo le successive fasi della riforma, di significati ed implicazioni, trasferendo, sul piano settoriale, un cambiamento nei modi di comportamento a beneficio dei singoli cittadini e consumatori.

---

<sup>3</sup> Così COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2020*, Bruxelles, 30 gennaio 2019, COM (2019) 22, *final*, p. 9.

<sup>4</sup> Così, ancora, COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2020*, cit., p. 9.

3. L'attenzione riservata ai profili sostanziali del mercato e delle strutture ha comportato che la dottrina più avvertita<sup>5</sup> non abbia fatto, inizialmente, mistero di un certo imbarazzo per la rinuncia di poter costruire, secondo una formula predefinita, la realtà viva e convulsa di esercizio dell'agricoltura espressa dalle variazioni dell'economia e dalla proposizione dei valori nel frattempo emergenti.

L'inquadramento operato sotto l'angolo visuale della circolazione delle merci, affidando al noto criterio merceologico l'elencazione di quelle che possono dirsi agricole avrebbe, cioè, ritardato un atteggiamento culturalmente corretto verso la "concretezza" dell'oggetto della produzione, per soffermarsi sulla delimitazione delle linee di confine, in modo da segnalare ambiti di (incompresa) esclusione o, viceversa, di (avversata) sovrapposizione.

In realtà, può dirsi che sia stata proprio la scarsa definizione dei caratteri tipici della figura di agricoltore a consentire quella flessibilità richiesta dal passaggio imposto dal sostegno di un'attività «fortemente connotata nel senso della specializzazione, orientata in direzione della monocoltura e sostanzialmente indifferente al contesto territoriale» ad una «integrazione dei redditi aziendali attraverso la diversificazione e la pluriattività»<sup>6</sup>.

La specifica configurazione di un'impresa multifunzionale – alla cui definizione il legislatore nazionale approda solo più tardi – ha trovato, cioè, più facile adattamento nell'ordinamento europeo, che non conosce l'usura di schemi tradizionali appartenenti ad un sistema codificato ed è più capace di reagire alla novità delle situazioni e delle relazioni congeniali ad un'economia aperta.

Quello che si chiede all'agricoltore è soltanto di sviluppare le diverse iniziative in un unitario contesto territoriale, che porta ad assegnare una precisa identità funzionale tra fondo rustico ed azienda, tanto che il sostegno previsto in adesione alle crescenti aspettative di conservazione e valorizzazione dell'ambiente non potrebbe altri-

---

<sup>5</sup> Cfr. E. ROMAGNOLI, *Impresa agricola e politica comunitaria*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, a cura di A. Galasso, Bari, 1978, p. 85.

<sup>6</sup> La duplice citazione è di F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni. Norme. Casi*, Roma, 2004, pp. 13 e 15.

menti giustificarsi, sostituendo la tradizionale base produttiva, per venire incontro ai bisogni di mercato.

Solo un'agricoltura che non riduca l'intensità del collegamento con le risorse naturali attraverso l'integrazione degli obiettivi economici in una logica spaziale riesce, infatti, ad affrontare la sfida della sostenibilità, favorendo una vera e propria saldatura tra dimensione economica, ambientale e sociale.

Così, quando sul piano domestico, con un'enfasi affrettata, lo stimolo agli investimenti, all'innovazione e alla competitività ha portato ad abbandonare la terra come connotato qualitativo costante dell'organizzazione produttiva per assecondare, sotto il profilo economico, la diversa combinazione dei beni che il ciclo biologico propone in conseguenza della scelta più ampia di tecnologie e opportunità di mercato, una identica consapevolezza resta alla base delle regole concepite per la strategia europea.

Alcuni Autori attratti dall'esplorazione del diverso approccio qualificativo non hanno esitato, persino, a ribaltare l'analisi della realtà imposta al ciclo economico di sviluppo di un nuovo "tipo" di impresa, denominata "rurale", con riguardo alla serie aperta di attività che gravitano intorno all'insediamento dell'agricoltore sul territorio<sup>7</sup>. Ed è solo la fedeltà alla categoria ordinante, immobilizzata nel codice, ad aver limitato la ricerca, «se esiste lo spazio concettuale e operativo per riportare anche i nuovi concetti nell'alveo della logica e del modello di agricoltura e di impresa agraria a noi consueti»<sup>8</sup>.

Il graduale smantellamento del sistema di sostegno basato sui prezzi minimi garantiti e la segnalata attenzione verso la diversificazione dei redditi nelle aree rurali hanno spinto, per tanto, a trovare soluzioni di adattamento delle modalità organizzative del processo produttivo che il richiamo ad un'innovativa prassi interpretativa portava a svalutare sul piano interno.

La lente d'indagine fissata ad individuare la problematica della

---

<sup>7</sup> Nella letteratura economica, si rinvia a *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione* a cura di A. Arzeni, R. Esposti e F. Sotte, Milano, 2003, spec. p. 69 ss.

<sup>8</sup> In questi termini, M. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, pp. 179-180.

produzione, sopra tutto, in ragione del coinvolgimento dell'impresa zootecnica nella responsabilità per l'insorgere di fenomeni di inquinamento oltre che per l'aumentata sensibilità sociale nei confronti del benessere animale, piuttosto che confermare una dicotomia dei modelli di impresa ha consentito, ad esempio, di far luce sui valori di razionalità economica e di accettazione dei cambiamenti nell'allestimento aziendale rispondenti ad una più effettiva commisurazione con i bisogni vitali essenziali che l'allevamento degli animali in un ambiente confinato riduce o elimina del tutto.

4. Nel quadro delineato, non c'è dubbio che la fissazione di prezzi più alti per i prodotti agricoli rispetto a quelli di mercato, se bene abbia pesato sulle spalle dei contribuenti e provocato alcune significative distorsioni legate alla crescente formazione di eccedenze con aumento delle superfici destinate a modalità intensive di impiego con effetti sull'ambiente, si sia tradotta in una graduale adesione degli agricoltori ad una unità di disegno e di idee destinata a comporre le linee per la costruzione, non semplicemente, di una zona di libero scambio.

Anzi, il progressivo *ripensamento* delle opzioni di sviluppo del settore sulla base di valutazioni di opportunità ecologica e sociale, non solo è coerente con il percorso sin qui compiuto dalla politica agricola comune – che matura attraverso l'adattamento degli obiettivi consegnati al Trattato e rimasti tuttora, immutati – ma trova, allo stesso tempo, rinnovata tensione nella capacità di portare a bilancio elementi di involuzione o criticità operative nella direzione di un lascito soddisfacente alle generazioni future.

Ciò spiega perché, quando l'intervento pubblico era, ancora, incentrato su una logica di integrazione dei redditi, la scelta di collocare gli aiuti su un piano disaccoppiato da quello dei prezzi, per escludere qualsiasi effetto distorsivo del funzionamento di mercato, non poteva distogliere il consenso, comune agli Stati membri, rivolto a perseguire l'equilibrio del livello complessivo della spesa. Solo che, al fine di evitare l'abbandono di ogni attività la relativa erogazione è stata subordinata allo svolgimento di buone pratiche (così detta condizionalità) rivolte alla tutela dell'ambiente e della conservazione del suolo.

In seguito ad impulsi e accelerazioni, lungo il processo di riforma, ci si trova, ora, a poter contare sulla partecipazione degli agricoltori alla realizzazione degli obiettivi inerenti a clima e ambiente, insieme alla più profonda convinzione di non poter trascurare l'influenza del suolo sull'intera rete di relazioni che intrecciano lo sviluppo della vita nei territori. Ciò che motiva la composizione del sostegno di base al reddito che, accanto all'automatismo dell'erogazione presupposta dal riconoscimento del titolo della conduzione, assicura uno scatto di premialità dipendente dal così detto "inverdimento". Un "di più" destinato a premiare l'impegno a non limitarsi all'osservanza dei pertinenti criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali, così come dei requisiti minimi relativi all'impiego di fertilizzanti, di fitofarmaci e degli standard richiesti dal benessere sugli animali oltre a differenziarsi dai vari impegni definiti nel quadro dello sviluppo rurale, per sostenere una supplementare condivisione alla strategia di riduzione dell'"impronta" ecologica.

Non c'è dubbio che venga indicato un percorso verso un agire imprenditoriale generativo ed ecologicamente sostenibile.

È da sottolineare, sul punto, che quella che si traduce in una revisione della tecnica di intervento sul mercato diventa un canale di espressione di interessi reali, assegnando vigore e protagonismo alla multifunzionalità delle aziende agricole e alla diversificazione delle attività, per garantire che l'accesso a beni o servizi non sia conseguito attraverso il consumo di un capitale naturale insostituibile.

Nella circostanza, trova anche accelerazione il percorso di "recupero" di una «nozione unica di agricoltura, valida tanto in ambito comunitario quanto in ambito nazionale»<sup>9</sup>. Infatti, sul piano del discorso giuridico, assume rilievo la consapevolezza trasferita al legislatore domestico di rovesciare «la concezione del territorio, non inteso più come spazio indistinto e fattore di costo, ma come componente di impresa, nei suoi aspetti geografici e umani»<sup>10</sup>, mentre «l'impresa

---

<sup>9</sup> Così G. GIUFFRIDA, *I recenti orientamenti normativi comunitari ed il "nuovo" imprenditore agricolo*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2002, p. 52.

<sup>10</sup> Così G. GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*. Art. 2135-2139,



agricola diventa in questo senso un servizio diretto alla valorizzazione del territorio e alla difesa dell'ambiente, oltre che alla garanzia dell'esatta partenza della 'filiera' alimentare»<sup>11</sup>.

5. L'avvio della nuova fase di riforma viene, allora, a smentire lo stesso presagio – che ogni volta si ripresenta come motivo di disimpegno all'impulso di ammodernamento della politica agricola comune – relativo all'evoluzione di una iniziativa giunta ad un *punto morto*, una volta delusa l'aspettativa, da parte degli Stati membri, «di dare passo a una entità comunitaria sovrana, mentre l'esperienza fatta fino ad ora dimostra chiaramente che le strutture e i poteri esistenti sono incapaci di consentire ulteriori progressi sulla via dell'integrazione, né economica, né sociale, né industriale e neppure agricola»<sup>12</sup>.

La relazione alla proposta di regolamento relativa al quadro legislativo della PAC per il periodo 2021-2027 rilancia, dunque, la sfida e appaga la scelta per l'Unione europea di avere «un settore agricolo intelligente, resiliente, sostenibile e competitivo al fine di garantire la produzione di alimenti sicuri, di alta qualità, a prezzi accessibili, nutrienti e diversificati per i propri cittadini e un forte tessuto socio-economico nelle aree rurali»<sup>13</sup>.

In tale ambito, il territorio con destinazione agricola diviene luogo di emersione di interessi collettivi e fonte di aspettative prima sconosciute o lasciate da parte e lo svolgimento delle attività di coltivazione e di allevamento assume valore qualificante dell'idea che

---

in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2003, p. 119.

<sup>11</sup> Così, ancora, G. GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*. Artt. 2135-2139, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, cit., p. 119.

<sup>12</sup> Così L. COSTATO, *Politica agricola comunitaria (gli sviluppi del 2° piano Mansholt ad oggi)*, in *Dizionari del Diritto privato* a cura di N. Irti, A. Carrozza, *Diritto agrario*, Milano, 1983, pp. 613-614.

<sup>13</sup> Cfr. Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1507/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 1 giugno 2018 COM (2018) 392 final.

gli Stati continuino ad interagire tra loro in termini di integrazione economica e di protezione dei diritti, superando la limitazione del decentramento a livello di nazionalità.

Non deve stupire, al riguardo, la definizione della traiettoria di intervento preparata dalla Commissione, in vista del perseguimento degli obiettivi che figurano nel Trattato, di concentrarsi maggiormente sull'ambiente, sul clima e sul contesto rurale e uscire dalla logica produttivistica: «Una PAC più moderna dovrebbe pertanto aumentare il valore aggiunto dell'UE nella misura in cui riflette un più alto livello di ambizione in materia ambientale e climatica e risponde all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile»<sup>14</sup>.

Del resto – come si è efficacemente osservato<sup>15</sup> – «l'Unione europea è un condominio, un consorzio, una costellazione di istituzioni, una fusione di funzioni di governo, una struttura di reti di 'governance'». Resta, certo, difficile fissare, in una formula definitiva, l'esperienza *in fieri* di un ordinamento composto e sicuramente disomogeneo, rivolto ad adattare, allo stesso tempo, l'assetto delle funzioni pubbliche alla moltitudine dei territori. Ma la dinamica di decentramento, a cui resta affidato l'obiettivo di fornire più puntuale espressione alla pluralità di interessi anche di natura particolaristica rispondenti alla diversificazione economica e sociale, non è mai stata ignorata, trovando un profondo radicamento e una fondazione sicura a partire dagli orientamenti, via via, impressi dall'evoluzione successiva del progetto.

6. In continuità con la storica svolta segnata, agli inizi del secolo, dalla riforma di medio termine<sup>16</sup>, la strategia di intervento da ultimo proposta conferma e consolida la serie delle misure chiamate

---

<sup>14</sup> Cfr. 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", Bruxelles, 29 novembre 2017 COM (2017) 713 final.

<sup>15</sup> Così S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (31). *L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, Tomo I, Milano, 2002, p. 141.

<sup>16</sup> Sul punto, v. F. ADORNATO, *La PAC verso il terzo millennio*, in *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*, a cura dell'A., Milano, 2001, p. VII.

a rispondere alle aspettative dei cittadini per quanto riguarda l'*impronta* ambientale della politica agricola<sup>17</sup>.

Anzi, una maggiore “ambizione” nel perseguimento di un’incisiva azione a livello climatico torna a rimettere in gioco le stesse competenze degli Stati, escludendo che i risultati si ottengano attraverso una impostazione dall’“alto verso il basso” e prendendo, invece, in considerazione condizioni ed esigenze declinate sui territori e sull’idea stessa di partecipazione degli agricoltori inseriti nel contesto sociale di riferimento.

Alla base dell’“edificio verde”, meno rigidamente coercitivo, resta il meccanismo di condizionalità finora sperimentato, da parte degli agricoltori, interessati a conseguire il pagamento disaccoppiato annuale per superficie, al fine di promuovere l’osservanza delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, benessere degli animali.

L’interesse ambientale penetra, così, nelle dinamiche della concorrenza e del mercato e rinnova la validità della strategia di esenzione del sostegno, che ricade nella “scatola verde”, da effetti distorsivi degli scambi, modificando l’obiettivo – che ha a lungo affaticato la redazione del bilancio della PAC – di mantenere un prezzo artificiale dei prodotti regolamentati con un decisivo impulso all’incremento delle quantità prodotte, nonostante il rischio – in realtà avveratosi – «di creare una situazione in cui i consumatori (relativamente) più poveri finiscono con il finanziare gli agricoltori (relativamente) più ricchi»<sup>18</sup>.

Come risulta dal 21° *considerando* della proposta di regolamento «sul sostegno ai piani strategici della PAC»<sup>19</sup>, la nuova condizionalità intende, specialmente, incentivare sul piano soggettivo la consapevole adesione degli agricoltori a collaborare all’interno delle «nuo-

---

<sup>17</sup> In precedenza, v. F. ADORNATO, P. LATTANZI e I. TRAPÉ, *Le misure agro-ambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, *Il diritto agroambientale*, a cura di L. Costato e Rook Basile e A. Germanò, Torino, 2011, p. 567.

<sup>18</sup> Così F. DE FILIPPIS e L. SALVATICI, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, p. 247.

<sup>19</sup> Il rinvio è alla citata proposta di quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

ve catene del valore rurale»<sup>20</sup>, sviluppando, sul piano oggettivo, una serie di azioni concrete di internalizzazione dei servizi ambientali di cui la collettività intende avvalersi in vista della soddisfazione degli essenziali bisogni di vita.

L'articolazione già proposta di un elenco di *criteri di gestione obbligatori* (CGO) a cui si affiancano *norme sulle buone condizioni agro-economiche e ambientali* (BCAA) dei terreni, se non può essere esaminata dal punto di vista delle specifiche peculiarità di indirizzo dei comportamenti, conserva intatta la funzione – che merita di essere, ancora, richiamata<sup>21</sup> – di subordinare al soddisfacimento della pluralità di interessi collettivi la giustificazione del sostegno ad attività che sono positive per l'ambiente ed il clima.

Al solo fine ricognitivo si sottolinea, quindi, come nel prossimo periodo di programmazione sia introdotto un sistema numericamente rafforzato di criteri di gestione obbligatori (sedici e non più tredici) e di buone condizioni agronomiche e ambientali (dieci e non più sette).

In sostanza, l'erogazione corrisponde ad una “soglia” socialmente accettabile in corrispondenza del livello della prestazione ambientale che si presume, sul piano della coerenza con lo sforzo di preservare e migliorare un ambiente favorevole alle diverse esigenze non solo produttive, debba essere assicurata a proprie spese dall'agricoltore, fatta salva l'irrogazione di sanzioni appropriate e proporzionali. Sì che la condizionalità possa intendersi anche come misura di meritevolezza della tutela e del sostegno delle attività produttive, recuperando il necessario collegamento funzionale con il duplice obiettivo del razionale sfruttamento del suolo e della instaurazione di equi rapporti sociali.

In una diversa prospettiva storica, con riguardo alla ripartizione dell'onere per le opere di bonifica si era, del resto, già imposto un “limite di convenienza” quale criterio in grado di giustificare l'iniziativa pubblica di difesa del territorio, che il successivo aggiornamento dell'intervento pubblico ha consolidato, incoraggiando l'agricoltore

---

<sup>20</sup> Si veda, ancora, il 16° *considerando* della proposta di regolamento.

<sup>21</sup> In merito, si veda A. GERMANO, *L'agricoltura ed il principio “chi inquina paga”*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 261.

ad assumere compiti eterogenei rispondenti a specifiche esigenze ambientali.

Pur con la necessaria cautela determinata dalla portata specifica delle norme sembra, così, di poter prospettare, simmetricamente al calcolo di convenienza economica del proprietario, uno standard di normalità con cui apprezzare il modo della coltivazione sostenibile dell'agricoltore interessato al pagamento del sostegno, spiegando «quando il giudizio pubblico di convenienza non coincide con quello negativo del privato perché per il perseguimento dei fini sociali ed economici (art. 44 Cost.) lo Stato valuta la trasformazione della struttura fondiaria e l'incremento degli investimenti fondiari con un criterio diverso»<sup>22</sup>.

Cambia ovviamente la traiettoria dell'interesse pubblico, che sostiene l'intervento del legislatore europeo, nei riguardi della dimensione non solo economica di condizionamento della proprietà produttiva a fronte della nuova e già sottolineata domanda sociale «a conservare le attività stesse in quanto capaci di preservare il territorio dal degrado e, quindi, sotto questo profilo, capaci di fornire servizi»<sup>23</sup>.

È da evidenziare, però, come il sostegno diventi ecologicamente conformato e, anche dal punto di vista semantico, si introduce la nozione di “sostegno di base al reddito per la sostenibilità”, mettendo nel dovuto rilievo il fatto che il potere pubblico intervenga per completare e integrare l'azione privata di utilizzo del suolo e della rete delle risorse naturali ad esso collegate.

In questa logica, si richiama la soppressione (almeno nominale) dell'attuale pagamento verde o “inverdimento” i cui impegni sono assorbiti negli standard ambientali di base della condizionalità anche per tener conto delle conclusioni a cui era pervenuta la Corte dei Conti europea<sup>24</sup> – fortemente critica nei confronti di una logica di

---

<sup>22</sup> Così G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964, p. 259.

<sup>23</sup> In questi termini, si legga E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 82.

<sup>24</sup> Cfr. la relazione speciale della Corte, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, 12 dicembre 2017, n. 21, in [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu). In dottrina, si rinvia ad A. FORTI, *Sulla adeguatezza delle misure*

intervento del tutto disinteressata alle specificità che caratterizzano la diversa organizzazione e dimensione dei sistemi produttivi – denunciando il così detto effetto inerziale dell’aiuto pubblico: quando, cioè, la premialità ambientale sia in larga misura superiore al costo che l’adempimento ai diversi obblighi comporta per ogni singolo agricoltore.

Nella proposta di riforma, per tanto, al fine di evitare doppi finanziamenti, gli obblighi di “inverdimento” (diversificazione delle colture, mantenimento di prati permanenti e riserva di aree di interesse ecologico) vengono recuperati attraverso l’inclusione nell’elenco delle buone condizioni agronomiche e ambientali, configurando, per così dire, una condizionalità “rafforzata”, con la conseguenza che misure obbligatorie già compensate con l’accesso ad un sostegno supplementare restano, senza dubbio, cogenti, ma senza prevedere un aiuto all’agricoltore diverso da quello di base.

Sempre nel quadro degli impegni ambientali minimi che coinvolgono l’agricoltore per ridurre, in particolare, la pressione sulle acque, nelle zone vulnerabili ai nitrati deve essere, infine, segnalato l’obbligo di adottare un inedito sistema di registrazione, su base digitale, idoneo a supportare l’utilizzazione di sostanze fertilizzanti.

Rispetto alla precedente programmazione merita, però, una particolare considerazione la scelta, volontaria per gli agricoltori, ma obbligatoriamente introdotta da parte dello Stato membro, di inserimento dei così detti “eco-schemi”, previsti in sostituzione delle misure di “inverdimento” al fine di ridurre l’onere amministrativo. Così che, se l’agricoltore decide di superare la soglia degli impegni che definiscono, sul piano regolamentare, il potere di gestione dei beni aziendali, in vista di una conservazione ambientale “più spinta”, entrano in gioco appositi regimi ecologici.

Attesa la naturale fungibilità del tipo di impegno si tratta, invero, di ricercarne la differenza rispetto alle misure agroambientali riconducibili allo sviluppo rurale, a livello del quadro giuridico del

---

*ambientali contenute nella PAC 2014-2020 rispetto all’obiettivo della tutela dell’ambiente e del territorio agrario: una questione di punti di vista*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, pp. 373-374.

sostegno, dato che l'intervento sul mercato è finanziato interamente dal bilancio dell'Unione europea, mentre le misure del secondo pilastro sono cofinanziate dagli Stati membri. L'obiettivo dichiarato di migliorare le prestazioni ambientali della PAC vale, tuttavia, ad eliminare la preoccupazione di introdurre effetti distorsivi degli scambi ed a legittimare il bilancio della spesa nel suo complesso.

Va specificato, quindi, che gli impegni ecologici rafforzati, in quanto non siano diversi da quelli contrattualmente pattuiti dagli agricoltori per promuovere lo sviluppo rurale, determinano l'erogazione di un sostegno annuale per ettaro secondo l'alternativa, definita dallo Stato membro, di un importo addizionale al pagamento diretto disaccoppiato – conformemente alle precedenti misure di “inverdimento” – ovvero di un importo destinato a compensare l'agricoltore dei costi aggiuntivi sostenuti e dal mancato guadagno (alla stregua degli attuali pagamenti agro-ambientali del secondo pilastro).

Più in particolare, dopo aver definito un elenco di pratiche agricole capaci di produrre effetti benefici per il clima e l'ambiente, ciascuno Stato membro potrà prendersi cura della erogazione di pagamenti che vanno *al di là* dell'impostazione di base, assicurando una maggiore flessibilità nell'adattamento della PAC ai fattori di identità socio-territoriali, alle variazioni climatiche e alla densità di risorse umane e materiali in una fase “transitoria” corrispondente alle più ampie prerogative programmatiche ad esso riconosciute attraverso la declinazione del piano strategico nazionale.

Resta, forse, da considerare che un più elevato grado di adesione richiesto a ciascun agricoltore che voglia attingere ai pagamenti disaccoppiati del primo pilastro in vista del perseguimento delle esigenze di protezione dell'ambiente e di cura dello spazio, rischia, allo stesso tempo, di ridurre le possibilità di allestire una griglia di misure di generale e più agevole attuazione nel disegno dello sviluppo rurale.

Si ritiene, tuttavia, che la maggiore efficacia degli impegni richiesti non possa, altrimenti, promuovere la consapevolezza di affrontare e risolvere importanti problemi della crescita, che hanno messo in crisi, insieme alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, nelle fasi della trasformazione, anche la salvaguardia della dimensione ecologica del suolo in cui sia allestita la produzione degli stessi beni

destinati al consumo<sup>25</sup>. Un esempio – che può ritenersi utile proprio per chiarire la diversa attenzione richiesta all'agricoltore su quelle che possono essere opzioni di sostanziale responsabilità – concerne la possibilità di rinviare al secondo pilastro il sostegno alla conversione al metodo biologico di produzione, utilizzando, invece, l'aiuto di base al reddito per il mantenimento dello stesso orientamento produttivo.

L'agricoltore può farsi, però, parte attiva oltre la doverosità dell'uso responsabile delle risorse, diventando interprete di un "altro modo" di produrre del cui svolgimento si fa garante anche lo Stato con l'accantonamento delle risorse per lo sviluppo rurale.

In proposito, si è già osservato come, mediante l'allestimento di un impianto decentralizzato a livello territoriale e integrato con riguardo ai vari settori, «la PAC superi la sua abituale logica produttivistica, esplicitando un connotato ampiamente diversificato dell'agricoltura, differenziandone indirizzi e obiettivi rispetto ai modelli di produzione, ai metodi di gestione del territorio, ai profili occupazionali e, più in generale, alle condizioni socio-economiche delle diverse zone rurali»<sup>26</sup>. Anche nella nuova programmazione sono riconosciuti, dunque, pagamenti agli agricoltori che assumono "volontariamente" impegni ambientali, climatici o, comunque, di gestione conservativa del suolo e dei suoi cicli vitali, evidenziando la natura negoziale del rapporto che si instaura con l'ente pubblico erogatore la cui controprestazione, commisurata ai costi aggiuntivi e al mancato guadagno, compensa i benefici per la collettività<sup>27</sup>.

Una distinzione si può porre a livello della funzione ambientale del pagamento – che potrebbe dirsi "attiva" – attesa l'autonoma scelta di un comportamento a cui l'agricoltore si obbliga e a cui non era affatto tenuto rispetto a quella funzione ambientale "passiva" che qualifica, appunto, l'accesso all'aiuto di base, in dipendenza della condizionalità.

---

<sup>25</sup> Notevoli spunti sono contenuti in C.A. GRAZIANI, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2012, n. 2-3, p. 67.

<sup>26</sup> Così, F. ADORNATO, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. II, cit., p. 545.

<sup>27</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 2016, p. 298.



Lo schema più complessivo è, ormai, quello – che appare irreversibile – di una politica che ha messo alle spalle la logica produttivistica ed è capace di sostenere una “pluralità” di agricolture<sup>28</sup>, promuovendo indirizzi ed obiettivi differenziati che fanno leva su un’organizzazione aziendale adattata alla multifunzionalità in base alle condizioni socio-economiche delle singole aree rurali.

Due sono, tuttavia, i profili che sembrano divergere da una mera continuità nell’attuazione degli ultimi orientamenti di riforma, su cui si avrà cura di ritornare. Anzi tutto, l’azione di regolazione non si rivolge ad una figura “diluita” di imprenditore intento a ricercare, nella dimensione della ruralità, una curvatura della sua attività in senso ecologico. Il così detto *genuine farmer* si presenta, infatti, una figura nitida, con i contorni di una professionalità che tipicamente ricalca il vincolo della tradizionale sistematica, se bene risulti sottomessa ad una diversa misura di razionalità. Non c’è bisogno, dunque, di ridurre il coefficiente di effettività di una organizzazione sorretta e guidata da un interesse proprio (dell’imprenditore) emancipandosi dal codice e facendo posto ad altre tipologie di soggetti con una coscienza più ampia della complessiva realtà sociale ed ambientale, dato che è lo stesso agricoltore a riaffermare la propria centralità anche nelle politiche pubbliche per l’ambiente, così da ingegnarsi in una serie di progetti ed obiettivi. Ciò che consente di cogliere una più marcata convergenza definitoria della disciplina domestica, con l’approccio imposto a livello europeo, per quanto riguarda la qualificazione delle attività agricole di fornitura di servizi, che: «dopo essere apparse in punta di piedi disseminate qua e là in varie disposizioni speciali, hanno trovato posto nella norma generale in materia di impresa agricola, conquistando così una maggior rilevanza sul piano sistematico»<sup>29</sup>.

D’altra parte, la chiave dello sviluppo territoriale che ha consentito di riagganciare le basi materiali e immateriali della produzione

---

<sup>28</sup> Diffusamente, su questo profilo v. F. ADORNATO, *Agricoltura “plurale” e poteri regionali*, in *Regioni e attività produttive. 5. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulla materia*, Milano, 2002, p. 67.

<sup>29</sup> Così M. D’ADDEZIO, *Le attività di servizi agroambientali nell’ordinamento giuridico sopranazionale italiano e comunitario: questioni di qualificazione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2008, n. 2, p. 17.

“internamente” ai vari contesti socio-economici dipendenti dalle sue qualità ambientali, culturali e identitarie, reinterpreta questo approccio con l’investitura degli enti di governo periferici al fine di promuovere una responsabilità “dal basso”. Nella stessa logica di superamento della frattura riconducibile ad uno schema fortemente diseguale, nelle procedure di progettazione e nelle modalità di esecuzione, si torna, però, a riassegnare al centro una rinnovata supremazia nella “tematizzazione” delle principali aree di intervento in materia di sostenibilità. Ne discende un modello che custodisce la pretesa di superare la disarticolazione degli obiettivi perseguiti nelle singole realtà regionali, che mostrano forme diverse di autonomia e promuovono linee di sviluppo non assimilabili data l’esistenza di contesti più competitivi rispetto ad altri. Nello stesso tempo, restano, però, valorizzati i circuiti della responsabilità politica, ponendosi le Regioni nella condizione di assicurare un grado minimo di efficienza amministrativa attraverso la intelaiatura del così detto piano strategico nazionale.

Il piano dovrebbe essere il risultato della partecipazione degli enti territoriali, superando la tradizionale attitudine a programmare interventi disordinati, sopra tutto, nell’ambito dello sviluppo rurale, con una decisa svolta radicata nell’amministrazione centrale di sapere inaugurare una politica di portata nazionale e di riconvertire in misure strutturali “uniformi” le tantissime esperienze. Si è osservato, in proposito, che: «lo Stato svolgerebbe un ruolo realisticamente molto importante soltanto laddove accettasse la sfida di fornire a tutti gli enti territoriali un *lessico* e una *sintassi* unitarie, per permettere, così, lo sviluppo di un linguaggio comune, sia pur nella diversità dei discorsi di volta in volta predicabili da ciascun interlocutore»<sup>30</sup>.

7. A questo punto si può tornare ad insistere – e, forse, con maggiore profitto – sulla “contaminazione” tra ordinamenti.

Infatti, si è già sottolineato come il perimetro dell’agrarietà non coincida esattamente con i confini definiti a livello nazionale. Ciò che non è spiegabile soltanto in ragione dell’impiego di un criterio “merceologico”, quanto per la messa a punto di un criterio “territoriale”,

---

<sup>30</sup> Così F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Reg.*, 2019, p. 12.

che recupera la base produttiva in funzione di un parametro qualificante, complementare allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali.

In apparenza messo in disparte dal legislatore nazionale con i decreti così detti di orientamento del 2001, il diverso angolo visuale della terra, da mantenere «in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli concreti»<sup>31</sup> prefigura un modello di impresa inevitabilmente organizzata *en plen air*.

Il basamento dell'impresa, infatti, una volta decantata l'ambiguità del riferimento al regime di aiuto che ne impedisce una palese messa a fuoco, allarga le possibilità produttive, in una dimensione più ampia: «mutano, pertanto, il ruolo e le funzioni dell'agricoltura, che assumono significato non solo per la produzione di alimenti, tradizionali beni di mercato, ma anche per le esternalità propositive assicurate ai cittadini, attraverso la realizzazione di beni e servizi ambientali e/o ricreativi e per il rafforzamento della coesione sociale e dei valori culturali del mondo rurale»<sup>32</sup>.

La notazione fatta valere sul piano interno dal codice civile, con riguardo all'impresa, rispetto all'ordinamento comunitario – che prende in considerazione il funzionamento del mercato senza recidere il collegamento con la tradizionale base fondiaria – sembra, tuttavia, perdere il proprio tratto caratterizzante, da un lato, come esito delle maggiori possibilità produttive offerte dal recepimento del ciclo biologico e, dall'altro lato, in nome di un'avanzata riconsiderazione del territorio, che avvia nuovi processi e strade alternative<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Oltre all'iniziale rinvio all'art. 2, par. 1, lett. c) del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 con riguardo *al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali*, si rinvia alla identica formulazione dell'art. 4, par. 1, lett. c iii) del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio*. In dottrina, v. *amplius* F. ALBISINNI.

<sup>32</sup> Così F. ADORNATO, voce *Agricoltura e zootecnica*, in *Enc. giur., Agg.*, vol. XVI, Roma, 2007, p. 5.

<sup>33</sup> Si veda C.A. GRAZIANI, *Problemi attuali e riflessioni di un giurista*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*. Ricerca promossa da A. Massart per la Scuola di

In sostanza, «la non coincidenza del campo di applicazione dei due diritti agrari»<sup>34</sup> si ricompone a partire dall'aggiornamento della definizione di imprenditore agricolo che, ponendo l'accento sui prodotti ottenuti, ne promuove la destinazione al mercato anche attraverso la messa a punto di operazioni terminali dirette a facilitare il consumo. Mentre, il particolare riferimento al rapporto tra superficie agricola e proiezione spaziale recupera l'originale pertinenza dell'attività ad una combinazione dei fattori produttivi su basi territoriali, coinvolgendo prestazioni alquanto diverse.

Resta, ancora, da valutare che il terreno, nella diversa architettura dello spazio, non sembra soltanto parte di un disegno di responsabilizzazione individuale dell'agricoltore chiamato (e premiato) per adottare misure che anticipano le cause del degrado ambientale, ma un fattore oggettivo di specificazione e differenziazione della produttività.

Il punto di equilibrio tra i due "poli", che tendono ad accentrare nello svolgimento del ciclo biologico o, in alternativa, nell'utilizzazione produttiva del terreno il problema della definizione dell'oggetto – su cui torniamo ad insistere – si assesta, così, nel riferimento all'azienda o, meglio, nel complesso dei titoli che corrispondono agli "ettari ammissibili".

Ed è proprio la condizionalità a dare conferma di tale prospettiva, ponendo in rilievo, piuttosto che la funzione punitiva diretta a sanzionare l'inosservanza delle singole prescrizioni ambientali, quella preventiva, che assegna ad una positiva condotta la realizzazione di azioni utili ad evitare, alla radice, ogni possibile danno o deterioramento. Con ciò, l'allestimento delle misure richieste sembra realizzare una piena collaborazione dell'agricoltore a non intaccare l'integrità degli habitat, presupposti del vivere e delle relazioni delle comunità.

---

Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa, Atti del Convegno di Studi (Pisa, 7-8 giugno 1985), Milano, 1986, p. 217 ss.

<sup>34</sup> Così L. COSTATO, *Influenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, cit., p. 16. In precedenza, v. dello stesso A., *Agricoltura, prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 571.

8. Invero, il faticoso lavoro dell'agricoltore prende avvio dalla destinazione dei beni all'utilizzazione produttiva e l'imputazione della titolarità non consente di accedere, se non all'aiuto di base, al reddito per la sostenibilità. La sua posizione non esibisce, comunque, il tratto evidenziato dalla condizione statica di un *rentier*.

Non sembra, cioè, che sia sufficiente il richiamo ad una caratterizzazione "antiproduttiva" della figura dell'imprenditore a cui sarebbe impressa una coloritura "ecologica" per qualificare la diversa morfologia di un organismo economico utilizzato anche a scopi di politica sociale<sup>35</sup>.

Sono gli stessi obblighi di condizionalità a costituire lo strumento tecnico idoneo alla rappresentazione di un'iniziativa della quale si chiede di verificare l'idoneità degli standard produttivi.

Ed è inutile sottolineare che solo la manifestazione d'interesse a proporre azioni e comportamenti in grado di rendere il complesso di quei beni capace di costituire un habitat migliore e divenire parte di reti di relazioni qualitative di tipo sociale ed ecologico, fornisce rilevanza pratica all'opportunità del trasferimento di più cospicui benefici.

L'idea di aiuto, nella completa articolazione delle varie tipologie individuate, non prescinde, cioè, dall'allestimento di un'impresa vista come esercizio di attività oltre che come manutenzione di beni.

Quello che va messo in rilievo è che non sia possibile svincolarsi da un modello costituito in forza del legame tra un bene principale e i suoi accessori come risulta da diversi criteri e condizioni che attengono, in particolare, al settore *Ambiente, condizioni climatiche e buone condizioni agronomiche del terreno*<sup>36</sup>. Non sarebbe, diversamente, concepibile l'introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua o la copertura minima del suolo per prevenire fenomeni erosivi o, ancora, mantenere livelli di sostanza organica del suolo mediante pra-

---

<sup>35</sup> In proposito, si rinvia a L. COSTATO, *Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell'Unione europea*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa, 2019, pp. 41-42.

<sup>36</sup> Il rinvio è all'allegato 1 del d.m. 17 gennaio 2019 *Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del reg. (UE) n. 1306/2013 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienza dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale*.

tiche adeguate, se non deducendo «la forma di organizzazione tipica che si pone al centro dell'ordinamento fondiario»<sup>37</sup>.

Anzi, il legislatore europeo si preoccupa di precisare l'identità dell'"agricoltore vero e proprio", sì che il dato fisionomico debba completarsi con le proiezioni di una professionalità definita, che la versione in lingua inglese rende lessicalmente in modo marcato attraverso la ricordata espressione del *genuine farmer*. Il carattere discriminante non può che essere legato all'attività ed ai relativi prodotti e servizi, né può restare disgiunto dalla sua collocazione nel "mondo fisico delle cose": è proprio su questo secondo piano che l'agricoltore acquista il suo autentico momento di qualificazione.

Si parte dalla consapevole acquisizione che il sostegno selezionato dall'intervento pubblico sia previsto a partire dal mantenimento della destinazione economica dei beni attraverso l'impegno concreto di azione di chi potrà attivarne lo svolgimento. Ma, ai fini della concessione degli aiuti, il soggetto che avvia il programma economico e ne cura la realizzazione, intrecciando rapporti sempre più complessi con il mercato, non resta mai emancipato dal collegamento con un centro gravitazionale in grado di determinare legami di dipendenza con la prossimità dei luoghi e di esprimere vincoli di appartenenza ad una comunità.

Se fosse possibile svincolarsi dalla "matrice" dei beni che formano l'unità aziendale per appuntare l'interesse sulla natura dei prodotti sarebbe, diversamente, difficile attribuire una qualche utilità ad una formula di organizzazione che, svelando la relatività storica della agrarietà, "coltiva" e "vende" la sua identità attraverso il legame con il territorio<sup>38</sup>.

9. In realtà, non si vuole sostenere che la crescita del settore, funzionale alle misure di sostegno assunte a livello europeo, abbia delineato un processo lineare e privo di contraddizioni.

---

<sup>37</sup> La formula usuale al discorso elaborato a suo tempo da G.G. BOLLA, *L'azienda agricola come universalità giuridica. Misure contro il frazionamento fondiario*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, p. 709.

<sup>38</sup> Si mutua l'efficace espressione dalla lettura di un saggio di R. CRESCENZI e G. FABIANI, *Globalizzazione e convergenza dei sistemi agroalimentari nei Paesi industrializzati*, in *Riv. Ass. Rossi-Doria*, 2007, n. 2, p. 13.

Se è vero che quella agricola possa essere riconosciuta come una vera e propria *politica-pilota* nel processo di integrazione europea<sup>39</sup>, va detto che, nel tempo, abbia avuto svolgimento secondo logiche e pratiche non sempre comprensibili sul piano della coerenza. Se non che, il successo è stato assicurato dalla capacità di rinnovarsi in modo profondo e convincente ogni volta che si è posta l'occasione della sua riforma, superando il rischio di fare i conti con le ragioni opposte del progressivo smantellamento, giustificato da un approccio difensivo sufficiente a perseguire il mantenimento dello *status quo*.

Abbiamo accennato alla modifica degli strumenti di sostegno utilizzati per la decisione di “cosa”, piuttosto che “quanto” produrre, aiutando a ridurre la pressione dell'agricoltura sull'ambiente insieme agli effetti distorsivi sugli scambi, fino ad arrivare al totale “disaccoppiamento” dei pagamenti aziendali che ha accentuato la necessità di una legittimazione più marcata in vista degli interessi collettivi per risultare concretamente difendibile<sup>40</sup>.

Venuta meno l'occasione di far funzionare la leva dei prezzi, al fine di rimuovere le cause di strutturale debolezza delle imprese agricole, alla base della filiera, il successivo orientamento della politica comune, lasciando da parte le azioni sull'ammodernamento delle strutture, si è rivolta, altresì, a sostenere la commercializzazione dei prodotti attraverso un miglioramento della qualità e una adeguata informazione dei consumatori.

Dopo aver perseguito l'obiettivo del ravvicinamento della legislazione in materia, diretto a garantire la libertà di circolazione delle merci e il consolidamento del mercato interno, superando il tradizionale protezionismo degli Stati attraverso un corredo di regole nazionali relative alle definizioni legali, alle caratteristiche di composizione, alla soglia tollerata di residui e ad altre numerose previsioni di compartimentazione del mercato, l'impostazione seguita, «in buona misura sotto la spinta del terremoto causato dalla vicenda della

---

<sup>39</sup> Eloquente è la *Presentazione* di A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, al volume curato dagli stessi Autori, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea* diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, 2006, p. XV.

<sup>40</sup> Sul punto, si richiama S. VIERI, *Agricoltura. Settore multifunzionale allo sviluppo*, Bologna, 2012, p. 247 ss.

c.d. “mucca pazza”»<sup>41</sup>, è stata, infatti, quella di affrontare, a tutto campo, il problema alimentare.

Negli anni a noi più vicini viene rapidamente a modificarsi il *patto sociale* in base al quale, subito dopo il Trattato, si è coltivata l’ambizione, tramite la protezione del settore, di rafforzare il tessuto aziendale agricolo; ridurre il divario dei redditi e di condizioni di vita nelle campagne e, per via di successivi e gradualmente correzioni di rotta, di riorientare la spesa verso priorità, in precedenza, inconciliabili<sup>42</sup>.

Su questo piano, la previsione di norme di commercializzazione rivolte a garantire interessi pubblici meritevoli di tutela rafforzata viene, ora, confermata nell’apertura di una fase di transizione, attraverso interventi settoriali a presidio della qualità, della trasparenza e della sostenibilità in una logica di consumo consapevole. Non c’è dubbio, però, che la prospettiva sia sempre quella di privilegiare un’organizzazione che, partendo da determinate condizioni di fatto relative alla diligenza dell’agricoltore per quanto riguarda la combinazione dei fattori della produzione, sia in grado di accertarne la correttezza, retrocedendo alle fasi della coltivazione e dell’allevamento, in modo da poter escludere, attraverso la serie delle norme in materia (“sicurezza alimentare”; “identificazione e registrazione degli animali”; “malattie degli animali” e “prodotti fitosanitari”), situazioni che implicano effetti irreparabili o irreversibili.

La condizionalità può presentarsi, così, come filo conduttore di un discorso che prende atto dell’ampiezza dello sviluppo dei contenuti dell’intervento pubblico, fino a ritagliare i margini di un’area disciplinare omogenea attraverso quello che la dottrina ha denominato il *trinomio* agricoltura, ambiente e alimentazione<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Così L. COSTATO, *La politica agricola comune nel settore dell’alimentazione*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Milano, 2011, p. 16.

<sup>42</sup> In questi termini, si rinvia all’analisi di F. DE FILIPPIS e L. SALVATICI, *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, p. 264 ss.

<sup>43</sup> Sul punto, si rinvia a M. GOLDONI, *Integrazione dell’oggetto con ambiente e alimentazione*. Atti del Convegno *Giovanni Galloni, giurista* (Roma, 16 ottobre 2018), in *Dir. agroal.*, 2019, n. 1, p. 20.



10. Invero, il grado di competitività della nostra agricoltura, sulla base di preferenze e valutazioni di natura politica, pretende che tanto la formulazione degli obiettivi quanto la sequenza delle azioni allestite in vista dei risultati attesi, consentano di adottare un “tipo” di intervento capace di riorganizzare l’apparato burocratico, favorendo non solo un rapporto più collaborativo tra centro e periferia, ma di realizzare una effettiva riduzione dei costi regolamentari e amministrativi a carico delle imprese.

All’interno del quadro più generale dell’intervento riformatore tendente al coordinamento di obiettivi unitari, quanto a soluzioni di distinzione e diversificazione, non c’è dubbio che l’obiettivo da raggiungere – come ha osservato Werner Rösener dopo aver ricostruito dodici secoli di vita delle campagne nella storia europea<sup>44</sup> – è che si possa continuare a «parlare di un’agricoltura nella quale i contadini sono parte essenziale».

Il fattore di “resilienza” che ha garantito lo sviluppo del processo di integrazione europea è da ricondurre ad un modello contrassegnato da una larga prevalenza di aziende a base familiare e da strutture di produzione diversificate capaci di adattarsi alla richiesta di incremento di produttività e di assorbire la riduzione della manodopera impiegata, così come di sopportare una progressiva riduzione dei prezzi, interpretando un ruolo di sicurezza sociale e ambientale oltre a registrare l’adesione a standard elevati di qualità dei prodotti.

Mentre, alla conquista di un consenso mai scontato – e, anzi, facile a venir meno nella pubblica opinione inerente allo svolgimento della condotta imprenditoriale – è asservito, proprio, quel meccanismo – su cui ci siamo soffermati – della condizionalità, capace di piegare, in termini di “doverosità”, l’utilizzazione della terra con destinazione agricola alle ragioni della collettività.

Nel “laboratorio” della politica agricola comune, che segnala un maggiore decentramento decisionale in linea con la differente storia delle diverse Regioni europee dipesa, a sua volta, da variabili condizioni geografiche e climatiche, si possono rintracciare con caratteri

---

<sup>44</sup> Così l’A. *I contadini nella storia d’Europa*, Roma-Bari, 2008, p. 317.

marcati e durevoli alcune precise traiettorie da perseguire: «1) un'agricoltura rispettosa dell'habitat che non danneggi durevolmente le basi vitali naturali e che mantenga e curi la varietà del paesaggio naturale; 2) un'agricoltura che garantisca un costante approvvigionamento per la popolazione con derrate alimentari genuine; 3) un'agricoltura socialmente accettabile che garantisca un reddito giusto a persone che vi operano responsabilmente»<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Così, ancora, W. RÖSENER, *I contadini nella storia d'Europa*, cit., pp. 319-320.

SILVIA BOLOGNINI

## GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA E STRUMENTI PRIVATISTICI

### ABSTRACT

In seno alla PAC il possibile impiego di strumenti privatistici di gestione del rischio è divenuto un tema di fondamentale importanza in seguito alla riforma Fischler (2003) con la quale è stato introdotto il disaccoppiamento di quasi tutti gli aiuti diretti. Da allora la normativa europea ha conosciuto diverse evoluzioni, che hanno portato, tra le altre cose, a estendere la misura di sostegno a favore di assicurazioni e fondi di mutualizzazione per calamità naturali e malattie, anche allo strumento di stabilizzazione del reddito, nonché ad aumentare la quota di contribuzione pubblica e ad abbassare la soglia per l'indennizzo. Le scelte operate dal legislatore europeo, anche nelle proposte relative alla PAC per il *post 2020*, dimostrano, però, che si è ancora lontani dall'aver compreso che l'approccio alle questioni che gravitano attorno alla gestione del rischio in agricoltura devono fondarsi su di un approccio olistico, in grado di valorizzare maggiormente gli strumenti di intervento *ex ante*.

*Within the Common Agricultural Policy (CAP), the possible use of private risk management tools has become a topic of great importance following the Fischler Mid-Term Review (MTR) in 2003 which introduced the decoupling of direct payments. Since then, the European regulation for private risk management tools has had several evolutions: more specifically, among other things, the support measure in favour of insurance and mutual funds for natural disasters and diseases has also been extended to the income stabilization instrument; at the same time, the share of public contribution has increased and the indemnity threshold has become lower. The choices made by the European legislator, even in the proposals relating to the post-2020 CAP, demonstrate, however, that the CAP is still far from having understood that*

*to correctly approach the issues concerning risk management in agriculture it is necessary to adopt a holistic approach, able to mainly enhance the ex ante intervention tools.*

PAROLE CHIAVE: PAC – Gestione del rischio – Strumenti privatistici – Evoluzione – Approccio onnicomprensivo.

KEYWORDS: *CAP – Risk Management – Private Tools – Evolution – Holistic Approach.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Gli strumenti privatistici di gestione del rischio nel contesto europeo: la Comunicazione della Commissione europea del 2005. – 3. Gli strumenti privatistici di gestione del rischio nei primi provvedimenti inerenti alla PAC adottati dopo la Comunicazione della Commissione europea del 2005: in particolare, le novità introdotte dal reg. (CE) n. 73/2009. – 4. Gli strumenti privatistici di gestione del rischio nella riforma della PAC per il periodo 2014-2020 – 5. (*Segue*). Le novità introdotte con il regolamento *omnibus*. – 6. Gli strumenti privatistici di gestione del rischio nella PAC *post* 2020.

1. La disamina e la comprensione delle questioni che gravitano attorno al ricorso a strumenti di gestione del rischio di natura privatistica nel contesto della PAC non possono prescindere da talune considerazioni di carattere preliminare.

Innanzitutto, a costo di risultare scontati, occorre rammentare che i fattori che possono compromettere il risultato economico finale dell'attività agricola e, nei casi più gravi, la permanenza sul mercato di chi la esercita, sono molteplici.

A tal proposito è stato osservato in dottrina che la classificazione, sulla base della loro tipologia, dei fattori di rischio ai quali è esposto l'agricoltore, consente di individuare almeno cinque categorie di rischio: il rischio di produzione, il rischio di mercato, il rischio finanziario, il rischio istituzionale e il rischio personale<sup>1</sup>.

In estrema sintesi, mentre il rischio di produzione interessa la resa dell'attività produttiva e indica la possibilità che essa non corrisponda alle aspettative dell'agricoltore, sotto il profilo tanto quantitativo, quanto qualitativo<sup>2</sup>, il rischio di mercato si riferisce alla even-

---

<sup>1</sup> In tal senso si vedano, *ex multis*, C. CAFIERO, *Modernizzazione e rischio nell'impresa agraria*, in AA.VV., *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell'impresa agricola*, Roma, 1999, p. 77 ss.; F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, Milano, 2018, p. V e p. 2 ss.; F.G. SANTERAMO, *Rischio ed incertezza in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, Anno 12, n. 47 (dicembre 2016), p. 6 ss. e M. ALABRESE, *Riflessioni sul tema del rischio nel diritto agrario*, Pisa, 2009, p. 49 ss.

<sup>2</sup> Come osservato da F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3, «In particolare, il rischio di produzione legato a variazioni inattese di quantità e/o qualità prodotta, è fortemente legato all'incertezza correlata alla resa, in termini sia qualitativi sia quantitativi». Si veda, altresì, C. CAFIERO, *Le prospettive per la gestione del rischio in agricoltura tra pubblico e privato*, in A. STOPPA (a cura di), *La gestione del rischio in agricoltura: strumenti e politiche*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'A-

tualità che l'agricoltore non riesca ad allocare i suoi prodotti in modo soddisfacente (vale a dire conseguendo i volumi di vendita e i ricavi attesi) o a reperire i fattori di produzione a prezzi convenienti<sup>3</sup>. Il rischio finanziario concerne, invece, le difficoltà che l'agricoltore potrebbe incontrare nel conseguire la disponibilità di risorse economiche sufficienti a ripagare i debiti e/o ad anticipare le spese<sup>4</sup>, mentre il rischio istituzionale, dal canto suo, attiene ai mutamenti normativi e regolamentari che possono sopravvenire allorché le decisioni produttive siano già state prese<sup>5</sup>. Il rischio personale, infine, è collegato alla capacità imprenditoriale dell'agricoltore<sup>6</sup>.

Nonostante le categorie di rischio ora delineate, a ben vedere, interessino la generalità delle attività economiche, e, quindi, non la

---

limentazione, n. 6 (ottobre 2004), Roma, 2004, p. 200, ad avviso del quale sarebbe forse più corretto esprimersi in termini di "rischio di resa", anziché di "rischio di produzione".

<sup>3</sup> Come precisato da F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3, «Il rischio di mercato, legato alle dinamiche del mercato, è dovuto alle oscillazioni dei prezzi e alle differenze fra prezzi attesi e prezzi realizzati, ovvero alle eventuali discrasie fra i prezzi che l'imprenditore agricolo attende di riscontrare sui mercati dei fattori produttivi e delle produzioni finali, e i prezzi che si realizzano».

<sup>4</sup> È stato osservato in proposito che «Il rischio finanziario è legato al finanziamento dell'attività produttiva e riguarda vari aspetti, fra cui il costo e la disponibilità di capitale a prestito, la capacità di potere sostenere le spese correnti (*cash flow*) e la capacità di mantenere ed accrescere lo *stock* di capitale aziendale. Il rischio finanziario è molto importante in agricoltura, in quanto tale attività comporta la necessità di anticipare il capitale (per far fronte ai costi di produzione), facendo ricorso a riserve finanziarie proprie o al credito, nonché di riscuotere al termine di tutto il ciclo produttivo»: si vedano in tal senso F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3.

<sup>5</sup> Come chiarito da F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3, «Il rischio istituzionale nasce dalla possibilità che l'insieme di norme e regolamenti che determinano la gestione dell'impresa subiscano modifiche inaspettate, ad esempio, cambiamenti nelle regole riguardanti le modalità d'uso di pesticidi che possono modificare il costo di produzione, variazioni nelle pratiche di conservazione del suolo, cambiamenti nel regime fiscale o creditizio».

<sup>6</sup> Si vedano in tal senso F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3, i quali sottolineano: «Il rischio personale dipende dalla capacità personale dell'imprenditore e dei soggetti che operano in maniera continuativa nell'impresa di svolgere continuamente ed efficacemente le attività lavorative. Tra gli eventi legati a tale rischio vi sono eventi, quali malattia, invalidità, morte, che possono avere notevoli conseguenze sull'organizzazione aziendale».

sola attività agricola, in relazione a quest'ultima è tuttavia possibile rilevare alcune specificità.

Diversamente dalle altre attività economiche, quella agricola opera, da un lato, con esseri viventi, vegetali e animali, che come tali possono ammalarsi, dall'altro, con risorse naturali, la cui disponibilità e il cui corretto impiego a fini produttivi possono essere compromessi dal verificarsi di numerosi eventi esterni non controllabili da parte dell'agricoltore, quali, *in primis*, gli eventi atmosferici<sup>7</sup>. Ne deriva che, in relazione al settore agricolo, sempre nell'ottica di addivenire a una sistematizzazione dei fattori di rischio<sup>8</sup>, è possibile individuare diverse sottocategorie del rischio di produzione, quali il rischio di eventi meteorologici, il rischio sanitario per piante e animali, il rischio idrico e il rischio termico<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> In questo risiede, invero, la specialità dell'attività agricola, in merito alla quale si vedano gli Atti del Convegno "Ripensare la 'specialità' agricola", tenutosi a Palermo il 10 maggio 2019, pubblicati nel fasc. n. 2 del 2019 di questa *Rivista* (parte I, p. 171 ss.)

<sup>8</sup> Alla medesima logica pare ispirarsi la distinzione fra «rischi sistemici» e «rischi idiosincratici», operata sulla base della dimensione "spaziale" del rischio da F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3: «La classificazione dei fattori di rischio sulla base della loro tipologia, sebbene utile per la definizione delle cause dei fattori di rischio e della genesi dell'incertezza insita nella pratica agricola, non consente di apprezzare un altro aspetto molto rilevante nello studio del rischio in agricoltura: la dimensione "spaziale", che permette di catalogare i rischi in sistemici e idiosincratici. I rischi sistemici riguardano diversi agenti economici spazialmente vicini, o comunque legati da specifici legami di natura socio-economica. I rischi idiosincratici derivano generalmente da fattori esogeni, che influenzano uno o più agenti economici non legati da vicinanza spaziale o di altra natura».

<sup>9</sup> Si veda in proposito L. COSTATO, *Rischio in agricoltura*, Intervento alla Giornata di studio su "La gestione del rischio in agricoltura", organizzata dall'Accademia dei Georgofili il 15 febbraio 2018 a Firenze, reperibile al seguente link: <http://www.georgofili.it/Media?c=e3600490-b66a-44db-9d7c-fdce41d9120e>. Sottolineano che in agricoltura l'incertezza della resa (che incarna il rischio di produzione) è dovuta al fatto che «gli imprenditori operano in un ambiente naturale difficilmente controllabile e sono soggetti a cambiamenti climatici inattesi (ad esempio, precipitazioni eccessive o insufficienti, temperature estreme, vento forte, grandine, attacchi di microrganismi e insetti, malattie fungine)» anche F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 3. Del pari, C. CAFIERO, *Le prospettive per la gestione del rischio in agricoltura tra pubblico e privato*, cit., p. 200, osserva: «Il rischio di produzione in agricoltura (forse sarebbe meglio dire *di resa*) è tipico per il fatto che la produzione in agricoltura, più di quanto non avvenga in altri settori, (a) richiede tempo e (b) dipende da condizioni naturali ed eventi al di fuori del controllo dell'agricoltore».

Nondimeno, la maggiore esposizione dell'attività agricola a eventi esterni non controllabili da parte dell'agricoltore, unita alla lentezza del ciclo produttivo che di regola la caratterizza, fa sì che alcuni rischi, comuni alle altre attività economiche, con riferimento a essa si presentino con una veste differente o, meglio, in misura accentuata<sup>10</sup>. Ciò vale, ad esempio, per il rischio finanziario: com'è noto, solitamente gli agricoltori incontrano maggiori difficoltà a reperire i finanziamenti necessari all'espletamento della loro attività produttiva, vale a dire a far fronte sia ai costi di produzione, sia alle difficoltà economiche sopravvenute<sup>11</sup>. Ebbene, le maggiori difficoltà incontrate dagli agricoltori nell'accesso al credito sono da imputare in larga misura alla forte incidenza esercitata da quella che potrebbe essere definita la "variabilità delle rese agricole" (produttiva ed economica) sulla valutazione espressa dagli istituti di credito in merito all'affidabilità dei singoli richiedenti, soprattutto in termini di garanzie<sup>12</sup>.

Poiché in agricoltura i fattori di rischio sono strettamente concatenati tra loro e possono, quindi, alimentarsi a vicenda, con rife-

---

<sup>10</sup> Come si avrà modo di illustrare meglio in seguito, in relazione al rischio di mercato va detto che, per quanto concerne l'agricoltura europea, l'aggravarsi delle conseguenze da esso determinate è un problema in certa misura recente, in quanto per lungo tempo l'intervento pubblico in agricoltura ha consentito di neutralizzarlo o, quanto meno, di attenuarne gli effetti.

<sup>11</sup> Si veda sul punto il contributo di F. ADINOLFI e F. CAPITANIO, *Rischio di impresa e accesso al credito. Uno scenario inedito per l'azienda agricola*, in *Agriregionieuropa*, Anno 4, n. 15 (dicembre 2008), p. 36 ss., i quali sottolineano (in particolare, a p. 36) che, nello scenario delle «profonde evoluzioni di cui sono stati protagonisti i sistemi agricoli» europei negli ultimi anni, «il tema dell'accesso al credito risulta di fondamentale importanza».

<sup>12</sup> Si vedano, in proposito, F. ADINOLFI e F. CAPITANIO, *Rischio di impresa e accesso al credito. Uno scenario inedito per l'azienda agricola*, cit., p. 37 ss. Al riguardo, merita di essere ricordato che nel nostro ordinamento giuridico, l'accesso al credito da parte delle imprese agricole è divenuto decisamente più difficoltoso in seguito al venir meno dei regimi speciali che regolavano in passato il c.d. credito agricolo (o, se si preferisce, agrario). Sulla "de-specializzazione" del credito agricolo e sugli effetti da essa determinati si vedano P. BORGHI, *Gli strumenti del credito agrario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3<sup>a</sup> ediz., Padova, 2003, p. 222 ss.; S. LANDINI, *Tensioni e innovazioni nel credito agricolo. Una riflessione giuridica*, in *Dir. agroalimentare*, 2017, p. 505 ss.; F. ADINOLFI e F. CAPITANIO, *La nuova struttura delle relazioni tra imprenditore agricolo e sistema creditizio: un'analisi sintetica del merito creditizio delle aziende agricole italiane*, in *Econ. & dir. agroalim.*, 2009, fasc. 1, p. 141 ss.



rimento al settore primario la gestione dei rischi, vale a dire la possibile individuazione e attivazione di strumenti idonei a far fronte ai fattori che potrebbero incidere negativamente sul risultato economico finale, deve basarsi su di un approccio onnicomprensivo, che tenga conto, cioè, di tutte le componenti sopra descritte e delle loro possibili interazioni<sup>13</sup>.

Il che non equivale a negare l'opportunità che per ogni singolo fattore di rischio vengano approntati appositi e specifici strumenti di intervento: significa soltanto che l'individuazione di tali strumenti richiede l'adozione di un'ottica d'insieme, idonea a condurre alla elaborazione di una strategia in cui i singoli interventi siano coordinati tra loro e rispondano alle medesime logiche.

Nel realizzare tale coordinamento occorre tenere presente, peraltro, che, in generale, per far fronte a un fattore di rischio si può intervenire *ex ante*, con strumenti, cioè, che mirino a ridurre la probabilità che si verifichi l'evento avverso, o *ex post*, vale a dire con strumenti volti a eliminare, o quanto meno ad attenuare, gli effetti negativi prodotti dal verificarsi dell'evento avverso.

A seconda della tipologia di rischio, poi, la risposta potrà (e dovrà) essere specifica e/o generale, nonché privata e/o pubblica.

---

<sup>13</sup> Sul punto pare, invero, condivisibile l'opinione espressa da C. CAFIERO, *Le prospettive per la gestione del rischio in agricoltura tra pubblico e privato*, cit., p. 200 s., il quale, dapprima, lamenta il fatto che «nelle discussioni tanto in ambito accademico quanto in ambito politico, spesso ci si concentra solo sul rischio di produzione, oppure, quando si considera anche il rischio di prezzo, lo si fa valutando i due tipi di rischio indipendentemente l'uno dall'altro», dopodiché, manifesta la convinzione che non sia possibile «considerare le varie fonti di rischio separatamente le une delle altre: ciò che alla fine conta è il risultato ultimo dell'attività agricola, o, addirittura, il risultato complessivo in termini di reddito dell'insieme delle attività economiche in cui un agricoltore è coinvolto, includendo quindi eventuali attività di lavoro extra agricolo, attività finanziarie, investimenti, eccetera». Del medesimo avviso paiono essere, peraltro, anche F. ADINOLFI e F. CAPITANIO, *Rischio di impresa e accesso al credito. Uno scenario inedito per l'azienda agricola*, cit., p. 36, laddove affermano: «Inoltre, i vari tipi di rischio non possono mai considerarsi né esclusivi, né indipendenti. Concentrare l'attenzione su di un solo tipo di rischio, indipendentemente dagli altri e dalle forme organizzative che assume l'impresa potrebbe portare a non coglierne l'effettiva rilevanza. Da questo punto di vista, quindi, focalizzarsi sulla distinzione tra i diversi profili di rischio potrebbe essere fuorviante. Più efficace può essere, invece, una prospettiva per la quale il 'rischio' viene affrontato nell'ambito della più generale strategia di gestione tecnica e finanziaria dell'impresa».

Per comprendere la distinzione tra le diverse tipologie di risposte che, nell'ambito della gestione del rischio, possono essere approntate con riferimento ai singoli fattori di rischio, a titolo di esempio può essere di una qualche utilità operare un confronto fra il rischio istituzionale e il rischio personale.

Nel caso del rischio istituzionale, la risposta non potrà che essere generale e pubblica: occorrerà, cioè, che sia l'ordinamento giuridico di riferimento ad acquisire la consapevolezza e a farsi carico della necessità di ponderare con estrema attenzione e cautela il succedersi dei mutamenti normativi e regolamentari.

La lettura dell'art. 39, par. 2, TFUE (la cui formulazione, è bene ricordarlo, è rimasta immutata nel corso degli anni) consente di rilevare che, nel contesto della PAC, un *input* a procedere in tale direzione è stato dato fin da quando è stata creata la compagine europea: tale disposizione, invero, prevedendo espressamente che «*Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: (...) b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti*»<sup>14</sup>, mira proprio a richiamare l'attenzione sulla pericolosità delle conseguenze che potrebbero determinarsi se il quadro normativo di riferimento si caratterizzasse per l'introduzione di cambiamenti repentini<sup>15</sup>.

In tale prospettiva, si potrebbe conseguire un'attenuazione del rischio istituzionale o adottando provvedimenti destinati a esplicitare i loro effetti per un periodo prestabilito o posticipandone l'applicazione a un momento successivo rispetto a quello della loro adozione: in tal modo, si metterebbe, invero, a disposizione degli operatori economici direttamente interessati un lasso di tempo sufficiente per l'adeguamento della loro attività produttiva alle nuove regole<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Il corsivo è aggiunto.

<sup>15</sup> A questo proposito, merita di essere ricordato che anche l'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech si è ispirato alla medesima logica, laddove, anziché imporre agli Stati membri dell'OMC l'immediata attuazione delle misure da esso contemplate, ha previsto, all'art. 1, lett. *f*), un periodo di implementazione di diversi anni a decorrere dal 1995.

<sup>16</sup> Giova segnalare che, soprattutto per quanto concerne le normative di matrice europea relative al mercato agroalimentare, il legislatore europeo sembra avere recepito tale esigenza, nella misura in cui sempre più frequentemente dispone il posticipo del-

Nel caso del rischio personale, invece, la risposta non potrà che venire dal singolo agricoltore, non potrà che essere, cioè, specifica e privata: sarà, invero, colui che esercita l'attività agricola a doversi adoperare per eliminare, o quanto meno ridurre, il fattore di rischio, migliorando la sua capacità imprenditoriale, puntando, in particolare, sulla sua formazione e/o sui servizi di consulenza. Certo, in tale ipotesi potrebbe contribuire all'attenuazione del rischio anche un intervento pubblico, volto, ad esempio, a incentivare le attività di formazione degli agricoltori e/o il ricorso ai servizi di consulenza, ma l'efficacia di tali misure dipenderebbe comunque dalla propensione degli operatori del settore primario a cogliere e a sfruttare le opportunità da esse offerte<sup>17</sup>.

---

l'applicazione dei provvedimenti di nuova adozione a un momento successivo a quello della loro entrata in vigore formale: si pensi alla logica di compromesso alla quale si ispirano 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 (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione» (pubblicato in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.), e il 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 regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio» (pubblicato in *GUUE* n. L 150 del 14 giugno 2018, p. 1 ss.). Più nello specifico, ai sensi dell'art. 55 del reg. (UE) n. 1169/2011, tale regolamento è entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, ma ha ricevuto applicazione a decorrere dal 13 dicembre 2014, fatta eccezione per l'art. 9, par. 1, lett. l) (relativo all'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale), che ha ricevuto applicazione dal 13 dicembre 2016, e per l'allegato VI, parte B (concernente i requisiti specifici relativi alla designazione delle carni macinate), che ha ricevuto applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2014. Del pari, l'art. 66 del reg. (UE) n. 2018/848 dispone l'entrata in vigore del regolamento il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, ma prevede che esso riceva applicazione solamente a decorrere dal 1° gennaio 2021.

<sup>17</sup> F.G. SANTERAMO e L. DI GIOIA, *La gestione del rischio in agricoltura. Assicurazioni, Credito e Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Rurale*, cit., p. 4, osservano in proposito: «Gli strumenti di gestione del rischio sono molteplici; tuttavia, prima di presentarli occorre riflettere su un dato importante: la gestione del rischio è una scelta personale, e come tale è influenzata, prima di tutto, dalla volontà dell'agente economico (e quindi dell'agricoltore) di operare scelte che mirino a gestire il rischio, ovvero ad attenuare la variabilità degli effetti di eventi positivi e negativi. Dal punto di vista personale, due sono i fattori che influenzano le scelte degli strumenti di gestione del rischio. In pri-

2. Nel contesto europeo l'approccio alla gestione del rischio in agricoltura ha subito un netto mutamento allorché, per mantenere fede agli impegni assunti con la sottoscrizione del Trattato di Marrakech, si è messo mano al processo di adeguamento della PAC ai contenuti dell'Accordo agricolo contemplato da tale Trattato, accordo che, com'è noto, ha esteso «l'impulso alla liberalizzazione» anche ai prodotti agricoli<sup>18</sup>.

Ciò non significa, beninteso, che la compagine europea si sia posta il problema della gestione del rischio in agricoltura solo dopo essere divenuta un membro dell'Organizzazione mondiale del commercio: non vi è chi non veda, invero, come il regime fortemente protezionistico fino ad allora attuato in seno alla PAC (con riferimento ai prodotti elencati in quello che oggi è l'Allegato I del TFUE) mirasse proprio a neutralizzare il rischio di mercato<sup>19</sup>. Nondimeno, per lungo

---

ma istanza, il grado di avversione al rischio (definita come la condizione che induce un agente economico a preferire un guadagno certo, ma di minore entità, rispetto ad un guadagno incerto, seppure avente valore atteso maggiore) è un aspetto fondamentale che guida le scelte degli agenti economici e, quindi, degli agricoltori. In secondo luogo, la percezione del rischio (ovvero il grado di percezione soggettiva di rischi di natura oggettiva, caratteristica dipendente da abitudini ed esperienze pregresse personali, e variabile anche in rapporto all'accettabilità collettiva del rischio) altera le scelte decisionali in situazioni di rischio».

<sup>18</sup> Si vedano, espressamente in tal senso, L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., Milano, 2019, p. 113. Com'è noto, nell'ambito del commercio internazionale l'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech (1994) mira a instaurare anche con riferimento ai prodotti agricoli (seppure limitatamente a quelli indicati nel suo Allegato 1) un sistema di scambi che si basi sulle regole della libera concorrenza. Nell'ottica di raggiungere tale obiettivo, con la sua sottoscrizione gli Stati membri dell'OMC si sono impegnati a rivedere le politiche agricole in vigore, recependo in particolare le regole sancite da tale Accordo in relazione all'accesso al mercato, alle misure di sostegno interno e alle sovvenzioni alle esportazioni. Per un'approfondita disamina dei contenuti dell'Accordo agricolo si veda P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, *passim* (e, in particolare, p. 101 ss.). Del medesimo Autore si veda, altresì, la voce *Accordo agricolo*, in *Digesto delle disc. priv., Sez. civ.*, Torino, 2003, Agg., t. I, p. 1 ss.

<sup>19</sup> Si veda in proposito C. CAFIERO, *Le prospettive per la gestione del rischio in agricoltura tra pubblico e privato*, cit., p. 200, il quale, all'indomani del processo di revisione della PAC avviato nel 2003 con la riforma Fischler, ha giustamente osservato: «Il rischio di mercato, invece, non è tipico dell'agricoltura, tuttavia è qualcosa per cui molti agricoltori europei in un passato recente (ma che sembra ormai molto remoto) non hanno dovuto preoccuparsi, in quanto lo sbocco di mercato, e a prezzi noti, era garantito dal-

tempo la rete di protezione assicurata per il tramite delle politiche di sostegno dei mercati e dei prezzi, legittimate dalle norme di rango primario cc.dd. agrarie, ha consentito agli agricoltori europei di conseguire un reddito soddisfacente, con la conseguenza che l'interesse nei confronti degli strumenti di gestione del rischio, soprattutto di quelli di matrice privatistica, è stato minimo: del resto, la decisa attenuazione del rischio di mercato, avendo determinato, come principale effetto, la certezza del risultato economico finale dell'attività agricola, ha fatto passare in secondo piano le altre tipologie di rischio<sup>20</sup>.

Se non che, l'agricoltura europea, nel momento in cui è stata privata della protezione della quale era abituata a beneficiare da tempo, si è ritrovata esposta, anche per effetto della c.d. globalizzazione dei mercati, a un'intensificazione dei rischi connessi alle dinamiche di mercato e alla produzione<sup>21</sup>. Il ripensamento e la conseguente riduzione del sostegno pubblico, avendo comportato anche l'abbandono delle misure che fino a quel momento avevano consentito di porre rimedio (se non del tutto, sicuramente in misura molto ampia) all'instabilità tipica dei mercati agricoli<sup>22</sup>, hanno costretto gli agricoltori euro-

---

le Organizzazioni comuni di mercato. Quello che lo rende attuale, adesso, è proprio il sostanziale mutamento della filosofia di intervento della UE sui mercati agricoli, che presumibilmente lascerà gli agricoltori europei esposti al rischio di prezzo in una misura alla quale non erano abituati». Si vedano, altresì, L. COSTATO, *Rischio in agricoltura*, cit., e F. ADINOLFI e F. CAPITANIO, *Rischio di impresa e accesso al credito. Uno scenario inedito per l'azienda agricola*, cit., p. 36.

<sup>20</sup> Si vedano in tal senso F. CAPITANIO e F. ADINOLFI, *Strumenti e politiche di gestione del rischio: qual è la vera domanda? Limiti dell'attuale sistema di sostegno pubblico alla gestione del rischio in agricoltura*, in *Econ. & dir. agroalim.*, 2013, fasc. 2, p. 190.

<sup>21</sup> Sulle conseguenze determinate dall'abbandono della politica europea di protezione del mercato dei prodotti agricoli si veda L. COSTATO, *Il "dio mercato" e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 73 ss.; ID., *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 526 ss. Si vedano, altresì, A. PONTRANDOLFI e G. NIZZA, *I fondi mutualistici per la gestione del rischio in agricoltura: quali potenzialità di sviluppo in Italia?*, in *Agriregionieuropa*, Anno 7, n. 26 (settembre 2011), p. 94.

<sup>22</sup> Si veda per tutti L. COSTATO, *Rischio in agricoltura*, cit., il quale ha sottolineato in proposito: «L'innamoramento alle idee neoliberali (diremmo meglio estremistico liberali) ha fatto venire meno queste protezioni, che si basano su dazi variabili e acquisti pubblici a prezzi remunerativi; oggi, pertanto, non si realizzano forme di garanzia del reddito per gli agricoltori europei legati ai prezzi dei prodotti, bensì pagamenti ad ettaggio, calanti via via che si riforma la PAC e sganciati dalla produzione sicché l'agricoltore deve affrontare i rischi del mercato globale».

pei a misurarsi con l'intensa competitività che caratterizza il mercato internazionale; del pari, il manifestarsi di zoonosie e di fitopatologie, fino a quel momento in larga misura sconosciute, ha inciso inevitabilmente sulla produzione. Il pressoché contestuale inasprirsi degli effetti negativi del cambiamento climatico ha contribuito, poi, ad aggravare ulteriormente il quadro.

La situazione di grande precarietà nella quale si sono venuti così a ritrovare, loro malgrado, gli agricoltori europei, ha risvegliato nelle istituzioni europee l'interesse nei confronti della possibile previsione, nel contesto della PAC, di misure supplementari volte a sostenerli nella gestione dei rischi (e delle crisi)<sup>23</sup>.

Che il tema della gestione del rischio in agricoltura sia divenuto di cruciale importanza in seguito alle modifiche apportate alla PAC in ottemperanza agli impegni assunti in sede di OMC trova conferma nel fatto che la Commissione europea, per sua espressa ammissione, ha iniziato a interrogarsi su quali potessero essere gli strumenti più utili ad aiutare gli agricoltori a «migliorare la propria capacità di gestire i rischi e le crisi» nel periodo in cui era in fase di gestazione la riforma della PAC del 2003, anche nota come riforma Fischler<sup>24</sup>. Com'è noto,

---

<sup>23</sup> Si veda in tal senso la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, del 9 marzo 2005, COM (2005) 74 def., p. 2. Si vedano, altresì, R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, in *Agriregionieuropa*, Anno 9, n. 35 (dicembre 2013), p. 36.

<sup>24</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 2 s., nella quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Nel gennaio 2001 la Commissione europea ha presentato una prima analisi degli strumenti di gestione dei rischi per l'agricoltura dell'Unione europea, che è stata esaminata dagli organi competenti del Consiglio sotto la presidenza svedese nel 2001. La presidenza spagnola ha esaminato la questione dell'assicurazione agricola come strumento di gestione dei rischi nel settore dell'agricoltura e dell'allevamento ed ha presentato un *memorandum* nel marzo 2002, cui ha fatto seguito una conferenza internazionale sul tema "Assicurazioni agricole e garanzia dei redditi", svoltasi a Madrid il 13 e 14 maggio 2002. Nel maggio 2003 la presidenza greca ha presentato al Consiglio un *memorandum* sui rischi naturali e le assicurazioni nel settore agricolo ed il 6 giugno 2003 si è tenuto a Salonico un seminario per esaminare i possibili interventi in caso di calamità naturali nel settore agricolo. In tempi più recenti, il 15 e il 16 dicembre 2004, la presidenza olandese ha organizzato una conferenza sui costi materiali ed immateriali della lotta contro le malattie animali. La riforma della PAC decisa a Lussemburgo nel giugno 2003 prevede un sistema modificato di sostegno al reddito agricolo, disaccop-

tale riforma, più di ogni altra, avendo introdotto il disaccoppiamento di quasi tutti gli aiuti diretti e il regime di pagamento unico, ha costituito per gli agricoltori europei un vero e proprio mutamento di rotta, in quanto li ha forzati a conformare le loro scelte produttive a una logica, quella c.d. *market oriented*, del tutto nuova<sup>25</sup>.

D'altronde, le istituzioni europee stesse, nonostante abbiano presentato le novità introdotte con la riforma Fischler come necessarie alla realizzazione di un'agricoltura più moderna e maggiormente competitiva<sup>26</sup>, si sono rese conto fin da subito che l'orientamento

---

piato dalla produzione. Le conclusioni del Consiglio su questa riforma includono una dichiarazione della Commissione nella quale essa annuncia che *'esaminerà misure specifiche volte ad affrontare rischi, crisi e calamità a livello nazionale in agricoltura'* e che *'una relazione accompagnata da proposte adeguate sarà presentata al Consiglio entro la fine del 2004'*».

<sup>25</sup> Com'è noto, la c.d. riforma Fischler è stata attuata con il reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001» (pubblicato in *GUUE* n. L 270 del 21 ottobre 2003, p. 1 ss.). Sui contenuti di tale riforma si vedano, *ex multis*, L. COSTATO, *La riforma della PAC (politica agricola comune) del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 387 ss.; ID., *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 478 ss.; ID., *La base giuridica del reg. 1782/2003 alla luce di una recente giurisprudenza della Corte*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 2006, p. 502 ss.; F. ALBISINNI, *Regole e istituzioni nella nuova PAC (politica agricola comune)*, ivi, p. 699 ss.; P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 97 ss.; ID., *Accordo agricolo, regime del sostegno e sicurezza degli alimenti: la nuova PAC nel quadro giuridico internazionale esistente*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario - Riforma della politica agricola comune - Allargamento dell'Unione e Costituzione europea - Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70° compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 2005, p. 255 ss.; A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, ivi, p. 17 ss.; F. ADORNATO, *Le opzioni nazionali nella riforma della PAC*, ivi, p. 43 ss.; D. BIANCHI, *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, ivi, p. 57 ss.; J.M. DE LA CUESTA SAENZ, *Le nuove misure di rafforzamento della politica di sviluppo rurale*, ivi, p. 77 ss.; E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, ivi, p. 85 ss.; A. JANNARELLI, *Intervento*, ivi, p. 123 ss.

<sup>26</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Revisione intermedia della politica agricola comune" del 10 luglio 2002, COM (2002) 394 def., in particolare p. 5 ss. Si veda, altresì, a titolo esemplificativo, il 24° considerando del reg. (CE) n. 1782/2003.

più deciso verso il mercato avrebbe lasciato gli agricoltori europei in buona sostanza da soli di fronte ai rischi precedentemente coperti dalle politiche di sostegno.

Tale consapevolezza si evince, in particolare, dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo del 2005<sup>27</sup>: in tale Comunicazione, la Commissione europea, oltre ad avere evidenziato che la riforma del 2003 ha esposto gli agricoltori europei alle dinamiche concorrenziali del mercato internazionale e alle conseguenti fluttuazioni dei prezzi, vale a dire a rischi che in precedenza erano stati fortemente attenuati dalla politica di sostegno dei mercati e dei prezzi attuata in seno alla PAC<sup>28</sup>, ha delineato, altresì, gli strumenti privatistici di gestione del rischio che, a suo avviso, avrebbero dovuto beneficiare di un sostegno pubblico.

Prendendo le mosse dalla consapevolezza di dover «rispettare gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo ed i requisiti della c.d. *Green Box* della OMC»<sup>29</sup>, la Com-

---

<sup>27</sup> Per gli estremi di tale Comunicazione si veda, *supra*, *sub* nt. 23.

<sup>28</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 2, nella quale si trova affermato quanto segue: «Per molti anni il principale obiettivo della politica agricola comune (PAC) è stato quello di garantire i redditi degli agricoltori ricorrendo all'applicazione di una serie di misure di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi. Nel corso degli anni, le riforme della PAC hanno progressivamente sostituito le misure di sostegno della gestione dei mercati e dei prezzi con un sistema di pagamenti diretti, che saranno ampiamente disaccoppiati a decorrere dal 2005. Ora che la riforma PAC ha spezzato il legame che univa i pagamenti diretti al tipo e al volume di produzione, gli agricoltori saranno maggiormente in grado di adeguare le proprie decisioni in materia di produzione a criteri economici ed agronomici. Il regime del pagamento unico disaccoppiato continuerà a fornire un contributo significativo e stabile al reddito agricolo, sia pure con sostanziali differenze a seconda della distribuzione storica del sostegno fra i diversi settori di produzione agricola. Gli agricoltori potranno orientarsi in modo più deciso verso il mercato continuando a beneficiare di un sostegno al reddito più mirato ed efficiente. Tali aspetti economici e sociali, accanto alla dimensione ambientale che fa ormai parte del nuovo regime di pagamento unico, rendono la nuova PAC più sostenibile, ma gli agricoltori dovranno farsi carico di gestire rischi che precedentemente erano coperti dalle politiche di sostegno dei mercati e dei prezzi. Contemporaneamente, in seguito alla liberalizzazione degli scambi, gli agricoltori dell'Unione europea sono sempre più esposti alla concorrenza ed alle fluttuazioni dei prezzi agricoli».

<sup>29</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 7.



missione europea ha identificato nelle assicurazioni e nei fondi di mutualizzazione contro le calamità naturali e le malattie e nel c.d. strumento di stabilizzazione del reddito, concepito anch'esso come un fondo di mutualizzazione, gli strumenti da valorizzare nell'ambito della politica di sviluppo rurale<sup>30</sup>.

Più nello specifico, la Commissione europea ha suggerito l'introduzione di misure supplementari volte, da un lato, a incentivare il ricorso alle assicurazioni mediante la concessione di «un contributo finanziario ai premi versati dagli agricoltori contro le perdite di reddito dovute a calamità naturali o malattie»<sup>31</sup>, dall'altro, a incoraggiare la costituzione di fondi di mutualizzazione per fronteggiare eventuali ingenti perdite di reddito (le cui cause avrebbero dovuto essere pre-determinate da apposite norme), ad esempio, concedendo «un aiuto temporaneo e decrescente al finanziamento amministrativo per ogni

---

<sup>30</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 6 ss.

<sup>31</sup> L'importo di tale contributo, ad avviso della Commissione europea, non avrebbe dovuto eccedere il 50% del costo totale del premio assicurativo. In merito a tale misura, la Commissione ha precisato, altresì, che i regimi assicurativi avrebbero dovuto determinare il livello di compensazione in caso di perdite di produzione dovute a calamità naturali superiori al 30% della produzione agricola media dei tre anni precedenti ovvero della media di tre anni nell'arco del precedente quinquennio (escludendo il valore superiore e quello inferiore). Del pari, gli indennizzi delle assicurazioni, fermo restando che non avrebbero dovuto essere subordinati a requisiti, né specificazioni relative al tipo e al volume della produzione futura, avrebbero dovuto compensare al massimo il 100% della perdita di reddito subita dal beneficiario nell'anno in cui si fosse verificata la calamità. Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 7. Giova segnalare che, sempre in tale Comunicazione, la Commissione europea ha ben evidenziato una delle cause che ostacolano lo sviluppo del mercato privato delle assicurazioni in agricoltura: la necessità per le compagnie assicurative di sottoscrivere polizze di riassicurazione piuttosto costose, necessità che deriva dal fatto che «molti rischi agricoli riguardano, in linea di massima, un gran numero di aziende (rischio sistemico)». Per tale ragione, la Comunicazione ha suggerito anche di prendere in considerazione la possibilità di incentivare, in alternativa al sostegno ai premi assicurativi, i regimi nazionali di riassicurazione. A tal proposito, la Commissione ha osservato: «A livello nazionale, oltre agli accordi esistenti fra le compagnie di assicurazione private in materia di riassicurazione, i governi potrebbero: 1) offrire una riassicurazione totale a prezzi ridotti, 2) offrire parte della necessaria riassicurazione a costo zero, riducendo in tal modo le esigenze complessive di riassicurazione della compagnia assicurativa e 3) associarsi ai fini della riassicurazione tramite accordi di franchigia assicurativa fino ad un importo concordato».

agricoltore che partecipasse a un fondo ufficialmente riconosciuto dalle autorità competenti dello Stato membro»<sup>32</sup>.

Infine, prendendo le mosse dalla constatazione che l'attuazione della PAC, così come risultante dalla riforma Fischler, avrebbe comportato per gli agricoltori la necessità di realizzare investimenti di notevole entità per la ristrutturazione delle loro aziende, la Commissione ha proposto di valutare il possibile ricorso a nuovi strumenti che consentissero agli agricoltori di fare fronte a problemi di liquidità e di ingenti perdite di reddito<sup>33</sup>.

Nella Comunicazione del 2005 la scelta della Commissione europea è caduta, dunque, su strumenti di gestione del rischio di natura privatistica, volti ad attenuare *ex post* gli effetti negativi determinati da due categorie di rischio in particolare, quali quelle del rischio di produzione e del rischio di mercato.

I richiami alla c.d. *Green Box* presenti nella Comunicazione rendono agevole la comprensione delle ragioni che hanno indotto la Commissione europea a concentrare l'attenzione sulle misure di sostegno a favore delle assicurazioni e dei fondi di mutualizzazione

---

<sup>32</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 8.

<sup>33</sup> Tali misure, sempre ad avviso della Commissione, avrebbero dovuto essere accessibili a tutti gli agricoltori colpiti da una crisi, fermo restando che: questi ultimi avrebbero dovuto beneficiare dei pagamenti a sostegno della liquidità solamente se il loro reddito agricolo nel corso di un determinato anno fosse stato inferiore al 70% del reddito medio lordo dei tre anni precedenti o dell'equivalente, in termini di reddito netto, dei tre anni precedenti o di una media di tre anni dell'arco dei cinque anni precedenti (ad esclusione del valore più elevato e di quello più basso); l'importo dei pagamenti avrebbe dovuto, da un lato, compensare almeno il 70% della perdita di reddito del produttore nel corso dell'anno in cui avesse acquisito il diritto a beneficiare dell'aiuto al reddito, dall'altro, essere rapportato unicamente al reddito e non al tipo o al volume della produzione del singolo produttore, né ai prezzi, interni o internazionali, applicabili a tale produzione, né ai fattori di produzione impiegati; nel caso in cui l'agricoltore avesse ricevuto pagamenti in virtù di altri regimi compensativi, quali, ad esempio, aiuti in caso di calamità naturali, il cumulo dei pagamenti percepiti avrebbe dovuto essere inferiore al 100% della perdita. In merito a quest'ultima misura, la Commissione europea ha richiamato, altresì, l'attenzione sulla necessità che alla base di essa vi fosse «un accordo su una precisa definizione contabile del reddito e sulla creazione, da parte degli Stati membri, di un sistema di reddito di riferimento a livello di azienda agricola». Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo, cit., p. 8 s.

contro le calamità naturali, le malattie e le ingenti perdite di reddito e a suggerire, altresì, il rispetto di determinati requisiti e limiti nel caso in cui tali misure fossero state effettivamente introdotte nella PAC<sup>34</sup>.

L'Allegato 2 all'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech include, invero, nel novero delle misure di sostegno interno esentate dagli obblighi di riduzione anche la «partecipazione finanziaria dello Stato a programmi di assicurazione e di garanzia del reddito»<sup>35</sup> e i «pagamenti (diretti o mediante partecipazione finanziaria dello Stato a sistemi di assicurazione dei raccolti) in seguito a calamità naturali»<sup>36</sup>, ma impone l'osservanza di determinate condizioni (tanto generali, quanto specifiche) al fine di garantire la conformità di tali misure agli impegni assunti in sede di OMC<sup>37</sup>.

Più nello specifico, per quanto concerne la «partecipazione finanziaria dello Stato a programmi di assicurazione e di garanzia del reddito», in virtù di quanto previsto dall'Allegato 2, perché la misura di sostegno possa andare esente dagli impegni di riduzione, occorre (tra le altre cose) che il contributo pubblico venga elargito in corrispondenza di una perdita di reddito (agricolo) superiore al 30% del reddito lordo medio o dell'equivalente in termini di reddito netto (escluso qualsiasi pagamento nell'ambito degli stessi programmi o di

---

<sup>34</sup> Si vedano in proposito F. CAPITANIO e F. ADINOLFI, *Strumenti e politiche di gestione del rischio: qual è la vera domanda? Limiti dell'attuale sistema di sostegno pubblico alla gestione del rischio in agricoltura*, cit., p. 190, ad avviso dei quali: «La normativa in ambito WTO che include – tra gli interventi a sostegno del settore agricolo che rientrano nella “scatola verde” – il sostegno alle assicurazioni agricole e il sostegno pubblico *ex-post* in caso di eventi calamitosi (gli articoli 7 e 8 dell'annex II all'accordo sull'Agricoltura disciplinano, rispettivamente, la partecipazione dei governi ai programmi assicurativi e gli aiuti governativi in occasione di disastri e calamità naturali) ha, indubbiamente, inciso sulla diffusione di queste tipologie».

<sup>35</sup> Si veda l'Allegato 2 all'Accordo agricolo, par. 7.

<sup>36</sup> Si veda l'Allegato 2 all'Accordo agricolo, par. 8.

<sup>37</sup> Per quanto concerne le condizioni generali, l'Allegato 2 precisa, da un lato, che: «Le misure di sostegno interno per le quali si chiede l'esonero dagli impegni di riduzione devono soddisfare il requisito fondamentale di non avere, se non eventualmente a livello minimo, effetti distorsivi degli scambi o effetti sulla produzione» (par. 1); dall'altro, che il sostegno deve essere fornito «nel quadro di un programma statale finanziato su risorse pubbliche (anche mediante agevolazioni), non implicante trasferimenti dai consumatori» – par. 1, lett. *a*) – e «non può avere per effetto un sostegno dei prezzi a favore dei produttori» – par. 1, lett. *b*) –.

programmi analoghi) nel triennio precedente oppure di una media triennale basata sui cinque anni precedenti, esclusi quello con i valori più elevati e quello con i valori più bassi; in ogni caso, l'importo del contributo deve compensare al massimo per il 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui viene ammesso a beneficiare dell'assistenza<sup>38</sup>.

Nel caso dei «pagamenti (diretti o mediante partecipazione finanziaria dello Stato a sistemi di assicurazione dei raccolti) in seguito a calamità naturali», invece, è necessario che il sostegno pubblico (tra le altre cose) venga concesso solo allorché la calamità naturale determini una perdita di produzione superiore al 30% della produzione media dei tre anni precedenti o di tre dei cinque anni precedenti, esclusi quello con i risultati più elevati e quello con i risultati più bassi, e che compensi solo il costo totale per la sostituzione dei beni perduti; del pari, se un produttore dovesse ricevere nello stesso anno anche pagamenti in base a programmi di assicurazione e di garanzia del reddito, il totale dei pagamenti dovrebbe comunque essere inferiore al 100% della perdita totale subita dal produttore<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Si veda l'Allegato 2 dell'Accordo agricolo, par. 7, il quale, individua le condizioni specifiche relative alla «Partecipazione finanziaria dello Stato a programmi di assicurazione e di garanzia del reddito» nel modo che segue: «a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione è subordinata ad una perdita di reddito, considerato soltanto il reddito ricavato dall'agricoltura, superiore al 30% del reddito lordo medio o dell'equivalente in termini di reddito netto (escluso qualsiasi pagamento nell'ambito degli stessi programmi o di programmi analoghi) nel triennio precedente oppure di una media triennale basata sui cinque anni precedenti esclusi quello con i valori più elevati e quello con i valori più bassi. Tutti i produttori che soddisfano questa condizione sono ammissibili ai pagamenti. b) L'importo dei pagamenti compensa in misura inferiore al 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione. c) L'importo dei pagamenti è unicamente collegato al reddito; esso non ha alcun rapporto con il tipo o il volume della produzione (compresi i capi di bestiame) attuata dal produttore, con i prezzi, interni o internazionali, di tale produzione, né con i fattori di produzione utilizzati. d) Se un produttore riceve nello stesso anno pagamenti ai sensi del presente paragrafo e del par. 8 (soccorso in caso di calamità naturali), il totale di detti pagamenti deve essere inferiore al 100% della perdita che egli ha complessivamente subito».

<sup>39</sup> Si veda l'Allegato 2 dell'Accordo agricolo, par. 8, il quale, individua le condizioni specifiche relative ai «Pagamenti (diretti o mediante partecipazione finanziaria dello Stato a sistemi di assicurazione dei raccolti) in seguito a calamità naturali» nel modo che segue: «a) L'ammissibilità ai pagamenti in questione sussiste soltanto quando le autorità

Nella Comunicazione del 2005, onde scongiurare il pericolo di incorrere in violazioni degli impegni assunti a livello internazionale, la Commissione europea ha suggerito (in particolare, in relazione alla quota di contribuzione pubblica e alla soglia per l'indennizzo) condizioni in linea con quanto previsto dall'Allegato 2 dell'Accordo agricolo<sup>40</sup>.

3. Il recepimento dei suggerimenti formulati dalla Commissione europea nella Comunicazione relativa alla gestione dei rischi e delle crisi del 2005, nei primi provvedimenti inerenti alla PAC adottati successivamente a essa, è stato tutto fuorché immediato e integrale.

Inizialmente, l'inserimento di disposizioni specifiche volte a incentivare il ricorso agli strumenti privatistici di gestione del rischio ha interessato, invero, solamente due settori produttivi, quali quello dell'ortofrutta e quello del vino<sup>41</sup>, ed è avvenuto nel contesto della politica di mercato, anziché in quella di sviluppo rurale come suggerito dalla Commissione europea.

Per quanto concerne, più nello specifico, il settore ortofrutticolo, l'art. 9 del reg. (CE) n. 1182/2007, tra gli obiettivi perseguibili

---

pubbliche riconoscono ufficialmente che si è verificata o si sta verificando una calamità naturale o una catastrofe analoga (in particolare epidemie, infestazioni, incidenti nucleari e guerra sul territorio del Membro interessato) ed è determinata da una perdita di produzione superiore al 30% della produzione media dei tre anni precedenti o di tre dei cinque anni precedenti, esclusi quello con i risultati più elevati e quello con i risultati più bassi. *b*) I pagamenti in caso di calamità si effettuano soltanto in relazione alle perdite di reddito, bestiame (compresi pagamenti relativi a trattamenti veterinari), terra o altri fattori di produzione subite in seguito alla calamità in questione. *c*) I pagamenti devono compensare non più del costo totale per la sostituzione dei beni perduti e non devono comportare obblighi né indicazioni circa il tipo o la quantità della produzione successiva. *d*) I pagamenti effettuati durante una calamità non possono superare il livello necessario per impedire o ridurre ulteriori perdite quali definite sopra alla lett. *b*). *e*) Se un produttore riceve nello stesso anno pagamenti ai sensi del presente paragrafo e del par. 7 (programmi di assicurazione e di garanzia del reddito), il totale di detti pagamenti deve essere inferiore al 100% della perdita che egli ha complessivamente subito».

<sup>40</sup> Per quanto concerne la quota di contribuzione pubblica veniva, invero, indicato il limite del 70%, mentre in relazione alla soglia di indennizzo si faceva riferimento a perdite (di produzione e di reddito) superiori al 30%: si veda, *supra*, *sub* nt. 31 e nt. 33.

<sup>41</sup> Si vedano in proposito A. FRASCARELLI, *Evoluzione della politica di gestione del rischio in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, Anno 12, n. 47 (dicembre 2016), p. 9 e A. SECCIA, *La gestione del rischio nel settore vitivinicolo*, *ivi*, p. 46 ss.

dalle organizzazioni dei produttori per il tramite dei loro piani operativi, ha annoverato anche l'assicurazione del raccolto, riconoscendo alle organizzazioni dei produttori la possibilità di beneficiare di un aiuto finanziario comunitario laddove, per finanziare le misure di prevenzione e di gestione delle crisi, avessero dovuto sottoscrivere mutui a condizioni commerciali<sup>42</sup>. In relazione al settore vitivinicolo,

---

<sup>42</sup> L'art. 9, par. 1-2, del reg. (CE) n. 1182/2007 (del Consiglio, del 26 settembre 2007, «recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo, recante modifica delle direttive 2001/112/CE e 2001/113/CE e dei regolamenti (CEE) n. 827/68, (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96, (CE) n. 2826/2000, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 318/2006 e che abroga il regolamento (CE) n. 2202/96», pubblicato in *GUUE* n. L 273 del 17 ottobre 2007, p. 1 ss.), recava, invero, tale formulazione: «1. I programmi operativi perseguono due o più degli obiettivi di cui all'art. 3, par. 1, lett. c), o dei seguenti obiettivi: a) pianificazione della produzione; b) miglioramento della qualità dei prodotti; c) incremento del valore commerciale dei prodotti; d) promozione dei prodotti, freschi o trasformati; e) misure ambientali e metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, inclusa l'agricoltura biologica; f) prevenzione e gestione delle crisi. 2. La prevenzione e la gestione delle crisi consistono nell'evitare e nell'affrontare le crisi che sopravvengono sui mercati ortofrutticoli e in tale contesto, prevedono le seguenti misure: a) ritiro dal mercato; b) raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli; c) promozione e comunicazione; d) iniziative di formazione; e) assicurazione del raccolto; f) sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento. Le misure di prevenzione e di gestione delle crisi, compreso il rimborso del capitale e degli interessi di cui al terzo comma, totalizzano al massimo un terzo della spesa prevista a titolo di programma operativo. Per finanziare le misure di prevenzione e di gestione delle crisi, le organizzazioni di produttori possono contrarre mutui a condizioni commerciali. In tal caso, il rimborso del capitale e degli interessi sui mutui contratti può far parte del programma operativo ed essere così ammissibile all'aiuto finanziario comunitario di cui all'art. 10. Le attività specifiche nell'ambito della prevenzione e della gestione delle crisi sono finanziate con questo tipo di mutui oppure direttamente, l'una modalità escludendo l'altra». Giova ricordare che, allorquando è stata introdotta l'OCM unica con il reg. (CE) 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, «recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)» (pubblicato in *GUUE* n. L 299 del 16 novembre 2007, p. 1 ss.), parallelamente alle discussioni che hanno portato all'adozione di tale regolamento, il Consiglio ha anche discusso e adottato una riforma politica dei settori degli ortofrutticoli freschi e trasformati, tradottasi nell'adozione del reg. (CE) n. 1182/2007. Come è dato evincere dall'8° *considerando* del reg. (CE) n. 1234/2007, inizialmente si è ritenuto opportuno non includere in tale regolamento le parti delle OCM che a quel tempo fossero soggette a riforme politiche, come, ad esempio, più parti dei settori degli ortofrutticoli, dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e vitivinicolo. Le disposizioni relative a tali settori (contemplate, rispettivamente, dai reg. (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96 e (CE) n. 1493/1999) sono state, quindi, incorporate nel reg. (CE) n. 1234/2007 solo nella misura in cui non erano interessate da una riforma della politica comunitaria. Sempre in tale considerando si precisava, altresì, che le disposizioni sostanziali soggette a modifiche politiche avrebbe-

invece, gli artt. 13 e 14 del reg. (CE) n. 479/2008 hanno previsto un sostegno a favore sia dei fondi di mutualizzazione contro il rischio di fluttuazioni del mercato, sia dell'assicurazione del raccolto<sup>43</sup>.

---

ro dovuto essere incorporate nel regolamento sull'OCM unica una volta che fossero state messe in atto le rispettive riforme. Ciò consente di comprendere per quale ragione le disposizioni del reg. (CE) n. 1182/2007 siano rimaste inizialmente escluse dal reg. (CE) n. 1234/2007 e siano state recepite in tale regolamento solo in un momento successivo, vale a dire con il reg. (CE) n. 361/2008 del Consiglio, del 14 aprile 2008, «che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)» (pubblicato in *GUUE* n. L 121 del 7 maggio 2008, p. 1 ss.). In seguito all'adozione del reg. (CE) n. 361/2008, la disposizione di riferimento per quanto concerne il sostegno agli strumenti privatistici di gestione del rischio nel settore ortofrutticolo è divenuta, pertanto, l'art. 103-*quater*. Si vedano in proposito R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit., p. 36. Come si avrà modo di ricordare anche nel prosieguo del presente lavoro, il quadro normativo di riferimento oggi è costituito dal reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, «recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio» (pubblicato in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss.), che ha abrogato e sostituito il reg. (CE) n. 1234/2007.

<sup>43</sup> L'art. 13 del reg. (CE) n. 479/2008 (del Consiglio del 29 aprile 2008, «relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999, pubblicato in *GUUE* n. L 148 del 6 giugno 2008, p. 1 ss.) era rubricato, invero, "Fondi di mutualizzazione" e prevedeva quanto segue: «1. Il sostegno a favore della costituzione di fondi di mutualizzazione offre assistenza ai produttori che desiderano assicurarsi contro il rischio di fluttuazioni del mercato. 2. Il sostegno a favore della costituzione di fondi di mutualizzazione può essere concesso sotto forma di un aiuto temporaneo e decrescente destinato a coprire le spese amministrative dei fondi». Del pari, l'art. 14, che era rubricato "Assicurazione del raccolto", disponeva: «1. Il sostegno per l'assicurazione del raccolto contribuisce a tutelare i redditi dei produttori colpiti da calamità naturali, condizioni climatiche avverse, fitopatie o infestazioni parassitarie. 2. Il sostegno a favore dell'assicurazione del raccolto può essere concesso sotto forma di un contributo finanziario comunitario non superiore: a) all'80% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura delle perdite causate da condizioni climatiche avverse assimilabili alle calamità naturali; b) al 50% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura: i) delle perdite dovute alle cause di cui alla lett. a) e di altre perdite causate da condizioni climatiche avverse; ii) delle perdite dovute a animali, fitopatie o infestazioni parassitarie. 3. Il sostegno per l'assicurazione del raccolto può essere concesso solo se i pagamenti dei premi assicurativi non compensano i produttori di un importo superiore al 100% della perdita di reddito subita, tenendo conto di ogni altra compensazione che il produttore abbia eventualmente ottenuto in virtù di altri regimi di sostegno relativi al rischio assicurato. 4. Il sostegno per l'assicurazione del raccolto non crea distorsioni di concorrenza sul mercato delle assicurazioni». Giova ricordare che, inizialmente, anche la disciplina

Gli strumenti privatistici di gestione del rischio in agricoltura hanno conosciuto una valorizzazione indubbiamente maggiore nel 2009, allorquando, con l'adozione del reg. (CE) n. 73/2009, le assicurazioni e i fondi di mutualizzazione contro le calamità naturali e le malattie hanno assunto un ruolo centrale nella PAC: come è dato evincere dalla lettura del suo 35° *considerando*, il reg. (CE) n. 73/2009 ha rappresentato l'occasione per richiamare l'attenzione sulla «crescente importanza della gestione efficace dei rischi» e, conseguentemente, sull'opportunità di concedere «agli Stati membri la facoltà di contribuire finanziariamente ai premi versati dagli agricoltori per l'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante e alle compensazioni per determinate perdite economiche in caso di epizozie o di malattie delle piante o di incidenti ambientali»<sup>44</sup>.

Coerentemente a quanto affermato nel suo 35° *considerando*, il reg. (CE) n. 73/2009, all'art. 68, par. 1, rispettivamente alle lett. *d*)

---

contemplata dal reg. (CE) n. 479/2008 è rimasta estranea a quella dell'OCM unica introdotta con il reg. (CE) n. 1234/2007. Successivamente, però, il reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, «che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)» (pubblicato in *GUUE* n. L 154 del 17 giugno 2009, p. 1 ss.) ha fatto confluire le disposizioni di cui al reg. (CE) n. 479/2008 nel regolamento sull'OCM unica, perciò dopo la sua adozione le norme relative al sostegno dei regimi privatistici di gestione del rischio nel settore vitivinicolo sono divenute gli art. 103-*vicies* (per quanto concerne i fondi di mutualizzazione) e l'art. 103-*unvicies* (per quanto riguarda l'assicurazione del raccolto). Si vedano in proposito R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit., p. 36. Come si avrà modo di ricordare anche nel prosieguo del presente lavoro, il quadro normativo di riferimento oggi è costituito dal reg. (UE) n. 1308/2013, che ha abrogato e sostituito il reg. (CE) n. 1234/2007. Sull'evoluzione del quadro disciplinare del settore vitivinicolo si veda N. LUCIFERO, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE e N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2017, p. 87 s.

<sup>44</sup> Nel 35° *considerando* del reg. (CE) n. 73/2009 (del Consiglio, del 19 gennaio 2009, «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce alcuni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003», pubblicato in *GUUE* del 31 gennaio 2009, p. 16 ss.) veniva richiamata l'attenzione anche sulla necessità di «stabilire le condizioni di concessione dei contributi finanziari per i premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, nonché delle compensazioni connesse ad epizozie o malattie delle piante e a incidenti ambientali», in modo tale da consentire «alla Comunità di ottemperare agli obblighi internazionali assunti».



ed *e*), ha riconosciuto agli Stati membri la possibilità di «concedere sostegno specifico agli agricoltori», seppure nel rispetto delle condizioni previste dal regolamento, «sotto forma di contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante», nonché «per mezzo di contributi a fondi di mutualizzazione per le epizoozie e le malattie delle piante e gli incidenti ambientali».

Le condizioni alle quali avrebbero dovuto attenersi gli Stati membri nell'ipotesi in cui avessero deciso di concedere tali tipologie di sostegni specifici erano contemplate dai successivi artt. 70<sup>45</sup> e 71<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> In particolare, l'art. 70 riconosceva agli Stati membri la facoltà di concedere contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche, da epizoozie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie, laddove per «avversità atmosferica» doveva intendersi la presenza di «condizioni atmosferiche equiparabili a una calamità naturale quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità» – par. 1, comma 2°, lett. *a*) –; per «epizoozia» una «malattia riportata nell'elenco delle epizoozie stilato dall'Organizzazione mondiale per la salute animale e/o nell'allegato della decisione 90/492/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa a talune spese nel settore veterinario» – par. 1, comma 2°, lett. *b*) –, e per «perdita economica» il «costo aggiuntivo sostenuto dall'agricoltore in conseguenza di misure eccezionali prese per ridurre l'offerta sul mercato in questione o qualsiasi calo consistente della produzione» – par. 1, comma 2°, lett. *c*) –. Il contributo finanziario poteva essere concesso, però, solo se l'agricoltore, a causa dell'avversità atmosferica, dell'epizoozia, della malattia delle piante o dell'infestazione parassitaria, avesse subito una perdita economica derivante dalla distruzione di più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o di più del 30% della produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più alta e l'anno con la produzione più bassa. In ogni caso, il contributo finanziario erogato per agricoltore non avrebbe potuto superare il 65% del premio assicurativo, fatta salva la possibilità per gli Stati membri di fissare dei massimali con riferimento all'importo del premio assicurativo ammissibile al beneficio. Per la copertura assicurativa del raccolto, degli animali e delle piante era necessario che l'avversità atmosferica, l'insorgenza dell'epizoozia o della malattia delle piante o dell'infestazione parassitaria venisse riconosciuta formalmente dall'autorità competente dello Stato membro. Gli Stati membri erano comunque legittimati a prefissare i criteri in base ai quali detto riconoscimento formale era da considerarsi concesso. Era previsto, inoltre, che i contributi venissero versati direttamente all'agricoltore. L'Unione europea cofinanziava le spese sostenute dagli Stati membri per l'erogazione dei contributi finanziari nella misura del 75%, nel rispetto delle disposizioni finanziarie per il sostegno specifico.

<sup>46</sup> Con riferimento ai fondi di mutualizzazione, l'art. 71 riconosceva agli Stati membri la possibilità di versare contributi ai fondi di mutualizzazione che prevedessero il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale. L'art. 71, par. 2, (rispettivamente) lettere *a*), *b*) e *c*), chiariva

La disamina di tali disposizioni consente di rilevare che il reg. (UE) n. 73/2009, nel rispetto dei limiti fissati dalla c.d. *Green Box* dell'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech<sup>47</sup>, ha

---

che cosa dovesse intendersi per «fondo di mutualizzazione», «perdita economica» e «incidente ambientale», prevedendo, più nello specifico, che dovesse intendersi per «fondo di mutualizzazione» «un regime riconosciuto dallo Stato membro conformemente al proprio ordinamento legislativo interno, che permettesse agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare del versamento di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale», per «perdita economica» il «costo aggiuntivo sostenuto dall'agricoltore in conseguenza di misure eccezionali prese per ridurre l'offerta sul mercato in questione o qualsiasi calo consistente della produzione» e per «incidente ambientale» «un fenomeno specifico di inquinamento, contaminazione, degrado della qualità dell'ambiente connesso a un determinato evento e di portata geografica limitata», fermo restando che non dovevano ritenersi compresi i rischi ambientali generali non riferibili a un evento specifico, come i cambiamenti climatici o le piogge acide. Per le epizoozie valeva lo stesso limite previsto per l'assicurazione degli animali, ovverosia era necessario che si trattasse di «una malattia riportata nell'elenco delle epizoozie stilato dall'Organizzazione mondiale per la salute animale e/o nell'allegato della decisione 90/492/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa a talune spese nel settore veterinario». Anche i fondi di mutualizzazione erano legittimati a versare la compensazione finanziaria direttamente agli agricoltori affiliati che avessero subito perdite economiche; tuttavia, veniva specificato che le compensazioni finanziarie versate dai fondi di mutualizzazione agli agricoltori potevano provenire, oltre che dal capitale di base del fondo, costituito dai contributi degli agricoltori affiliati e non affiliati o da altri operatori della catena agricola, anche da prestiti assunti dal fondo a condizioni commerciali, nonché da importi recuperati a titolo di risarcimento del danno. Ciò in virtù di quanto previsto dal par. 11 dell'art. 71 del reg. (CE) n. 73/2009, ai sensi del quale, nel caso in cui, a norma delle disposizioni di diritto comunitario o di diritto nazionale, gli agricoltori (ai quali fosse stata riconosciuta una compensazione finanziaria dal fondo di mutualizzazione) fossero risultati titolari a qualunque titolo di un diritto al risarcimento dei danni per le perdite economiche subite azionabile nei confronti di terzi, tale diritto veniva trasferito *ex lege* al fondo di mutualizzazione secondo le modalità decise dallo Stato membro. Nondimeno, era espressamente previsto che il capitale sociale iniziale non potesse essere costituito da fondi pubblici. I contributi finanziari degli Stati membri potevano: riguardare i costi amministrativi di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartiti al massimo su di un triennio; il rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti commerciali assunti dal fondo di mutualizzazione ai fini del versamento di compensazioni finanziate dagli agricoltori e gli importi attinti al capitale sociale del fondo di mutualizzazione per il versamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori. In ogni caso, i contributi finanziari statali non potevano coprire più del 65% di tali costi, fermo restando che i costi non coperti dai contributi finanziari statali dovevano gravare sugli agricoltori affiliati. La spesa sostenuta dagli Stati membri per la concessione dei contributi finanziari ora descritti era cofinanziata dalla compagine europea nella misura del 75%, nel rispetto delle disposizioni finanziarie per il sostegno specifico.

<sup>47</sup> In relazione alle assicurazioni la soglia per l'indennizzo era conforme, inverso, a

guardato alle assicurazioni e ai fondi di mutualizzazione come a strumenti privatistici di gestione del rischio utili a fronteggiare *ex post* il rischio di produzione<sup>48</sup>. Al contempo, la valorizzazione di tali strumenti ha continuato a essere collocata nel contesto del primo pilastro, ovverosia della politica di mercato, ma ha acquisito una portata generale, nella misura in cui è stata riconosciuta agli Stati membri la possibilità di contribuire finanziariamente agli indennizzi spettanti agli agricoltori che avessero subito la perdita economica in conseguenza del verificarsi dell'evento avverso, nonché di beneficiare di un cofinanziamento da parte della compagine europea (nella misura del 75% del contributo statale), in relazione a qualsivoglia settore produttivo<sup>49</sup>.

4. Per assistere a un recepimento di più ampio respiro dei suggerimenti formulati dalla Commissione europea nella Comunicazione relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo del 2005, si è dovuto attendere la riforma della PAC per il periodo 2014-2020, tuttora in fase di attuazione.

Tale riforma, in relazione agli strumenti privatistici di gestione del rischio in agricoltura, ha innovato il quadro normativo precedente, innanzi tutto, introducendo nel contesto del secondo pilastro della PAC, vale a dire in seno alla politica di sviluppo rurale – come originariamente auspicato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2005 –, una misura *ad hoc* volta ad aiutare gli agricoltori europei ad affrontare i rischi che incontrano più frequentemente<sup>50</sup>;

---

quella indicata nell'Allegato 2, par. 8, lett. a), dell'Accordo agricolo. Comune a entrambi gli strumenti era il limite della quota di contribuzione pubblica del 65% che, a sua volta, era consono a quanto previsto dall'Allegato 2, par. 8, lettere c) e d).

<sup>48</sup> Le assicurazioni sono state prese in considerazione, invero, come strumento utile a far fronte alle perdite economiche causate da avversità naturali, epizootie, malattie delle piante e infestazioni parassitarie; i fondi di mutualizzazione come strumenti utili a fronteggiare le perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizootie, da malattie delle piante e da incidenti ambientali.

<sup>49</sup> Si vedano R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit., p. 36 s.

<sup>50</sup> Si vedano R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit., p. 36, i quali hanno ricordato in proposito che «lo spostamento delle misure di *risk-management* dal primo al secondo pilastro della PAC»

in secondo luogo, ampliando il novero degli strumenti privatistici di gestione del rischio ammessi a beneficiare della contribuzione pubblica<sup>51</sup>.

Fatta eccezione per talune disposizioni specifiche che, nel contesto del primo pilastro, continuano a disciplinare il sostegno agli strumenti privatistici di gestione del rischio nei settori ortofrutticolo e vitivinicolo<sup>52</sup>, il provvedimento normativo di riferimento è, quindi, il reg. (UE) n. 1305/2013.

La lettura dei considerando di tale regolamento consente di rilevare che, con la riforma della PAC per il periodo 2014-2020, a livello europeo si è consolidata la consapevolezza che il settore agricolo subisce, più di altri settori, i danni arrecati al potenziale produttivo da calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici e che, conseguentemente, per sostenere la redditività e la competitività delle aziende agricole di fronte a tali disastri o eventi, è necessario offrire agli agricoltori un sostegno per ripristinare il potenziale agricolo danneggiato<sup>53</sup>.

---

ha generato «una diffusa preoccupazione sulla complessità di gestione di tali strumenti su base regionale e sull'allineamento alle regole finanziarie dello sviluppo rurale».

<sup>51</sup> Si vedano in proposito R. D'AURIA, F. CAPITANIO, F. ADINOLFI, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, Anno 7, n. 27 (dicembre 2011), p. 45 ss.; R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit., p. 37 s.

<sup>52</sup> Per quanto concerne il settore ortofrutticolo si veda l'art. 33 del reg. (UE) n. 1308/2013. In relazione al settore vitivinicolo si vedano, invece, gli artt. 48 e 49 di tale regolamento. Giova segnalare che la Corte dei conti europea, nelle Relazione speciale n. 23/2019 dal titolo «Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive», del 16 ottobre 2019, (al punto 32, a p. 21) ha osservato in proposito: «I regimi di sostegno per l'assicurazione sono previsti sia nell'ambito del primo che nell'ambito del secondo pilastro. Nei settori del vino e degli ortofrutticoli i due regimi si sovrappongono».

<sup>53</sup> Si veda in tal senso il 16° *considerando* del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio» (pubblicato in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 487 ss.), il quale richiama l'attenzione anche sul fatto che «Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che non si verifichi alcuna sovracompensazione dei danni per effetto di un possibile cumulo di diversi regimi di risarcimento unionali (in particolare la misura di gestione dei rischi di cui al presente regolamento), nazionali e privati».

La misura istituita con il reg. (UE) n. 1305/2013 è stata pensata, però, non solo nell'ottica di aiutare gli agricoltori a pagare i premi che versano per assicurare il raccolto, gli animali e le piante, e/o a orientarsi verso la costituzione di fondi di mutualizzazione che li risarciscano in caso di perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, avversità fitosanitarie, infestazioni parassitarie ed emergenze ambientali, ma anche nella prospettiva di introdurre un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito, sotto forma di fondo di mutualizzazione, destinato ad aiutare gli agricoltori che subiscano un drastico calo di reddito<sup>54</sup>.

Nella riforma della PAC per il periodo 2014-2020, l'attenzione del legislatore europeo non si è concentrata più, dunque, solo sul rischio di produzione (i cc.dd. «rischi ambientali»), ma si è estesa anche al rischio di mercato (i cc.dd. «rischi economici»), strettamente collegato alla volatilità dei prezzi<sup>55</sup>.

È dato comprendere, allora, per quale ragione nei considerando del reg. (UE) n. 1305/2013 venga sottolineata la necessità che il ricorso al sostegno sia disciplinato in modo da non pregiudicare la parità di trattamento tra gli agricoltori europei, evitare gli effetti distorsivi della concorrenza e assicurare il rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale, garantendo al contempo l'uso efficace delle risorse del FEASR, in particolare limitando il sostegno ai c.d. agricoltori attivi ai sensi dell'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Si veda il 30° *considerando*, nel quale si trova affermato quanto segue: «Tale misura dovrebbe pertanto aiutare gli agricoltori a pagare i premi che essi versano per assicurare il raccolto, gli animali e le colture, nonché aiutare con la costituzione di fondi di mutualizzazione che risarciscono gli agricoltori delle perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, avversità fitosanitarie, infestazioni parassitarie o emergenze ambientali. Tale misura dovrebbe comprendere anche uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente in un fondo di mutualizzazione destinato ad aiutare gli agricoltori che subiscono un drastico calo dei redditi».

<sup>55</sup> Si veda in proposito il 30° *considerando* del reg. (UE) n. 1305/2013, nel quale si rinviengono le seguenti affermazioni: «Oggi giorno gli agricoltori sono esposti a rischi economici e ambientali sempre maggiori per effetto dei cambiamenti climatici e della crescente volatilità dei prezzi. In tale contesto, un'efficace gestione dei rischi riveste particolare importanza per gli agricoltori. Di conseguenza, è necessario istituire una misura per aiutare gli agricoltori ad affrontare i rischi che incontrano più sovente».

<sup>56</sup> Sempre nel 30° *considerando* viene sottolineato, invero, quanto segue: «Al fine di garantire la parità di trattamento tra tutti gli agricoltori dell'Unione, l'assenza di ef-

In modo congruente rispetto a quanto affermato nei suoi *considerando*, il reg. (CE) n. 1305/2013 ha indicato, tra le priorità dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale, la promozione della gestione dei rischi nel settore agricolo, con particolare riguardo al sostegno della prevenzione e della gestione dei rischi aziendali<sup>57</sup>, e ha introdotto una misura specifica, denominata «Gestione del rischio»<sup>58</sup>. Inizialmente tale misura era disciplinata dagli artt. 36-39 del reg. (UE) n. 1305/2013, ma, attualmente, in seguito alle modifiche introdotte dal reg. (UE) n. 2393/2017, meglio noto come regolamento *omnibus*, è regolata dagli artt. 36-39 *bis*<sup>59</sup>. Poiché il regolamento

---

fetti distorsivi sulla concorrenza e il rispetto degli obblighi internazionali dell'Unione, la concessione di queste forme di sostegno dovrebbe essere subordinata a determinate condizioni. Per garantire l'uso efficace delle risorse del FEASR, il sostegno dovrebbe essere limitato agli agricoltori in attività ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1307/2013».

<sup>57</sup> Nel reg. (UE) n. 1305/2013, più nello specifico nel Capo II (intitolato “Missioni, obiettivi, finalità”) del Titolo I (intitolato “Obiettivi e strategia”), all'art. 5 (rubricato “Priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale”), tra le sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale tramite le quali sono perseguiti «gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», al n. 3, lett. *b*), si trova invero indicata anche la seguente: «3) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: (...) *b) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali*» (corsivo aggiunto).

<sup>58</sup> Nel Capo I (intitolato “Misure”) del Titolo III (intitolato “Sostegno allo sviluppo rurale”) del reg. (UE) n. 1305/2013 è dato rinvenire, invero, l'art. 36, rubricato, appunto, “Gestione del rischio”.

<sup>59</sup> Giova segnalare che il reg. (UE) n. 1305/2013 contempla, altresì, diverse definizioni utili a delimitare la portata delle disposizioni da esso dedicate alla misura di gestione del rischio di nuova istituzione nell'ambito della politica di sviluppo rurale. All'art. 2, par. 1, si rinvengono, invero, le definizioni, oltre che di «misura» (da intendersi come «una serie di interventi che contribuiscono alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale»), di: «perdita economica» (definizione, questa, che resta sostanzialmente identica a quella precedentemente contemplata tanto dall'art. 70, quanto dall'art. 71 del reg. (CE) n. 73/2009); «avversità atmosferica», che si arricchisce, rispetto a quella precedentemente contemplata dall'art. 70 del reg. (CE) n. 73/2009, di un riferimento esplicito alla «tempesta» e di due aggettivi, l'uno riferito alla pioggia e l'altro alla siccità, che per poter essere considerate avversità atmosferica devono essere ora, rispettivamente, «forte» e «prolungata»; «epizootie», definizione anche questa che resta sostanzialmente invariata rispetto a quella contemplata dagli artt. 70 e 71 del reg. (CE) n. 73/2009, fatta eccezione per il riferimento alla decisione 2009/470/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativa a talune spese nel settore

*omnibus* è intervenuto sul disposto degli artt. 36-39 mediante integrazioni e/o modifiche, pare opportuno procedere, dapprima, alla disamina dei contenuti di tali disposizioni così come originariamente formulate, e, poi, all'analisi delle novità introdotte nel 2017.

L'ambito di applicazione della nuova misura introdotta è delimitato, sotto il profilo sia oggettivo, sia soggettivo, dall'art. 36. Per quanto concerne il profilo oggettivo, esso ha previsto che il sostegno debba servire a coprire: i contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, delle piante e degli animali<sup>60</sup>; i contributi finanziari versati ai fondi di mutualizzazione per il pagamento delle compensazioni agli agricoltori<sup>61</sup> e uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori<sup>62</sup>.

Le prime due tipologie di contributi concernono, quindi, strumenti privatistici di gestione del rischio già noti al sistema agricolo

---

veterinario, che ha sostituito il precedente riferimento alla decisione 90/492/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990 (abrogata proprio dalla decisione del 2009), riferimento peraltro da ritenersi anch'esso superato, a fronte dell'intervenuta abrogazione anche della decisione 2009/470/CE a opera del reg. (UE) n. 652/2014 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, «che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, che modifica le direttive 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 882/2004 e (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio», pubblicato in *GUUE* n. L 189 del 27 giugno 2014, p. 1 ss.); di «emergenza ambientale», definizione che resta sostanzialmente invariata, fatta eccezione per la mancata menzione delle piogge acide. Non vi è più, invece, alcun riferimento all'«incidente ambientale» contemplato in precedenza dall'art. 71 del reg. (CE) n. 73/2009, ma vengono inserite le definizioni di «calamità naturale» e di «evento catastrofico», da intendersi (rispettivamente) come «un evento naturale, di tipo biotico o abiotico, che causa gravi turbative dei sistemi di produzione agricola o dei complessi forestali, con conseguenti danni economici rilevanti per il settore agricolo o forestale» e come «un evento imprevisto, di tipo biotico o abiotico, provocato dall'azione umana che causa gravi turbative dei sistemi di produzione agricola o dei complessi forestali, con conseguenti danni economici rilevanti per il settore agricolo o forestale».

<sup>60</sup> Si veda l'art. 36, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>61</sup> Si veda l'art. 36, par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>62</sup> Si veda l'art. 36, par. 1, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1305/2013.

europeo, in riferimento ai quali si assiste, però, a una uniformazione delle cause la cui sussistenza legittima il ricorso alla misura di sostegno: in entrambi i casi, invero, i contributi sono destinati a coprire le perdite economiche causate da avversità atmosferiche, epizootie o fitopatie, infestazioni parassitarie, emergenze ambientali o misure adottate ai sensi della direttiva 2000/29/CE per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria<sup>63</sup>.

La terza tipologia di contributi riguarda, invece, il nuovo strumento di stabilizzazione del reddito, al quale si può fare ricorso per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito<sup>64</sup>.

Al contempo l'art. 36 ha sancito la limitazione soggettiva preannunciata nei *considerando*, ovvero ha previsto espressamente che, ai fini dell'attuazione della misura, per agricoltore debba intendersi un agricoltore in attività ai sensi dell'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013<sup>65</sup>. Da ultimo, l'art. 36 ha chiarito che cosa debba intendersi per «fondo di mutualizzazione», in buona sostanza ripropo-

---

<sup>63</sup> Per quanto concerne l'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, dispone in tal senso l'art. 37, par. 1, del reg. (UE) n. 1305/2013; per quanto concerne, invece, i fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali, la disposizione di riferimento è l'art. 38, par. 3, comma 2°. Per quanto concerne la menzione della dir. 2000/29/CE (del Consiglio, dell'8 maggio 2000, pubblicata in *GUUE* n. L 169 del 10 luglio 2000, p. 1 ss.), giova ricordare che essa concerne «le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità».

<sup>64</sup> Si vedano sia l'art. 36, par. 1, lett. c), sia l'art. 39, par. 1, del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>65</sup> Dispone in tal senso l'art. 36, par. 2, del reg. (UE) n. 1305/2007. In merito al disposto dell'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, «recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009», pubblicato in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 608 ss.) si vedano, per tutti, L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 145 s., i quali, a p. 145, osservano: «Poiché nel passato si è verificato che ingenti somme a titolo di pagamenti diretti siano state erogate a soggetti che poco o nulla avevano a che vedere con il settore agricolo (ad es., aeroporti, circoli sportivi), per evitare il protrarsi di tale fenomeno, che ha destato scalpore nell'opinione pubblica, il regolamento ha stabilito che nessun pagamento diretto possa erogarsi in favore di persone fisiche o giuridiche la cui attività agricola non raggiunga il livello di attività minima definita da ciascuno Stato



nendo la definizione precedentemente contemplata dall'art. 71 del reg. (CE) n. 73/2009 arricchita di un riferimento al drastico calo di reddito<sup>66</sup>.

Le disposizioni che seguono, dedicate rispettivamente all'«Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante» (art. 37), ai «Fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizoozie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali» (art. 38) e al nuovo «Strumento di stabilizzazione del reddito» (art. 39), dettano le condizioni specifiche alle quali è subordinata la concessione del sostegno.

In relazione alle assicurazioni del raccolto, degli animali e delle piante e ai fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizoozie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali, gli artt. 37 e 38 hanno ribadito in larga misura quanto previsto in precedenza dagli artt. 70 e 71 del reg. (CE) n. 73/2009<sup>67</sup>, fatta eccezione per l'uniformazione alla quale si è fatto cenno in precedenza e per l'apertura all'impiego di indici per il calcolo della produzione annua dell'agricoltore e per la conseguente determinazione della perdita economica subita<sup>68</sup>.

---

membro (art. 9, par. 1); inoltre, è stata stilata quella che è stata definita la *black list* di soggetti di cui è di norma precluso l'accesso agli aiuti».

<sup>66</sup> Si veda l'art. 36, par. 3, del reg. (UE) n. 1305/2017, ai sensi del quale «Ai fini del par. 1, lett. b) e c), per 'fondo di mutualizzazione' si intende un regime riconosciuto dallo Stato membro conformemente al proprio ordinamento nazionale, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizoozie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale o a seguito di un drastico calo del reddito».

<sup>67</sup> Si veda P. SURACE, *Gli orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio in agricoltura*, Relazione alla Giornata di studio su "Gestione del rischio in agricoltura. Nuovi modelli di stabilizzazione del reddito e riforma della PAC", organizzata dall'Accademia dei Georgofili il 19 marzo 2013 a Firenze, in *I Georgofili, Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Anno 2013, Serie VIII – Vol. 10, (189° dall'inizio), Tomo II, Firenze, 2014, p. 105 s.

<sup>68</sup> Tanto nell'art. 37, par. 1, quanto nell'art. 38, par. 2, comma 3°, è dato rinvenire, invero, la disposizione in forza della quale: «Possono essere utilizzati indici per calcolare la produzione annua dell'agricoltore. Il metodo di calcolo utilizzato deve consentire di determinare le perdite effettive di un singolo agricoltore in un determinato anno». In riferimento alle assicurazioni, l'art. 37, par. 1, comma 2°, del reg. (UE) n. 1305/2013 prevede, altresì, che possano essere impiegati indici biologici o metereologici per l'adeguata-

La formulazione originariamente impressa agli artt. 37 e 38 precisava, altresì, che il sostegno avrebbe potuto coprire solamente le perdite economiche derivanti da uno degli eventi avversi indicati che avesse causato una distruzione di più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti (escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata), e che la contribuzione pubblica avrebbe potuto essere al massimo del 65% della spesa ammissibile (premio assicurativo dovuto o costi ammissibili). Come si vedrà tra breve, le percentuali indicate negli artt. 37 e 38 sono state successivamente modificate dal regolamento *omnibus*.

L'art. 39, relativo allo strumento di stabilizzazione del reddito, nonostante costituisca una disposizione del tutto nuova, nel contenuto differisce dall'art. 38 in misura molto limitata: i requisiti dei quali devono essere in possesso i fondi di mutualizzazione *ex art. 39* per poter beneficiare del sostegno sono, invero, gli stessi previsti per i fondi di mutualizzazione *ex art. 38*. In proposito, il reg. (UE) n. 1305/2013 ha limitato l'ammissibilità al beneficio ai fondi di mutualizzazione, riconosciuti dalle autorità competenti conformemente agli ordinamenti nazionali, che praticino una politica di trasparenza dei movimenti finanziari in entrata e in uscita e che applichino norme chiare per l'attribuzione della responsabilità debitoria<sup>69</sup>. Al contempo, agli Stati membri è stato demandato il compito di provvedere affinché i fondi prevedano sanzioni adeguate in caso di negligenza dell'agricoltore<sup>70</sup>.

Ai sensi dell'art. 39 il ricorso allo strumento di stabilizzazione del reddito è consentito solamente nel caso in cui si verifichi un calo

---

mento della misurazione della perdita registrata alle caratteristiche specifiche di ciascun prodotto; esso dispone, infatti, quanto segue: «La misurazione della perdita registrata può essere adeguata alle caratteristiche specifiche di ciascun tipo di prodotto: a) indici biologici (quantità di biomassa persa) o rendimenti equivalenti relativi alla perdita di raccolto definiti a livello aziendale, locale, regionale o nazionale; oppure b) indici meteorologici (comprese precipitazioni e temperatura) definiti a livello aziendale, locale, regionale o nazionale».

<sup>69</sup> Si veda l'art. 38, par. 1, del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>70</sup> Si veda l'art. 38, par. 2, comma 1°, del reg. (UE) n. 1305/2013.

del reddito dell'agricoltore superiore al 30% del reddito annuo, ladove per «reddito» deve intendersi «la somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione». L'art. 39 ha precisato, altresì, che gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione devono comunque compensare la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo è ammesso a fruire del sostegno in misura inferiore al 70%. Anche in relazione allo strumento di stabilizzazione del reddito, infine, l'art. 39 prevedeva che la misura della contribuzione pubblica potesse essere al massimo del 65% della spesa ammissibile: tuttavia, anche su tale disposizione ha inciso successivamente il regolamento *omnibus*.

Infine, merita di essere ricordato che la formulazione originariamente impressa all'art. 38, diversamente da quella dell'art. 39, specificava, altresì, che il capitale sociale iniziale dei fondi di mutualizzazione non potesse essere costituito con fondi pubblici<sup>71</sup>: anche su tale disposizione è intervenuto, però, successivamente il regolamento *omnibus*.

5. Come si è già avuto modo di segnalare più volte, la formulazione delle disposizioni di cui agli artt. 36-39 del reg. (UE) n. 1305/2013 ha subito diverse modifiche a opera del c.d. regolamento *omnibus*. Prendendo le mosse dalla constatazione che l'introduzione di specifiche misure di sostegno a favore degli strumenti privatistici per la gestione del rischio, pur essendo stata ben accolta da tutti i soggetti interessati, non ha indotto gli agricoltori a ricorrere a tali strumenti nella misura sperata, con il regolamento *omnibus* si è cercato di ovviare alla loro scarsa attrattività<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Disponeva in tal senso l'art. 38, par. 3, comma 3°, del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>72</sup> Si veda P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, reperibile al link: <http://www.paolodecastro.it/wp-content/uploads/2018/ebook.pdf>, p. 23, il quale ha osservato in proposito: «L'introduzione, con la riforma del 2013, di specifiche misure per la gestione dei rischi è stata ben accolta da tutti gli *stakeholder* del settore, ma agli effetti pratici non ha raggiunto gli obblighi sperati. I dati su questo punto sono inequivocabili. Non solo non

Più nello specifico, per quanto concerne le assicurazioni del raccolto, degli animali e delle piante di cui all'art. 37 del reg. (UE) n. 1305/2013, al fine di facilitare il ricorso a tale strumento, da un lato, si è abbassata la soglia per l'indennizzo, prevedendo che il sostegno possa essere concesso in tutti i casi in cui l'evento avverso causi la distruzione di più del 20% (non più, quindi, di più del 30%) della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti (escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata)<sup>73</sup>; dall'altro, si è innalzata la misura della contribuzione pubblica dal 65% al 70% della spesa ammissibile<sup>74</sup>.

Le novità introdotte in relazione ai fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali, sono state ancora

---

si è avuto un incremento apprezzabile del ricorso alle assicurazioni agevolate, ma anche i fondi di mutualizzazione e lo strumento più innovativo, i fondi per la stabilizzazione dei redditi (IST), hanno mostrato scarso *appeal* per gli agricoltori europei. Tra i Paesi per i quali è stata possibile una rilevazione di dettaglio, gli unici ad aver attivato l'IST sono Italia, Spagna e Ungheria (queste ultime due in via peraltro sperimentale). Invece, gli unici ad aver attivato i fondi mutualistici per gli eventi naturali avversi sono Francia, Italia e Romania. Troppo poco rispetto alle attese. Anche in Italia, ad oggi il Paese che più di altri ha attivato le opzioni di *risk management*, in particolare gli strumenti assicurativi, i valori assicurati hanno fatto registrare un calo».

<sup>73</sup> Ai sensi dell'art. 1, n. 16), del regolamento *omnibus*, l'art. 37, par. 1, comma 1°, è stato sostituito dal seguente: «1. Il sostegno di cui all'art. 36, par. 1, lett. a), è concesso solo per le polizze assicurative che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie, da emergenze ambientali o da misure adottate ai sensi della direttiva 2000/29/CE per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 20% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. Possono essere utilizzati indici per calcolare la produzione annua dell'agricoltore. Il metodo di calcolo utilizzato deve consentire di determinare le perdite effettive di un singolo agricoltore in un determinato anno».

<sup>74</sup> Com'è noto l'art. 37, par. 5, del reg. (UE) n. 1305/2013 dispone che: «Il sostegno è limitato all'aliquota massima indicata nell'Allegato II». Come si evince dall'art. 1, n. 27, del regolamento *omnibus*, anche l'Allegato II del reg. (UE) n. 1305 del 2013 non è andato immune da modifiche. Tali modifiche si rinvergono nell'Allegato I del regolamento *omnibus*, il quale ha innalzato la percentuale della contribuzione pubblica al 70% della spesa ammissibile con riferimento sia alle assicurazioni e ai fondi di mutualizzazione per calamità naturali e malattie, sia allo strumento di stabilizzazione del reddito.

più incisive: innanzi tutto, è stato eliminato il riferimento alla soglia per l'indennizzo<sup>75</sup>; in secondo luogo, la percentuale della contribuzione pubblica è stata elevata al 70%<sup>76</sup> e, in terzo luogo, si è ammesso l'impiego della contribuzione pubblica anche per la costituzione dei fondi stessi<sup>77</sup>.

In merito allo strumento di stabilizzazione del reddito, ferme restando le condizioni specifiche previste dall'art. 39 (la cui rubrica è stata modificata in «Strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori di tutti i settori»), si è introdotta la possibilità di utilizzare indici per calcolare la perdita annua di reddito e si è estesa anche a tali fondi di mutualizzazione la possibilità di impiegare la contribuzione pubblica per la loro costituzione<sup>78</sup>. Del pari, la percentuale

---

<sup>75</sup> L'art. 1, n. 17), del regolamento *omnibus* ha disposto, invero, la soppressione del comma 3° dell'art. 38, par. 3, del reg. (UE) n. 1305/2013.

<sup>76</sup> In proposito si veda, *supra*, sub nt. 74.

<sup>77</sup> Ai sensi dell'art. 1, n. 17, del regolamento *omnibus*, l'art. 38, par. 3, comma 1°, è stato sostituito dal seguente: «3. I contributi finanziari di cui all'art. 36, par. 1, lett. b), possono coprire soltanto: a) le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente; b) gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi; c) le integrazioni dei pagamenti annuali al fondo; d) il capitale iniziale del fondo di mutualizzazione».

<sup>78</sup> Ai sensi dell'art. 1, n. 18, lett. b), del regolamento *omnibus*, l'art. 39, par. 1, è stato sostituito dal seguente: «1. Il sostegno di cui all'art. 36, par. 1, lett. c), è concesso soltanto se il calo di reddito è superiore al 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato. Ai fini dell'art. 36, par. 1, lett. c), per 'reddito' si intende la somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione. Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano in misura inferiore al 70% la perdita di reddito nell'anno in cui il produttore diventa ammissibile all'assistenza in questione. Possono essere utilizzati indici per calcolare la perdita annua di reddito subita dall'agricoltore», nel quale compare l'inciso relativo alla possibilità di impiegare indici per il calcolo della perdita di reddito. Al contempo, ai sensi dell'art. 1, n. 18), lett. c), del regolamento *omnibus*, i parr. 4 e 5 dell'art. 39 sono stati sostituiti dai seguenti: «4. I contributi finanziari di cui all'art. 36, par. 1, lett. c), possono coprire soltanto: a) le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente; b) gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualiz-

della contribuzione pubblica è stata elevata al 70% dei costi ammissibili<sup>79</sup>.

Con il regolamento *omnibus*, si è ritenuto opportuno, altresì, affiancare allo strumento di stabilizzazione del reddito “generale”, relativo a tutti i settori, uno strumento di stabilizzazione settoriale, specifico, cioè, per un determinato settore, al quale è ora dedicato l’art. 39-*bis* del reg. (UE) n. 1305/2013. In virtù di quanto previsto da tale disposizione, rubricata “Strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori di un settore specifico”, il sostegno può essere concesso soltanto in casi debitamente motivati e se il calo di reddito è superiore a una soglia minima del 20% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti e del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti (escludendo l’anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato). L’art. 39-*bis* prevede, inoltre, che, anche in relazione allo strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori di un settore specifico, trovino applicazione le disposizioni (novellate) di cui all’art. 39, parr. 2-5, il che comporta che, anche in relazione a esso, la contribuzione pubblica può essere impiegata per la costituzione dei fondi di mutualizzazione, fermo restando che la percentuale di tale contribuzione è prevista nella misura del 70% dei costi ammissibili<sup>80</sup>.

---

zazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi; c) le integrazioni dei pagamenti annuali al fondo; d) il capitale iniziale del fondo di mutualizzazione. 5. Il sostegno è limitato all’aliquota massima indicata nell’allegato II. Il sostegno di cui al par. 4, lett. b), tiene conto dell’eventuale sostegno già fornito a norma del par. 4, lett. c) e d)».

<sup>79</sup> Anche in questo caso sia consentito rinviare alla nt. 74.

<sup>80</sup> Ai sensi dell’art. 1, n. 19), del regolamento *omnibus* l’art. 39 *bis* è inserito nell’articolato normativo del reg. (UE) n. 1305/2013 e reca la formulazione seguente: «1. Il sostegno di cui all’art. 36, par. 1, lett. d), è concesso soltanto in casi debitamente motivati e se il calo di reddito è superiore a una soglia minima del 20% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l’anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato. Possono essere utilizzati indici per calcolare la perdita di reddito dell’agricoltore nell’anno. Ai fini dell’art. 36, par. 1, lett. d), per ‘reddito’ si intende la somma degli introiti che l’agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione. Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano in misura inferiore al 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell’anno

Com'era inevitabile che fosse, il regolamento *omnibus* ha inciso anche sulla formulazione dell'art. 36, in quanto si è reso necessario inserire nel dettato di tale disposizione i riferimenti al nuovo strumento di stabilizzazione del reddito specifico per settore<sup>81</sup>. È stata oggetto di modifica, però, anche la disposizione di cui all'art. 36, par. 2, in forza della quale, per essere ammessi a beneficiare delle misure di sostegno relative agli strumenti privatistici di gestione del rischio, occorre essere agricoltori attivi ai sensi dell'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013. Ebbene, la nuova formulazione impressa a tale disposizione dal regolamento *omnibus* risulta arricchita di un inciso, con il quale si specifica che la limitazione soggettiva in questione vale solo se l'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013 è «applicabile nello Stato membro» interessato. Per comprendere la *ratio* di tale modifica, è necessario ricordare che il regolamento *omnibus* ha modificato anche talune disposizioni del reg. (UE) n. 1307/2013 e che, per quanto concerne in particolare il requisito di cui all'art. 9, ha introdotto una previsione che, in buona sostanza, consente agli Stati membri di eliminare il requisito del c.d. “agricoltore attivo”<sup>82</sup>. Conseguente-

---

in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione. 2. Ai fini del sostegno di cui all'art. 36, par. 1, lett. *d*), si applica l'art. 39, paragrafi da 2 a 5».

<sup>81</sup> In virtù di quanto previsto dall'art. 1, n. 15, del regolamento *omnibus* sono stati inseriti riferimenti al nuovo strumento di stabilizzazione del reddito settoriale tanto nel par. 1, quanto nel par. 3 dell'art. 36 del reg. (UE) n. 1305/2013. In particolare il par. 1 è stato così modificato: la lett. *c*) è stata sostituita dalla seguente: «*c*) uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori di tutti i settori a seguito di un drastico calo di reddito»; è stata poi aggiunta la lett. *d*), la cui formulazione è la seguente: «*d*) uno strumento di stabilizzazione del reddito specifico per settore, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori di un settore specifico a seguito di un drastico calo di reddito». Il par. 3 dell'art. 36 è stato, invece, sostituito dal seguente: «3. Ai fini del par. 1, lett. *b*), *c*) e *d*), per 'fondo di mutualizzazione' si intende un regime riconosciuto dallo Stato membro conformemente al proprio ordinamento nazionale, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizootie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale o a seguito di un drastico calo di reddito».

<sup>82</sup> Si vedano L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 145 s., i quali hanno osservato in proposito: «Stante la complessità della disciplina, tale da far sí che i benefici derivanti dall'esclusione dal sistema degli agricol-

mente, la portata del limite soggettivo originariamente contemplato dall'art. 36 si è notevolmente ridotta.

La disamina delle novità introdotte con il regolamento *omnibus* in relazione alle misure di sostegno a favore degli strumenti privatistici di gestione del rischio sollecita talune riflessioni.

Non v'è dubbio che l'intento perseguito dalle istituzioni europee fosse quello di porre rimedio a talune criticità riscontrate nell'attuare gli artt. 36-39 del reg. (UE) n. 1305/2013: così come pare evidente che l'introduzione della possibilità di ricorrere a indici per il calcolo delle perdite economiche miri a ovviare al problema della ricostruzione contabile dei redditi degli agricoltori nell'ottica di facilitare il ricorso allo strumento di stabilizzazione del reddito (tanto generale, quanto settoriale)<sup>83</sup>, pare altrettanto chiaro che il possibile impiego della contribuzione pubblica anche per la formazione del capitale iniziale dei fondi di mutualizzazione sia volto a fronteggiare le difficoltà che spesso gli agricoltori incontrano nel reperire il capitale necessario per la loro costituzione<sup>84</sup>. Non vi è chi non veda, poi, come l'abbassamento della soglia per l'indennizzo e l'innalzamento della quota di contribuzione pubblica siano palesemente indirizzati a incentivare il ricorso da parte degli agricoltori agli strumenti privatistici di gestione del rischio valorizzati nel contesto della politica di sviluppo rurale<sup>85</sup>.

---

tori non attivi spesso risultavano inferiori ai costi sopportati dagli Stati per l'accertamento di tale *status*, la normativa è stata modificata per effetto del reg. n. 2017/2393, il quale ha introdotto una previsione in forza della quale gli Stati membri possono decidere, a far tempo dal 2018 o da qualsiasi anno successivo, di non applicare l'intero par. 2 dell'art. 9: con ciò potendo, così, legittimamente sostanzialmente eliminare il requisito del c.d. 'agricoltore attivo'».

<sup>83</sup> Si veda in tal senso P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 24: «Inoltre è previsto che sia nell'ipotesi di IST settoriale che in quella di IST non settoriale il riferimento per il calcolo delle perdite possa essere rappresentato da indici economici, risolvendo in parte il problema della ricostruzione contabile dei redditi».

<sup>84</sup> Si veda P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 24 s.: «Abbiamo inoltre stabilito che le risorse pubbliche destinate agli IST possano essere utilizzate anche per contribuire alla formazione del capitale iniziale del fondo. In questo modo si promuove la soluzione di un'altra importante criticità rilevata analizzando il parziale fallimento dello strumento sino ad oggi, la disponibilità di capitale per l'avvio operativo dello strumento».

<sup>85</sup> Si veda quanto affermato da P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio*



Del resto, anche nella Relazione della Commissione europea «sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune», presentata alla fine del 2018, è stato rimarcato, da un lato, che con il regolamento *omnibus* sono state introdotte diverse modifiche allo scopo di ovviare alla scarsa diffusione degli strumenti privatistici di gestione del rischio potenziati con la riforma della PAC del 2013<sup>86</sup>, dall'altro, che con ogni probabilità le cause del limitato

---

*termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 25, con riferimento alle assicurazioni contro le calamità naturali e le malattie: «Per quanto concerne il sostegno alla stipula delle assicurazioni sul raccolto, anche in questo caso sono state introdotte innovazioni tese a facilitare il ricorso a tale strumento da parte degli agricoltori. È stato previsto un abbassamento della soglia per l'indennizzo dal 30 al 20% delle perdite di produzione. E anche in questo caso è stato innalzato il contributo pubblico dal 65 al 70% della spesa ammissibile (premio assicurativo)». Giova ricordare, peraltro, che l'adozione del regolamento *omnibus* è stata preceduta, seppure di poco, dalla Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 fin., nella quale è dato rinvenire una sorte di anticipazione di alcune modifiche introdotte con esso, quali, più nello specifico, l'introduzione di uno strumento di stabilizzazione del reddito settoriale con una soglia per l'indennizzo del 20% e l'apertura alla utilizzazione di indici per il calcolo delle perdite economiche. A p. 18 di tale Comunicazione si trova, invero, affermato: «La PAC offre già un insieme diversificato di strumenti per aiutare gli agricoltori a prevenire e gestire i rischi, che comprendono i pagamenti diretti, gli interventi sui mercati, gli indennizzi post-crisi e le misure nell'ambito del secondo pilastro, in particolare uno strumento di stabilizzazione del reddito e un sostegno assicurativo. Ad esempio, ricorrere a strumenti di stabilizzazione settoriale con un livello limite del 20% per le perdite di reddito potrebbe essere efficace. È importante valutare l'opportunità di modificare ulteriormente la concezione di questi strumenti per migliorarne il funzionamento. Occorrerà inoltre studiare il modo per sfruttare meglio le possibilità previste in materia di gestione dei rischi, ad esempio utilizzando indici per calcolare le perdite di reddito agricolo, riducendo burocrazia e costi».

<sup>86</sup> Nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune», del 5 dicembre 2018, COM (2018) 790 fin., p. 6, è dato rinvenire, invero, tale affermazione: «La riforma della PAC del 2013 ha predisposto vari *strumenti di gestione del rischio*: premi assicurativi, fondi di mutualizzazione e un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito. In considerazione del limitato ricorso a tali strumenti (nel 2016 appena lo 0,5% delle imprese agricole ha usufruito dei meccanismi di gestione del rischio dell'UE) sono stati proposti solo alcuni cambiamenti nell'ambito del cosiddetto Regolamento *omnibus*. Da un recente studio sulla gestione del rischio nell'agricoltura all'interno dell'Unione è emerso che gli agricoltori europei sono sempre più esposti ai rischi e, al contempo, permangono carenze nella disponibilità di strumenti di gestione del rischio. Le formule assicurative

ricorso a tali strumenti risiedevano nel fatto che l'accesso ai fondi fosse limitato alle perdite di reddito superiori al 30%, che non fosse possibile rivolgersi a settori specifici e che non fosse consentito un sostegno pubblico per il capitale sociale iniziale<sup>87</sup>.

Tuttavia, le scelte operate dal legislatore europeo nel 2017, soprattutto quelle che hanno interessato la quota della contribuzione pubblica e le soglie di danno oltre le quali è possibile accedere alla misura di sostegno, destano qualche perplessità. E questo non tanto perché l'abbassamento della soglia per l'indennizzo abbia comportato un allontanamento dalle condizioni imposte dalla c.d. *Green Box*, quanto, piuttosto, perché tali modifiche sono state giustificate con la necessità di rendere gli strumenti privatistici di gestione del rischio previsti nell'ambito della politica di sviluppo rurale più attrattivi per gli agricoltori, semplificandone anche il funzionamento<sup>88</sup>. Che i cam-

---

rimangono lo strumento più comune, invece la disponibilità e il ricorso ai fondi di mutualizzazione sono più limitati».

<sup>87</sup> Si veda la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune», cit., p. 6, nt. 20. Si veda, altresì, il documento predisposto dalla Commissione europea "*Risk management schemes in EU agriculture – Dealing with risk and volatility*", in *EU Agricultural Market Briefs*, n. 12 del settembre 2017, il cui testo è reperibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/agri-market-brief-12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/agri-market-brief-12_en.pdf), nel quale a p. 10 ss. vengono analizzate sia la diffusione degli strumenti privatistici di gestione del rischio disciplinati dagli artt. 36-39 del reg. (UE) n. 1305/2013, sia le probabili cause che hanno determinato la loro scarsa diffusione.

<sup>88</sup> Si veda P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 23 s., il quale in proposito allo scarso successo degli strumenti privatistici di gestione del rischio valorizzati nel contesto della politica di sviluppo rurale ha osservato: «È apparso subito chiaro che gli strumenti in questione, pur essendo utili a proteggere il reddito degli agricoltori, risultano di difficile accesso e troppo costosi per molte tipologie imprenditoriali. Questo è l'effetto inevitabile dell'applicazione delle regole sul commercio internazionale che fissano limiti precisi al livello di contribuzione pubblica e alle soglie di danno oltre le quali scatta l'indennizzo. Il rispetto pedissequo di tali regole ha rallentato anche l'attivazione degli IST a causa delle difficoltà di ricostruire il reddito di imprese che spesso beneficiano di regimi di contabilità semplificata. Data l'importanza delle misure in questione, in un frangente storico caratterizzato da intense variazioni climatiche che si ripercuotono sulle rese e da ampie variazioni dei prezzi dei prodotti agricoli come dei fattori di produzione, la COMAGRI ha colto l'opportunità del regolamento Omnibus per proporre soluzioni migliorative. Già la Commissione, nella sua proposta iniziale, aveva fatto un passo in avanti abbassando la soglia per l'indennizzo nel caso degli IST settoriali. Questo è sta-

biamenti introdotti possano incidere sul funzionamento degli strumenti interessati dagli artt. 36-39-*bis* del reg. (UE) n. 1305/2013 pare quanto meno discutibile: l'abbassamento della soglia per l'indennizzo e l'innalzamento del livello della contribuzione pubblica hanno poco a che vedere con le modalità con cui operano tali strumenti, modalità che il più delle volte dipendono dal contesto giuridico nazionale di riferimento<sup>89</sup>. Di sicuro, ampliare la quota del contributo pubblico e abbassare la soglia per l'indennizzo rende tali strumenti più appetibili, ma se il loro funzionamento, in termini di adempimenti burocratici e di costi, continua a essere defatigante, è assai probabile che la loro maggiore attrattività resti confinata al piano teorico.

L'aspetto che meno convince di tali modifiche, però, è la logica alla quale paiono ispirarsi, una logica che, nella misura in cui fa leva sulla propensione degli agricoltori europei a inseguire il sostegno pubblico, è del tutto contraria a quella alla quale dovrebbe ispirarsi una maggiore apertura al mercato. Non va dimenticato, invero, che gli strumenti privatistici di gestione del rischio sovvenzionati nel contesto della politica di sviluppo rurale sono destinati a intervenire sul rischio di produzione e sul rischio di mercato *ex post*: per assurdo, aumentare la quota di contribuzione pubblica e abbassare la soglia per l'indennizzo potrebbe persino ridurre la propensione al cambiamento degli agricoltori europei, inducendoli in buona sostanza a prestare meno attenzione alla loro effettiva competitività.

Senza contare che ragionare in un'ottica assistenziale in un momento storico in cui occorrerebbe, invece, sollecitare l'acquisizione da parte degli agricoltori europei di una mentalità completamente diversa, pare anacronistico e per certi versi pericoloso: in tal modo non si fa altro che ostacolare e, quindi, ritardare ancora, il cambio

---

to lo spunto per una serie di modifiche all'attuale assetto delle misure per la gestione dei rischi disciplinate nell'ambito dello sviluppo rurale che mirano a rendere i meccanismi di copertura più attrattivi per gli agricoltori e a semplificarne il funzionamento».

<sup>89</sup> Non va dimenticato, invero, che, ai sensi dell'art. 38, par. 2, comma 1°, del reg. (UE) n. 1305/2013, il compito di individuare «le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione, in particolare per quanto concerne la concessione di pagamenti compensativi e l'ammissibilità degli agricoltori in caso di crisi, nonché la gestione di tali regole e il controllo della loro applicazione» è demandato agli Stati membri.

di visione complessivo che serve all'agricoltura europea per essere veramente competitiva.

6. L'analisi delle proposte relative alla PAC per il *post 2020*<sup>90</sup> conferma l'impressione che il mutamento culturale che avrebbe dovuto accompagnare l'adesione della compagine europea alla OMC faticosi ancora a radicarsi, non solo nelle scelte degli agricoltori, ma anche in quelle del legislatore europeo: è sufficiente prendere visione dei considerando dei regolamenti di cui si è proposta l'adozione,

---

<sup>90</sup> Com'è noto, il percorso per la definizione della PAC 2021-2027 è iniziato formalmente il 2 febbraio 2017, allorché la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica della durata di tre mesi (2 febbraio – 2 maggio 2017), finalizzata a raccogliere le opinioni dei cittadini europei sulla PAC *post 2020*. A tale consultazione hanno fatto seguito, il 7 luglio 2019, la Conferenza europea sul futuro della PAC dal titolo "*The CAP: Have your say*", organizzata a Bruxelles dalla Commissione europea per presentare i risultati della consultazione pubblica conclusasi il 2 maggio 2017 (una sintesi dei risultati di tale Conferenza è rinvenibile al seguente *link* [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1939\\_it.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1939_it.htm)), e, il 29 novembre 2017, la pubblicazione della Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., in cui sono state delineate – seppure in maniera inevitabilmente molto generale – le linee guida alle quali dovrebbe ispirarsi la PAC del futuro (sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *La Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 110 ss.).

Successivamente, il 1° giugno 2018, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative, quali, più nello specifico: una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2018) 392 fin.; una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, COM (2018) 393 fin.; una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo, COM (2018) 394 fin.

per rendersi conto che sono molteplici i passaggi dai quali si evince l'impegno profuso nel tentativo di sfruttare al massimo le possibilità concesse in relazione alle misure di sostegno interno dall'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech (in particolare, dalla c.d. *Green Box* e dalla c.d. *Blue Box*)<sup>91</sup>, come se il miglioramento delle condizioni in cui versa l'agricoltura europea dipendesse (se non esclusivamente, quanto meno) principalmente dal sostegno pubblico.

Tale convinzione è talmente radicata nel legislatore europeo che, anche laddove riesce a cogliere l'importanza di innovare l'apparato normativo vigente nell'ottica di una maggiore valorizzazione degli strumenti in grado di stimolare gli agricoltori ad adottare sistemi imprenditoriali più resilienti, non riesce ad abbandonare del tutto l'idea che la contribuzione pubblica sia lo strumento più efficace per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

---

<sup>91</sup> Si vedano a titolo di esempio il 4° e il 20° *considerando* della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit. (d'ora in avanti, Proposta di regolamento sui piani strategici). Nel 4° *considerando* si trova, invero, affermato: «Al fine di garantire che l'Unione possa rispettare i propri obblighi internazionali in materia di sostegno interno stabiliti nell'accordo sull'agricoltura dell'OMC, e in particolare che il sostegno di base al reddito per la sostenibilità e i relativi tipi di interventi continuino a essere notificati come sostegno "scatola verde" praticamente esente da effetti distortivi degli scambi o effetti sulla produzione, la definizione quadro di "attività agricola" dovrebbe prevedere sia la produzione di prodotti agricoli che il mantenimento della superficie agricola. In vista di un adeguamento alle condizioni locali, gli Stati membri dovrebbero stabilire l'effettiva definizione di attività agricola nei propri piani strategici della PAC». Il 20° *considerando* reca, invece, la seguente formulazione: «Al fine di garantire che l'Unione possa rispettare i propri obblighi internazionali in materia di sostegno interno stabiliti nell'accordo sull'agricoltura dell'OMC, alcuni tipi di interventi previsti dal presente regolamento dovrebbero continuare a essere notificati come sostegno 'scatola verde', praticamente esente da effetti distortivi degli scambi o effetti sulla produzione oppure come sostegno 'scatola blu' nell'ambito dei programmi intesi a limitare la produzione e dovrebbero quindi essere esentati dagli impegni di riduzione. Sebbene le disposizioni stabilite nel presente regolamento per tali tipi di interventi siano già conformi ai requisiti della 'scatola verde' di cui all'allegato 2 dell'accordo sull'agricoltura dell'OMC o della 'scatola blu' di cui all'art. 6.5, è opportuno garantire che gli interventi pianificati dagli Stati membri nei piani strategici della PAC per tali tipi di interventi continuino a rispettare tali requisiti».

Sotto tale profilo, la modalità con cui è stata affrontata la questione del sostegno a favore degli strumenti privatistici di gestione del rischio con riferimento alla PAC del futuro è emblematica.

Innanzitutto, va detto che la redazione, da parte della Commissione europea, delle proposte relative alla PAC per il *post 2020*, che, com'è noto, hanno visto la luce il 1° giugno 2018<sup>92</sup>, è avvenuta in un contesto caratterizzato da diverse occasioni di dibattito e di approfondimento, che hanno avuto ad oggetto anche le questioni relative alla gestione del rischio in agricoltura e che, in alcuni casi, hanno portato all'adozione di documenti ufficiali.

In questa sede merita di essere ricordato il documento intitolato “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, discusso nel corso del Consiglio informale dei Ministri dell'agricoltura tenutosi a Tallinn (in Estonia) nella seconda metà del 2017<sup>93</sup>.

In tale documento, fermo restando che è stato espresso un giudizio molto positivo in merito all'introduzione, nel secondo pilastro della PAC, di una misura specifica sulla gestione del rischio<sup>94</sup>, è stato messo bene in evidenza che, per fronteggiare in modo adeguato i rischi ai quali è esposta l'agricoltura europea, occorre intervenire non solo *ex post*, ma anche *ex ante*, vale a dire mettendo a disposizione degli agricoltori strumenti che siano idonei a prepararli alle crisi e contribuiscano a rafforzare la loro competitività sul mercato internazionale<sup>95</sup>. Più nello specifico, si è richiamata l'attenzione sull'importanza

---

<sup>92</sup> Si veda, *supra*, sub nt. 90.

<sup>93</sup> Il documento discusso durante la riunione informale dei Ministri dell'Agricoltura degli Stati membri tenutasi a Tallinn nei giorni 3-5 settembre 2017 è reperibile al seguente link: [http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/09/Informal\\_risk-management.pdf](http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/09/Informal_risk-management.pdf)

<sup>94</sup> Si veda il documento “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, cit., p. 13, nel quale si trova affermato: «*The agricultural sector has to become more resilient and take responsibility in addressing risks. CAP has a role to play, providing instruments and incentives for that. Introducing a risk management toolkit under the second pillar of the CAP has been a positive step. It allows Member States flexibility in choosing appropriate instruments, enables the combination of risk management with other rural development measures and through the co-financing character of second pillar increases the responsibility of the private sector in managing risks*».

<sup>95</sup> Stando a quanto è dato rinvenire nel documento “*Risk Management: Empow-*

di creare una rete di informazioni sui prezzi e di incentivare il ricorso alla cooperazione: una migliore informazione sulle modalità con cui si sviluppano i prezzi consentirebbe, invero, agli agricoltori di adeguare preventivamente la produzione, di rivedere gli investimenti e di migliorare la loro capacità di negoziazione<sup>96</sup>; del pari, la cooperazione permetterebbe loro di ottimizzare i costi di produzione, di disporre di un potere contrattuale maggiore, di diversificare il rischio e, quindi, di affrontare in modo più efficace sia il sopravvenire di eventi meteorologici avversi e/o di malattie, sia l'instabilità del mercato<sup>97</sup>.

La necessità di esaminare congiuntamente le questioni relative alla gestione del rischio, onde giungere alla creazione di «un quadro solido per il settore agricolo per poter prevenire o affrontare i rischi e le crisi al fine di migliorarne la resilienza e al tempo stesso fornire gli incentivi giusti per attirare iniziative dal settore privato», è stata ribadita, peraltro, anche dalla Commissione europea nella Comunica-

---

*ering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*, cit., p. 13, «We need risk management instruments that provide holistic solutions to managing risks, including prevention, response and planning. One of the lessons learnt is that we cannot only rely on reactive measures. (...) Today's CAP is not ready for crises and is unable to effectively and adequately respond to them. Farmers need more effective tools in the framework of the CAP. The solution is not to return to previous instruments, but to continue with the market orientation and with the direction of more equal conditions for competition, while providing farmers with measures which, on the one hand, ensure preparedness for crises and, on the other hand, contribute to enhancing the competitiveness in the open markets».

<sup>96</sup> Nel documento “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, cit., p. 14, si trova, invero, affermato quanto segue: «If we want farmers to react wisely to market events, we need to offer them better information on how prices develop not just at the producer level, but also at the processing, wholesale and retail stages. Such data should be operative and comparable among Member States because only then it allows pre-emptive moves to adapt production, revise investments or change tactics for price negotiations. This should be on our agendas today, when the lessons learnt from previous crises is still freshly remembered».

<sup>97</sup> Si veda il documento “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, cit., p. 14 s., nel quale viene sottolineato quanto segue: «Joint activities by the farmers should be seen as an opportunity for the competition environment. Economies of scale are important everywhere in the supply chain, and offering larger quantities together will both strengthen farmers' ability to negotiate and widen the choice of the buyers. Co-operation works as a risk management tool, helping farmers to optimise costs in buying inputs, using technologies, etc, but also in facing price pressures in unstable market situations. But the uptake by the farming sector in establishing co-operation has been unsatisfactory and should be made more attractive».

zione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura” del novembre 2017<sup>98</sup>. Nondimeno, in tale Comunicazione la Commissione europea, riprendendo in buona sostanza i medesimi spunti di riflessione che aveva già formulato nel 2005, ha sottolineato, altresì, la necessità di esplorare anche nuove strade, quali, ad esempio, la possibile introduzione di un sostegno alla riassicurazione dei fondi di mutualizzazione o di incentivi per il risparmio precauzionale<sup>99</sup>.

Allorquando si è giunti all’elaborazione delle proposte relative alla PAC per il *post* 2020 era, dunque, piuttosto diffusa l’idea che la gestione del rischio in agricoltura, per dare buoni risultati, debba basarsi su di un insieme completo e coerente di strumenti, il che, a ben vedere, non significa altro che confermare quanto si è affermato in apertura del presente contributo in merito alla necessità che l’individuazione e l’attivazione di strumenti idonei a far fronte ai diversi fattori di rischio ai quali è esposta l’attività agricola si fondi su di un approccio onnicomprensivo.

Tale idea sembrerebbe essere stata recepita dal legislatore europeo anche nella Proposta di regolamento sui piani strategici, nella quale ha trovato collocazione, sempre nel contesto della politica di sviluppo rurale, la disposizione che è destinata a disciplinare per il *post* 2020 la misura di sostegno a favore degli strumenti privatistici di gestione del rischio<sup>100</sup>.

La Proposta, nell’ambito della politica dello sviluppo rurale, impone, invero, a tutti gli Stati membri, non solo di sostenere il ricorso agli strumenti privatistici di gestione del rischio, ma anche di valo-

---

<sup>98</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, del 29 novembre 2017, cit., p. 18.

<sup>99</sup> Al contempo, la Commissione ribadisce che: «In aggiunta alla gamma di strumenti della PAC, potrebbero risultare utili specifiche azioni a livello degli Stati membri, purché siano compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato. Si tratta, ad esempio, delle disposizioni in materia di politica di bilancio che attualmente scoraggiano gli agricoltori dal risparmiare nelle annate buone per far fronte a quelle cattive»: si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura», del 29 novembre 2017, cit., p. 19.

<sup>100</sup> Trattasi, invero, dell’art. 70, rubricato “Strumenti di gestione del rischio”.



rizzare altre tipologie di investimenti – primi fra tutti quelli relativi alla formazione – volti ad aiutare gli agricoltori a prevenire i rischi o ad affrontarne le relative conseguenze<sup>101</sup>: segno evidente, questo, che si è finalmente preso coscienza del fatto che la gestione del rischio, lungi dal poter essere attuata solamente *ex post*, deve, al contrario, vedere rafforzati gli strumenti che consentono di intervenire *ex ante*.

Sempre nell'ottica di migliorare il coordinamento delle azioni poste in essere in relazione alla gestione del rischio, è prevista, altresì, l'istituzione, a livello europeo, di una piattaforma multilaterale, che dovrebbe facilitare lo scambio di conoscenze, esperienze e buone prassi tra tutti i soggetti interessati (agricoltori, autorità pubbliche, settore privato, istituti di ricerca, ecc.)<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Si veda la Scheda informativa “Bilancio dell’UE: la politica agricola comune oltre il 2020” predisposta dalla Commissione europea e reperibile al seguente *link*: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_18_3974), nella quale viene affermato quanto segue: «Gli Stati membri dovranno sostenere gli strumenti di gestione del rischio nell’ambito dello sviluppo rurale per aiutare gli agricoltori a gestire i rischi a livello di produzione e di reddito che esulano dal loro controllo. Questo tipo di sostegno, sotto forma di contributi finanziari per il pagamento dei premi dei regimi assicurativi e dei fondi di mutualizzazione, che abbracciano sia i rischi legati alla produzione e che al reddito, sarà obbligatorio per tutti gli Stati membri. Il sostegno per le diverse azioni, quali gli investimenti e la formazione per aiutare gli agricoltori a prevenire i rischi o ad affrontarne le relative conseguenze, diventa obbligatorio nell’ambito dello sviluppo rurale».

<sup>102</sup> Si veda il 15° *considerando* della Proposta di regolamento sui piani strategici, nel quale si trova affermato: «Nel contesto di un maggiore orientamento al mercato della PAC, come indicato nella comunicazione intitolata ‘Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura’, l’esposizione sui mercati, i cambiamenti climatici e l’associata frequenza e gravità di eventi meteorologici estremi, come pure le crisi sanitarie e fitosanitarie, possono comportare rischi di volatilità dei prezzi e una crescente pressione sui redditi. Pertanto, sebbene spetti agli agricoltori la responsabilità ultima di definire le proprie strategie aziendali, è opportuno istituire un solido quadro al fine di assicurare un’adeguata gestione del rischio. A tal fine gli Stati membri e gli agricoltori potrebbero attingere a una piattaforma di gestione del rischio a livello dell’Unione per consolidare le capacità che fornirebbe agli agricoltori gli strumenti finanziari adeguati per gli investimenti e l’accesso a capitale di esercizio, formazione, trasferimento di conoscenze e consulenze». Si veda, altresì, la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, del 29 novembre 2017, cit., p. 19, nella quale è dato rinvenire la seguente affermazione «Nel breve periodo sarà istituita una piattaforma europea permanente sulla gestione dei rischi, che costituirà una sede di scambio di esperienze e migliori pratiche tra agricoltori, autorità pubbliche e parti interessate al fine di migliorare l’applicazione degli strumenti esistenti e guidare l’evoluzione futura delle politiche».

Al contempo, si sollecita l'utilizzo di strumenti finanziari per facilitare l'accesso al capitale di esercizio, anche al fine di aiutare gli agricoltori a superare le difficoltà temporanee di liquidità causate da una crisi inattesa<sup>103</sup>.

Nella PAC per il *post* 2020 la previsione di una misura di sostegno a favore degli strumenti privatistici di gestione del rischio si inserisce, dunque, in un quadro di più ampio respiro.

Tuttavia, per quanto concerne, più nello specifico, la disciplina a essa riservata, permane, in linea di massima, l'impostazione precedente, fatta eccezione per la sua obbligatorietà: si continua, invero, a prevedere l'elargizione di contributi finanziari per il pagamento dei premi dei regimi assicurativi e per i fondi di mutualizzazione, comprese le spese amministrative di costituzione, che aiutino gli agricoltori a gestire i rischi di produzione e di reddito connessi alla loro attività e che esulano dal loro controllo<sup>104</sup>.

Nel rispetto delle logiche alle quali si ispira la nuova forma di *governance* della PAC per il *post* 2020<sup>105</sup>, è demandato, invece, agli

---

<sup>103</sup> Si veda il 42° *considerando* della Proposta di regolamento sui piani strategici, nel quale è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Alla luce della necessità di colmare il divario di investimenti nel settore agricolo dell'Unione e di migliorare l'accesso agli strumenti finanziari per i gruppi prioritari, in particolare per i giovani agricoltori e i nuovi operatori con profili di rischio più elevati, è opportuno incoraggiare l'utilizzo della garanzia InvestEU e una combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari. Dal momento che l'utilizzo degli strumenti finanziari varia notevolmente tra gli Stati membri a causa delle differenze in termini di accesso ai finanziamenti, sviluppo del settore bancario, presenza di capitale di rischio, conoscenze delle pubbliche amministrazioni e gamma potenziale di beneficiari, gli Stati membri dovrebbero stabilire, nel piano strategico della PAC, target finali adeguati, beneficiari e condizioni preferenziali e altre eventuali norme di ammissibilità». Giova segnalare, altresì, che, com'è dato evincere dalla Scheda informativa "Bilancio dell'UE: la politica agricola comune oltre il 2020" predisposta dalla Commissione europea, cit.: «Il programma Orizzonte 2020 finanzia la ricerca sulla gestione dei rischi, la digitalizzazione e l'uso intelligente dei big data nell'agricoltura e anche il partenariato europeo per l'innovazione (PEIAGRI) può sostenere progetti nel settore della gestione dei rischi».

<sup>104</sup> Si veda l'art. 70, par. 2, della Proposta di regolamento sui piani strategici, il quale prevede, altresì, che la concessione del sostegno debba dipendere anche dalla capacità di tali strumenti privatistici di gestione del rischio di contribuire al conseguimento degli obiettivi specifici di cui all'art. 6 di tale Proposta (che contempla l'elenco degli obiettivi specifici che devono essere perseguiti dagli Stati membri con i loro piani strategici).

<sup>105</sup> Si veda S. CILBERTI, *Gli interventi settoriali nei Piani strategici della PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, Anno 15, n. 56 (marzo 2019), p. 40, il quale osserva in pro-

Stati membri il compito di stabilire le condizioni di ammissibilità a tale sostegno, vale a dire: i tipi e la copertura dei regimi assicurativi e dei fondi di mutualizzazione ammissibili; il metodo di calcolo delle perdite e i fattori scatenanti per la compensazione, nonché le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione<sup>106</sup>.

In ogni caso, però, la contribuzione pubblica può essere concessa unicamente a copertura di perdite pari almeno al 20% della produzione o del reddito medi annui dell'agricoltore nei tre anni precedenti o di una media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato, e può coprire al massimo il 70% dei costi ammissibili, fermo restando che gli Stati membri devono provvedere a evitare ogni sovracompensazione per effetto di un possibile cumulo con altri regimi di gestione del rischio pubblici o privati<sup>107</sup>.

Stando ai contenuti della Proposta di regolamento sui piani strategici, dunque, nella PAC per il *post* 2020 il sostegno agli strumenti privatistici di gestione del rischio è improntato a una maggiore flessibilità, essendo demandata agli Stati membri la quasi totalità delle scelte in merito alle loro modalità di attivazione e di funzionamento, fatta eccezione per la determinazione della quota di contribuzione pubblica e della soglia per l'indennizzo, in merito alle quali ci si è allineati di fatto alle scelte precedentemente operate con il regolamento *omnibus*.

Al momento non è dato sapere se il testo della disposizione relativa alla misura di sostegno a favore degli strumenti privatistici di

---

posito: «In forte discontinuità col recente passato, la Commissione europea ha proposto un nuovo modello di attuazione della PAC per il post 2020. In concreto, pur mantenendo in sostanza gli strumenti di *policy* utilizzati negli ultimi decenni (pagamenti diretti e sviluppo rurale), la bozza di riforma introduce una nuova forma di *governance* della PAC, basata su un Piano strategico nazionale che ciascuno Stato membro dovrà redigere con la supervisione della Commissione europea e che dovrà dare atto degli obiettivi perseguiti, nonché definire gli indicatori di risultato per la misurazione dell'efficacia degli strumenti implementati. Tale approccio (mutuato dal secondo pilastro) viene in pratica esteso anche ai provvedimenti del primo pilastro, al fine di aumentare il livello di sussidiarietà della PAC, con l'intento di avvicinare gli strumenti attuativi alle esigenze dei territori mediante un maggior coinvolgimento degli Stati membri».

<sup>106</sup> Si veda l'art. 70, par. 3, della Proposta di regolamento sui piani strategici.

<sup>107</sup> Dispongono in tal senso i parr. 5, 6 e 7 dell'art. 70 della Proposta di regolamento sui piani strategici.

gestione del rischio conserverà la formulazione attuale. Se, come pare probabile, la sua formulazione rimarrà invariata, in relazione agli strumenti privatistici di gestione del rischio da essa contemplati continueranno a permanere diverse criticità. In particolare, conserveranno la loro validità le considerazioni critiche svolte in precedenza in merito alla soglia per l'indennizzo e alla quota di contribuzione pubblica introdotte con il regolamento *omnibus*.

In proposito, giova ricordare che anche nella Relazione speciale dal titolo "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", predisposta dalla Corte dei conti europea alla fine del 2019, per quanto concerne più propriamente gli strumenti privatistici di gestione del rischio valorizzati nel contesto della politica di sviluppo rurale, nonostante siano stati riconosciuti gli sforzi compiuti da taluni Stati membri – tra cui il nostro – per ampliare il ricorso a essi, è stato sottolineato che la loro diffusione è ancora fortemente ostacolata da svariati fattori.

Innanzitutto, la previsione, in seno alla PAC, di misure eccezionali attivabili in caso di eventi imprevisi sul mercato, riduce l'interesse degli agricoltori nei confronti delle assicurazioni e dei fondi di mutualizzazione<sup>108</sup>.

In secondo luogo, il funzionamento di tali strumenti (in particolare, dei fondi di mutualizzazione) non è privo di complessità, spesso derivanti dalla disciplina a essi riservata dagli ordinamenti giuridici nazionali: ad esempio, per la costituzione di un fondo di mutualizzazione è spesso richiesta la partecipazione di un numero minimo di agricoltori che non sempre è facile da raggiungere<sup>109</sup>. Poiché nella PAC

---

<sup>108</sup> Si veda la Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 23/2019 dal titolo "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", cit., punto 35, p. 22, nel quale si trova affermato: «Quanto più frequentemente vengono offerti aiuti pubblici durante o dopo una crisi, meno gli agricoltori sono incentivati a mitigare i rischi attraverso gli strumenti di gestione del rischio, come l'assicurazione».

<sup>109</sup> Come viene osservato nella Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 23/2019 dal titolo "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", cit., punto 34, p. 22, «Il modesto ricorso ai fondi di mutualizzazio-

per il *post 2020* è stato rimesso agli Stati membri il compito di stabilire, non solo le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione, ma anche i tipi e la copertura dei regimi assicurativi e dei fondi di mutualizzazione ammissibili, nonché il metodo di calcolo delle perdite e i fattori scatenanti per la compensazione, è ragionevole temere che tali complessità aumenteranno, anziché diminuire. Considerato, poi, che, come ha osservato la stessa Corte dei conti europea, tali complessità fanno sì che ad accedere agli strumenti in questione, per lo più a quelli assicurativi, siano le grandi aziende agricole, e non le piccole, è oltre modo necessario che gli Stati membri, nel configurare il quadro normativo di riferimento per la PAC *post 2020*, tengano conto del fatto che le dimensioni ridotte delle aziende possono amplificare gli effetti del verificarsi di eventi avversi. L'aver rimesso agli Stati membri anche la definizione delle condizioni di ammissibilità lascia intravedere, peraltro, un ulteriore elemento di criticità: nonostante l'indicazione della soglia per l'indennizzo e della quota di contribuzione pubblica siano rimaste una prerogativa del legislatore europeo, non si può escludere che negli ordinamenti nazionali si addivenga a soluzioni molto diverse tra loro, con il rischio che si comprometta la parità di trattamento tra gli agricoltori europei.

In terzo luogo, la Corte dei conti europea, proprio in merito alla contribuzione pubblica, ha rilevato che le compensazioni eccessive possono ridurre la propensione degli agricoltori ad adottare strumenti preventivi di attenuamento dei rischi e, più in generale, ad applicare strategie imprenditoriali più resilienti<sup>110</sup>.

---

ne si spiega in parte con la maggiore complessità di tale strumento. Affinché un fondo di mutualizzazione funzioni, è necessaria l'adesione di un numero sufficiente di agricoltori. Ad esempio, in Italia è previsto un numero minimo di 700 agricoltori partecipanti».

<sup>110</sup> Nella Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 23/2019 dal titolo "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", cit., punto 59, p. 35, viene invero evidenziato che «gli agricoltori assicurati potrebbero essere meno incentivati ad adottare sistemi imprenditoriali più resilienti. Quando gli agricoltori sanno di ricevere un rimborso dall'assicurazione in caso di perdita del raccolto, possono ritenere meno importante investire in colture più resistenti e possono essere meno incentivati a diversificare. Le compagnie di assicurazione richiedono spesso ai loro clienti l'adozione di attività di attenuazione dei rischi, in modo da poter ridurre tale pericolo. Le disposizioni giuridiche per il primo pilastro fanno riferimento

Nondimeno, nel rispondere alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti europea, la Commissione ha seguito a sostenere che gli strumenti privatistici di gestione del rischio non hanno conosciuto il successo sperato, sia perché sono stati introdotti solo di recente, sia perché è solo in seguito all'adozione del c.d. regolamento *omnibus* che sono divenuti più appetibili<sup>111</sup>.

Una simile presa di posizione conferma che è ancora ben radicata l'idea che solo facendo leva sulla capacità attrattiva del sostegno pubblico si possano perseguire gli obiettivi prioritari della PAC. Fino a quando questa convinzione non verrà abbandonata, non sarà possibile assistere a un vero e proprio mutamento di mentalità negli agricoltori europei. Conseguentemente, sarà estremamente difficile, per non dire impossibile, raggiungere l'obiettivo di una gestione del rischio efficace: il perseguimento di tale obiettivo dipende, invero, innanzi tutto dalla capacità imprenditoriale degli agricoltori, vale a dire dalla loro attitudine a operare scelte produttive e investimenti oculati<sup>112</sup>, a dotarsi di sistemi di attenuazione del rischio e, ancora di più, a unire le forze mediante il ricorso a forme di associazionismo<sup>113</sup>.

---

a tale pratica, mentre non esistono disposizioni relative alla riduzione del rischio per il secondo pilastro». Si veda, altresì, il punto V di tale Relazione (a p. 5), in cui la Corte dei conti europea osserva: «Esiste un effetto di rischio inerziale associato a tale sostegno. Gli agricoltori assicurati potrebbero essere meno incentivati ad applicare una strategia imprenditoriale più resiliente o ad adattarsi alle nuove condizioni climatiche».

<sup>111</sup> Si vedano le Risposte della Commissione alla Relazione speciale della Corte dei conti europea "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", allegate a tale Relazione.

<sup>112</sup> Nella Relazione speciale n. 23/2019 dal titolo "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive", cit., punto 05, p. 9, la Corte dei conti europea ha osservato in proposito: «A livello di azienda, gli agricoltori possono usare diverse strategie per ridurre l'esposizione ai rischi. La maggior parte di tali strategie può essere considerata preventiva. Gli agricoltori possono diversificare la produzione agricola o le fonti di reddito per ripartire il rischio di subire perdite in una delle loro attività agricole. Possono anche adottare pratiche aziendali quali la scelta di colture/animali più resistenti, misure sanitarie potenziate, metodi agronomici adattati alle condizioni locali e investimenti preventivi adeguati (ad esempio, reti di protezione contro la grandine o irrigazione sostenibile). Accanto a tali pratiche possono ricorrere a strumenti pubblici/privati, come le assicurazioni e i fondi di mutualizzazione».

<sup>113</sup> Si veda P. SURACE, *Gli orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio*

Fino a quando il sostegno pubblico non verrà convogliato su azioni differenti, idonee a dotare gli agricoltori europei di strumenti adeguati ad affrontare le dinamiche di mercato, sarà estremamente difficile assistere a un vero e proprio mutamento di rotta della PAC. Sotto tale profilo, è indicativo che nel documento “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, i ministri dell’Agricoltura riunitisi a Tallinn abbiano sottolineato che lo strumento di gestione del rischio più efficace è la conoscenza. Se si vuole costruire davvero un’agricoltura europea resistente ai rischi, occorre iniziare a puntare sull’informazione e sulla formazione degli agricoltori: solo la disponibilità di informazioni sistematiche e affidabili, unita alla formazione continua, può mettere le persone impegnate in agricoltura in condizione di identificare il rischio, valutarlo e gestirlo, pianificando e organizzando le attività più idonee a far fronte a un mercato sempre più instabile e in continua evoluzione<sup>114</sup>.

---

*in agricoltura*, cit., p. 108, il quale osserva: «I rischi che possono portare a una riduzione dei redditi sono di varia natura. Una strategia di gestione del rischio deve basarsi su più azioni la cui efficacia deriva proprio dalla loro combinazione: tra le misure principali, citate in letteratura, ricordo la diversificazione produttiva e l’impiego di tecniche adeguate, la diversificazione delle fonti di reddito agricolo ed extra agricolo (per questo le aziende familiari reagiscono meglio ai cicli negativi), la gestione del mercato mediante l’aggregazione dell’offerta e la contrattazione interprofessionale. Il trasferimento del rischio ad altri soggetti è, dunque, uno degli strumenti di gestione del rischio. Se l’agricoltore trascura gli altri, la sua efficacia è compromessa».

<sup>114</sup> Non può che condividersi, invero, quanto si trova affermato nel documento “*Risk Management: Empowering our Farmers with Effective Tools to Manage Risks Post 2020*”, cit., p. 12: «*One of the prerequisites for a risk-resilient agricultural sector is a farmer who is informed and knows how to use information. The availability of systematic and reliable information, as well as ongoing training for people engaged in agriculture, is important. The evolution of the CAP over recent decades (orientation to an increasingly volatile and changing market) requires farmers to be well positioned both in technology choices and market demand, but increasingly in processing and marketing. It is important to understand all aspects of risk management – to identify the risk, make decisions, and plan and organize future activities together with risk management. The most important is knowledge-based prevention of risks. Informed and knowledgeable production decisions and, through this, risk mitigation must become a cross-cutting goal of the measures of the CAP.*».

LUIGI RUSSO

**LE CLAUSOLE CONTRATTUALI  
“INGIUSTIFICATAMENTE GRAVOSE”  
NEI CONTRATTI DELLA FILIERA AGROALIMENTARE**

ABSTRACT

L'art. 62, 2° comma, del d.l. n. 1 del 2012 (convertito in legge n. 27 del 2012) disciplina i contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, e individua, tra le condotte vietate, l'imposizione di condizioni contrattuali “ingiustificatamente gravose”, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione del divieto.

Il riferimento alla “ingiustificata gravosità” di condizioni contrattuali non costituisce una novità portata dal ricordato art. 62, posto che il nostro ordinamento già conosce fattispecie che valorizzano tale espressione, seppure in contesti diversi, quali l'art. 3 della legge n. 287 del 1990, che vieta l'abuso di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o di una sua parte rilevante e l'art. 9 della legge n. 192 del 1998, che vieta l'abuso di dipendenza economica. La prima disposizione – similmente all'art. 102 TFUE – non definisce l'abuso, ma contiene solo un elenco (esemplificativo, peraltro) di comportamenti abusivi qualora posti in essere da una impresa in posizione dominante sul mercato e, tra le pratiche abusive menzionate e vietate a chi si trovi in posizione dominante, compare espressamente l'ipotesi dell'imposizione, diretta od indiretta, di prezzi di acquisto, di vendita o di altre condizioni contrattuali “ingiustificatamente gravose”.

L'art. 9, legge n. 192 del 1998 precisa, al comma 2°, che l'abuso di dipendenza economica «può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto».



Il lavoro si prefigge, così, di analizzare trasversalmente le ricordate disposizioni, al fine di verificare se vi siano interrelazioni tra le menzionate disposizioni, non senza dedicare qualche riflessione alla nuova direttiva (UE) 2019/633 sul contrasto alle pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare e all’art. 10-*quater* del d.l. n. 27 del 2019 (convertito, con mod., in legge n. 44 del 2019), il quale stabilisce che la fissazione di prezzi «significativamente inferiori» ai costi medi di produzione costituisce in ogni caso una «pratica commerciale sleale».

*Article 62, 2<sup>nd</sup> paragraph, of the law decree n. 1 of 2012 (converted into law no. 27/2012) regulates contracts for the sale of agricultural and food products, and identifies, among prohibited conduct, the imposition of contractual conditions “unjustifiably burdensome”, providing for an administrative pecuniary sanction in case of violation of the ban.*

*The reference to the unjustified gravity of contractual conditions does not constitute a novelty brought by the aforementioned art. 62, given that our legal system already knows cases that enhance this expression, albeit in different contexts, such as art. 3 of the law no. 287/90, which prohibits the abuse of a dominant position within the national market or of a relevant part of it and art. 9 of the law n. 192 of 1998, which prohibits the abuse of economic dependence. The first provision – similarly to art. 102 TFEU – does not define abuse, but only contains a list (by way of example) of abusive behavior if carried out by a company in a dominant position on the market and, among the abusive practices mentioned and prohibited to those in a dominant position, the hypothesis of the imposition, directly or indirectly, of purchase prices, sales prices or other contractual conditions “unjustifiably burdensome” appears expressly.*

*Article 9, law no. 192/98 specifies, in paragraph 2, that the abuse of economic dependence «can also consist in the refusal to sell or in the refusal to buy, in the imposition of unjustifiably burdensome or discriminatory contractual conditions, in the arbitrary interruption of the commercial relations in progress».*

*The work thus aims to analyze the aforementioned provisions transversely, in order to verify what the relationships between the aforementioned provisions are, not without dedicating some reflection to the new EU Directive 2019/633 on the fight against unfair commercial practices in contracts in the agri-food supply chain and art. 10-*quater* of the law decree no. 27 of 2019 (converted, with mod., into Law no. 44/19), which establishes that the setting of prices*

*“significantly lower” than the average production costs constitutes in any case an “unfair commercial practice”.*

PAROLE CHIAVE: Pratiche commerciali sleali – Abuso di dipendenza economica – Abuso di posizione dominante – Condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

KEYWORDS: *Unfair Commercial Practices – Abuse of a Dominant Position – Abuse of Economic Dependence – Unfair Trading Conditions.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’abuso di posizione dominante. – 3. L’abuso di dipendenza economica. – 4. Le p.c.s. nei rapporti contrattuali tra imprese e consumatori e l’estensione alle microimprese *ex* art. 7, d.l. n. 1 del 2012. – 5. L’art. 62, d.l. n. 1 del 2012. – 6. I rapporti tra art. 62, d.l. n. 1 del 2012, e art. 9, legge n. 192 del 1998. – 7. I rapporti tra art. 62, d.l. n. 1 del 2012, e l’art. 3, legge n. 287 del 1990. – 8. Le innovazioni normative del 2019: la direttiva (UE) n. 2019/633 e l’art. 10-*quater*, d.l. n. 27 del 2019. – 9. L’art. 33, d.l. 2 marzo 2020, n. 9: cenni.

1. L’art. 62, 2° comma, del d.l. n. 1 del 2012 (convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27) che, come noto, disciplina i contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, individua, tra le condotte vietate, l’imposizione di condizioni contrattuali “ingiustificatamente gravose”, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria<sup>1</sup> in caso di violazione del divieto<sup>2</sup>.

Su tale divieto – come, del resto, sulle altre condotte vietate – non vi è stata, fino ad ora, una particolare attenzione da parte tanto della dottrina<sup>3</sup> quanto dell’Autorità preposta alla vigilanza sul rispetto delle prescrizioni normative in oggetto<sup>4</sup>, così che non è inopportuno svolgere qualche specifica considerazione al riguardo.

Occorre, al proposito, evidenziare che il riferimento alla ingiustificata gravosità di condizioni contrattuali non costituisce una novità portata dal ricordato art. 62, posto che il nostro ordinamento già conosce fattispecie che valorizzano tale espressione, seppure, evidentemente, in contesti diversi e che conviene, dunque, sia pur sinteticamente richiamare.

---

<sup>1</sup> Da 2.000 a 50.000 euro, in ragione del beneficio ricevuto da chi non ha rispettato i divieti del comma 2°, giusta quanto statuito dal comma 6° dell’art. 62.

<sup>2</sup> È controverso se oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, espressamente prevista dal comma 6° dell’art. 62, la violazione del comma 2° dell’art. 62 comporti altresì riflessi in tema di validità della clausola in contrasto con la prescrizione normativa: trattandosi di una norma imperativa non pare, per la verità, potersi dubitare della sua nullità (e del conseguente diritto del contraente che la subisce di chiedere il risarcimento dei danni, come peraltro statuito espressamente dal comma 10° dell’art. 62) fermo restando che la proposizione di una azione civile, con i costi, gli oneri probatori e i tempi connessi, sembra rappresentare un’opzione destinata a restare, il più delle volte, sulla carta.

<sup>3</sup> Si v., tuttavia, JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 559 ss.

<sup>4</sup> Ovvero l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, stante quanto disposto dal comma 8° dell’art. 62.

2. Il primo richiamo normativo che viene in considerazione è rappresentato dall'art. 3, l. n. 287/90<sup>5</sup>, il quale vieta l'abuso di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o di una sua parte rilevante. A sua volta, tale disposizione riprende il contenuto dell'analogo divieto stabilito dall'art. 102 TFUE, il quale contiene la disciplina dell'abuso di posizione dominante che possa costituire pregiudizio, attuale o potenziale, al gioco della concorrenza nel mercato europeo. La disposizione – similmente all'art. 102 TFUE – non definisce l'abuso, ma contiene solo un elenco (esemplificativo, peraltro) di comportamenti abusivi qualora posti in essere da una impresa in posizione dominante sul mercato. Ebbene, tra le pratiche abusive menzionate nell'articolo della legge *antitrust* italiana, e vietate a chi si trovi in posizione dominante, compare espressamente l'ipotesi dell'imposizione, diretta od indiretta, di prezzi di acquisto, di vendita o di altre condizioni contrattuali “ingiustificatamente gravose”<sup>6</sup>.

Tale condotta, tuttavia, come detto, rileva solo se e in quanto posta in essere da una impresa che si trovi (e si provi essere) in posizione dominante in un dato mercato. C'è, dunque, un “precipitato” a livello contrattuale, ma quale conseguenza di una posizione dominante di una impresa non (o non solo) nella relazione contrattuale, bensì nel mercato di riferimento in cui la stessa opera.

Come evidenziato dalla collocazione sistematica della disposizione, il divieto in esame costituisce uno dei presidi normativi a tutela della concorrenzialità e dell'efficienza del mercato, così che questi sono gli interessi primariamente perseguiti, dal momento che all'impresa che si trovi in posizione dominante sul mercato sono imposti stringenti obblighi di comportamento, poiché la posizione di dominio sul mercato può agevolare pratiche lesive dei concorrenti o tali da inibire l'accesso al mercato di nuove imprese<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante le norme a tutela della concorrenza e del mercato nell'ordinamento italiano.

<sup>6</sup> L'art. 102 TFUE, invece, fa riferimento all'imposizione, diretta o indiretta, di prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione “non eque”.

<sup>7</sup> Per un inquadramento generale, cfr. GHEZZI - OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2013, p. 199 ss.

Basti pensare che, a differenza che per le intese lesive della concorrenza, le quali devono avere un effetto "consistente" sul gioco della concorrenza, tale requisito non è richiesto in caso di abuso di posizione dominante<sup>8</sup>.

La fattispecie è di generalizzata applicazione, così che essa può presentarsi anche nel settore agroalimentare, anche se, rispetto a tale settore, potranno aversi posizioni dominanti detenute da soggetti non agricoltori ma che vengono in contatto o che stabiliscono rapporti contrattuali con agricoltori, dal momento che la frammentazione propria del settore agricolo rende sostanzialmente impossibile che una impresa agricola, per quanto di grandi dimensioni, possa dirsi in posizione dominante sul suo relativo mercato.

Le condotte lesive del gioco della concorrenza sono assoggettate, come noto, ad un *public enforcement*, alla luce degli interessi tutelati, di interesse generale. Tanto il diritto dell'UE quanto il diritto interno prevedono, così, la comminatoria di sanzioni pecuniarie a carico dell'impresa che abbia posto in essere comportamenti lesivi della concorrenza abusando della propria posizione dominante. Oltre a ciò, non è più revocabile in dubbio l'ammissibilità di una tutela anche privatistica nei confronti della pratica abusiva, comportante la nullità<sup>9</sup> della clausola contrattuale in cui venga a sostanziersi l'abuso, se e in quanto, ovviamente, quest'ultimo si sostanzia una condizione contrattuale (potendo anche essere rappresentato da condotte di natura non contrattuale<sup>10</sup>), e il diritto al ristoro dei danni eventualmente subiti.

Quest'ultimo aspetto è stato, in passato, oggetto di discussione dubitandosi, in un primo momento, dell'ammissibilità del risarci-

---

<sup>8</sup> Cfr. la decisione della Corte di giustizia del 13 febbraio 1979, nel caso *Hoffmann-La Roche*, 85/76. È, peraltro, anche possibile il concorso delle fattispecie delle intese vietate e dell'abuso: cfr. BASTIANON, *L'abuso di posizione dominante*, Milano, 2001, p. 201 s.

<sup>9</sup> A differenza di quanto stabilito per il caso di stipula di una intesa anticoncorrenziale vietata l'art. 3, legge n. 287 del 1990, e l'art. 102 TFUE non prevedono espressamente la nullità del contratto o della clausola con cui si sostanzia l'abuso; sul punto, v. Trib. Milano 4 agosto 2000, che ritiene essersi in presenza di una nullità virtuale, *ex art.* 1418 cod. civ.

<sup>10</sup> Si pensi, ad es., all'abuso consistente in un rifiuto di contrarre, così che parlare di nullità in via generalizzata appare improprio.

mento dei danni a carico dell'impresa che abusi della propria posizione dominante, poi progressivamente riconosciuto dapprima a livello giurisprudenziale<sup>11</sup> e, infine, consacrato normativamente con la direttiva (UE) 2014/104, sul risarcimento dei danni *antitrust*<sup>12</sup>, attuata in Italia con il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3.

Verosimilmente, i pregressi dubbi sulla tutela risarcitoria erano influenzati dalla sussistenza di una serie di problematiche di non agevole soluzione: si pensi, ad es., al problema della c.d. traslazione del danno, dal momento che il concorrente danneggiato, se in grado di farlo, cercherà di scaricare il danno subito sugli operatori a valle, e così di seguito, fino ad arrivare al consumatore<sup>13</sup>: tale profilo problematico è stato, così, opportunamente affrontato dalla direttiva; di difficile delineazione, inoltre, risultava l'ambito dei soggetti legittimati attivamente alla richiesta risarcitoria, posto che gli effetti lesivi della condotta abusiva (come anche quello delle intese vietate) molto spesso non si limitano ai soli diretti concorrenti, propagandosi nella maggior parte dei casi fino ai consumatori finali.

Mette conto rilevare che anche in caso di violazione dell'art. 102 TFUE, la competenza a decidere sulle domande risarcitorie fa capo alle sole giurisdizioni nazionali; quanto al nostro ordinamento, la competenza per le azioni volte all'accertamento della nullità, al risarcimento dei danni e all'adozione di provvedimenti cautelari è del tribunale delle imprese, *ex art. 33 legge n. 287 del 1990*, come modificato dall'art. 2, comma 2, d.l. n. 1 del 2012 (convertito, con mod., in legge n. 27 del 2012).

La fattispecie dell'abuso di posizione dominante risulta interessante anche ai fini dell'esame dell'art. 62, d.l. n. 1 del 2012, dal mo-

---

<sup>11</sup> Cfr. già Corte giust. 30 gennaio 1974, 127/73, *BRT/Sabam*, con cui si è affermato che i divieti di cui agli artt. 81 e 82 TCE (ora 101 e 102 TFUE) sono atti a produrre direttamente effetti nei rapporti tra i singoli, così che attribuiscono loro diritti. In seguito, per una fattispecie realizzatasi prima dell'entrata in vigore della direttiva (UE) n. 2014/104, v. Corte giust. 12 dicembre 2019, C-435/18.

<sup>12</sup> Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

<sup>13</sup> Aspetto – e relative problematiche – evidenziate da BASTIANON, *op. cit.*, p. 335 ss.

mento che essa, seppur, come si è detto, presupponendo il possesso di una posizione dominante del soggetto che pone in essere l'abuso ed essendo volta a tutelare interessi generali circa il corretto funzionamento del mercato, è conformata nello stesso modo di quella contenuta nell'art. 62, essendo tra l'altro volta a sanzionare, specificamente, l'imposizione, ad opera di un contraente, di condizioni ingiustificatamente gravose.

Occorre, così, sin d'ora interrogarsi sul significato da attribuire alla necessaria "imposizione" di condizioni ingiustificatamente gravose all'interno di una relazione contrattuale ad opera di uno dei contraenti: invero, nel momento in cui tali condizioni si trasfondono in una condizione contrattuale è evidente che esse risultano gioco-forza accettate dalla controparte, posto che la conclusione di un contratto presuppone pur sempre un accordo.

Ne consegue che il termine imposizione deve essere interpretato in senso sostanziale e che l'imposizione ricorra, così, tutte le volte in cui la clausola contrattuale, sebbene formalmente accettata anche dalla parte che la subisce, sia sostanzialmente frutto di una sua pre-determinazione ad opera dell'impresa che detiene il maggior potere di mercato (e negoziale) e che, proprio in ragione di ciò, è in grado di imporre una o più condizioni contrattuali di favore che la controparte si trova a dover gioco-forza accettare.

Il riferimento alle condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose quale condotta costituente abuso di posizione dominante di cui all'art. 3, legge n. 287 del 1990 consente, inoltre, di giovarci, ai fini dell'interpretazione della norma successiva, ossia dell'art. 62, dell'interpretazione che della norma *antitrust* di più risalente adozione è stata fatta.

Anche l'art. 102 TFUE vieta, all'impresa in posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso, nella misura in cui si rechi pregiudizio al commercio tra Stati membri, l'imposizione, in via diretta od indiretta, di «prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque»: al di là della diversità terminologica, non pare che la fattispecie vietata dall'ordinamento europeo differisca sostanzialmente da quella vietata dalla legge italiana, al di là del diverso ambito del mercato di riferimento (europeo, nell'un

caso, nazionale, nell'altro)<sup>14</sup>. Così che pare ben possibile trarre, dalla interpretazione che della più risalente norma europea è stata data, elementi utili all'interpretazione delle norme interne.

In entrambi i casi l'applicazione delle disposizioni normative necessita di particolare attenzione, laddove esse consentono un sindacato amministrativo e/o giudiziale sui prezzi stabiliti in una relazione contrattuale, sul presupposto che questi, essendo imposti dall'impresa in posizione dominante, risultino non equi o ingiustificatamente gravosi. Il rischio, come è evidente, è che attraverso tali normative si possa giungere ad una valutazione circa il contenuto economico di un contratto ed entrare, così, nel merito in ordine alla congruità o meno del prezzo, ovvero di uno degli elementi più caratterizzanti gli aspetti economici di una relazione contrattuale, con tutte le conseguenze sui profitti dell'impresa<sup>15</sup> e sull'autonomia negoziale dei contraenti.

Con riguardo, in particolare, all'accertamento della natura iniqua di prezzi imposti dall'impresa in posizione dominante, la Corte giustizia<sup>16</sup> ha ritenuto necessario analizzare le strutture dei costi di produzione, ritenendo che il prezzo possa dirsi eccessivamente gravoso quando esso non ha alcuna relazione ragionevole con il valore economico del prodotto fornito. Come si vedrà a proposito dell'art. 62, anche il legislatore italiano, laddove si tratta di valutare l'ingiustificata gravosità di un elemento contrattuale, ha ritenuto di poter far riferimento all'analisi dei costi di produzione, pur se con riguardo ai costi medi, e non anche ai costi dell'impresa interessata dalla pratica abusiva.

Il divieto di abuso di posizione dominante lascia, tuttavia, privi di copertura giuridica tutti gli abusi che una impresa perpetri ai danni di altra impresa quando la prima non possa dirsi in posizione dominante sul mercato di riferimento (posizione dominante assoluta), pur essen-

---

<sup>14</sup> Con la precisazione che il pregiudizio, attuale o potenziale, al commercio tra gli Stati membri, che costituisce presupposto per l'applicabilità della normativa UE a tutela della concorrenza, «è indipendente dalla definizione dei mercati geografici rilevanti, con la conseguenza che il commercio tra Stati membri può essere pregiudicato anche nei casi in cui il mercato rilevante sia nazionale o sub-nazionale»: così GHEZZI - OLIVIERI, *op. cit.*, p. 310 s.

<sup>15</sup> Cfr. BASTIANON, *op. cit.*, p. 240 s.

<sup>16</sup> Sentenza *United brands* 14 febbraio 1978, 6 e 7/73.



do in presenza di una posizione dominante relativa, ovvero operante all'interno e nei limiti della relazione contrattuale, così che essa risulta comunque in grado di imporre alla controparte il contenuto economico e/o giuridico del contratto: fattispecie, quest'ultima, di assai maggior frequenza e, in linea di principio, di più agevole prova.

In tali casi, gli unici rimedi originariamente a disposizione dell'impresa che subiva siffatte pratiche abusive della controparte forte erano dati dalle clausole generali contenute nel codice civile che prescrivono un generalizzato dovere di comportamento secondo buona fede e correttezza nella conclusione e nell'esecuzione del contratto, e dal divieto di abuso del diritto, fino a quando il nostro legislatore ha avvertito la necessità di dettare una specifica disciplina al riguardo, con l'art. 9 della legge n. 192 del 1998.

3. L'art. 9, legge n. 192 del 1998<sup>17</sup>, contenuto all'interno della legge dedicata ai rapporti di subfornitura come definita nell'art. 1 della medesima legge<sup>18</sup> stabilisce, infatti, il divieto dell'abuso di dipendenza economica.

In particolare, esso dispone, nel suo 1° comma, il divieto dell'abuso, «da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, una impresa cliente o fornitrice. Si considera dipendenza economica la situazione in cui una impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche

---

<sup>17</sup> Da ultimo modificato dalla legge 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. Statuto delle imprese), che ha aggiunto una frase al comma 3-*bis*, a sua volta introdotto dalla legge 5 marzo 2001, n. 57.

<sup>18</sup> Secondo cui: «1. Con il contratto di subfornitura un imprenditore si impegna a effettuare per conto di una impresa committente lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime forniti dalla committente medesima, o si impegna a fornire all'impresa prodotti o servizi destinati ad essere incorporati o comunque ad essere utilizzati nell'ambito dell'attività economica del committente o nella produzione di un bene complesso, in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli o prototipi forniti dall'impresa committente. 2. Sono esclusi dalla definizione di cui al comma 1 i contratti aventi ad oggetto la fornitura di materie prime, di servizi di pubblica utilità e di beni strumentali non riconducibili ad attrezzature».

della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti». Il comma 2° precisa, poi, che «l'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto».

Come noto, è risalente la discussione se tale fattispecie, ancorché contemplata in una legge dedicata ad uno specifico rapporto contrattuale quale quello di subfornitura, possa avere una portata generale, e, dunque, possa ritenersi applicabile non solo ai rapporti di subfornitura come definiti dalla legge ma, più in generale, a tutti i rapporti tra imprese in cui sia ravvisabile una situazione qualificabile in termini di dipendenza economica dell'una rispetto all'altra. Se la dottrina, sul punto, in prevalenza opta per l'interpretazione estensiva della disposizione<sup>19</sup>, la giurisprudenza di merito appariva meno univoca nell'estendere il campo di applicazione dell'abuso in settori diversi<sup>20</sup>; la questione sembra, tuttavia, definitivamente risolta dalla giurisprudenza di legittimità<sup>21</sup>, la quale si è (seppur *incidenter*) pronunciata nel senso di una generalizzata applicabilità della disposizione, cui hanno fatto seguito conformi decisioni di merito<sup>22</sup>.

La sanzione prevista è quella della nullità e quella, connessa, del risarcimento del danno; la prima, tuttavia, non può operare laddove l'abuso si sostanzi in comportamenti non disciplinati da specifiche

---

<sup>19</sup> Cfr. NATOLI, *L'abuso di dipendenza economica. Il contratto e il mercato*, Napoli, 2004; COLANGELO, *L'abuso di dipendenza economica tra disciplina della concorrenza e diritto dei contratti*, Torino, 2004; DELLI PRISCOLI, *Abuso di dipendenza economica e contratti di distribuzione*, in *Riv. dir. impr.*, 2003, p. 549 ss.; MACARIO, *Abuso di autonomia negoziale e disciplina dei contratti fra imprese: verso una nuova clausola generale?*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, p. 663 ss.

<sup>20</sup> Senza pretesa di completezza, per interpretazioni restrittive, v. Trib. Bari, 2 luglio 2002, ord., in *Foro it.*, 2002, I, c. 3209; Trib. Taranto, 17 settembre 2003, ord., in *Danno e resp.*, 2004, I, p. 65; Trib. Roma, 17 marzo 2010, in *Foro it.*, 2011, I, 1, c. 255; Trib. Roma, 19 febbraio 2010, *ibidem*, c. 256; in favore di un'applicazione generalizzata dell'art. 9, v. Trib. Torino, 11 marzo 2010, in *Giur. comm.*, 2011, II, p. 1471; Trib. Trieste, 20 settembre 2006, ord., in *La nuova giur. civ. comm.*, 2007, I, p. 899 ss., con nota di FABBIO; Trib. Bari, 6 maggio 2002, ord., in *Foro it.*, 2002, I, c. 2183.

<sup>21</sup> V. Cass., s.u., 25 novembre 2011, n. 24906, in motivazione.

<sup>22</sup> Cfr. Trib. Ascoli Piceno, 21 gennaio 2019, n. 27; Trib. Vercelli 14 novembre 2014.

clausole contrattuali o in rifiuti di contrarre: in tali ipotesi si potrà avere solo il risarcimento del danno.

La fattispecie opera su un piano diverso da quello dell’abuso di posizione dominante, pur sanzionando anch’essa condotte abusive, ivi inclusa l’imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

Il divieto di abuso di dipendenza economica non è, infatti, norma a tutela della concorrenza e, più in generale, a tutela dell’efficienza del mercato, non essendo richiesta la prova della posizione dominante sul mercato dell’impresa forte; il dominio, in questo caso, è limitato alla relazione contrattuale, così che l’interesse tutelato è essenzialmente quello dell’impresa che, in conseguenza della sua particolare condizione contrattuale, si trova costretta a subire comportamenti ingiustificatamente arbitrari ad opera della controparte<sup>23</sup>. Ed invero, in caso di abuso di dipendenza economica non è previsto un *public enforcement*, così che non sono irrogate sanzioni amministrative, né vi è competenza dell’AGCM o di altra Autorità pubblica, ma esclusivamente dell’Autorità giudiziaria ordinaria; peraltro, a segnalare la diversità di prospettiva è anche la disciplina sulla competenza, dal momento che competente ad accertare la sussistenza di abusi di dipendenza economica è il giudice ordinario e non anche le sezioni specializzate per l’impresa<sup>24</sup>, competenti invece al *private enforcement* delle norme *antitrust*.

D’altro canto, sono parimenti innegabili elementi di assonanza con la fattispecie dell’abuso di posizione dominante: la presenza di uno squilibrio di potere negoziale; il divieto generalizzato di condotte abusive non meglio definite e per le quali vengono fornite semplici indicazioni esemplificative; la condotta abusiva caratterizzata – quanto all’imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose – dagli stessi elementi costitutivi; il *private enforcement*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Sulla progressiva emersione di indici tesi al perseguimento di una giustizia sostanziale del contratto, cfr. G. ALPA, *Il contratto tra postmodernità e complessità*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, Liber amicorum Alberto Germanò, tomo II, Milano, 2016, p. 1231 ss.

<sup>24</sup> Così Cass. 28 settembre 2017, n. 22747; Cass. 4 novembre 2015, n. 22584.

<sup>25</sup> Cfr. M. LIBERTINI, *La responsabilità per abuso di dipendenza economica: la fatti-*

Anche nel caso del divieto di abuso di dipendenza economica la verifica della ingiustificata gravosità dei prezzi, con conseguente loro nullità in caso di accertamento dell'abuso, è temperata dal necessario accertamento del presupposto dello stato di dipendenza economica dell'impresa che subisce l'abuso. Non è, infatti, sufficiente l'accertamento di uno squilibrio di potere contrattuale tra le parti, ma occorre, preliminarmente, l'accertamento di una situazione di "dipendenza economica", ovvero di una situazione in cui una impresa è in grado di determinare un "eccessivo squilibrio" di diritti ed obblighi, da valutarsi tenendo conto "anche" della reale possibilità, per la parte che subisce l'abuso, di reperire sul mercato alternative "soddisfacenti". Per tale ultimo accertamento occorrerà individuare, così, il mercato di riferimento geografico e merceologico in cui avviene la relazione contrattuale, con ciò manifestandosi una ulteriore affinità con la fattispecie dell'abuso di posizione dominante.

Con riguardo ai prezzi o ad altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose esse devono, inoltre, risultare "imposte" dall'impresa forte e, così, non liberamente ed effettivamente oggetto di negoziazione.

Ai nostri fini risulta di interesse il comma 3-*bis* dell'art. 9<sup>26</sup>: in forza di tale disposizione, «ferma restando l'eventuale applicazione dell'art. 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287», l'AGCM può, qualora ravvisi che l'abuso di dipendenza economica abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato, procedere alle diffide e alle sanzioni *ex art.* 15, legge n. 287 del 1990 nei confronti dell'autore dell'abuso; si è altresì stabilito che in caso di violazione «diffusa e reiterata» dei termini di pagamento l'abuso si configura a prescindere dalla dipendenza economica<sup>27</sup>.

---

*specie*, in *Contr. e impresa*, 2013, n. 1: «il divieto di dipendenza economica nasce come uno sviluppo interno del divieto antitrust di abuso di posizione dominante».

<sup>26</sup> Inserito dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, e successivamente modificato dall'art. 10, comma 2°, legge 11 novembre 2011, n. 180.

<sup>27</sup> Norma simile a quella di cui all'art. 17, comma 3°, d.l. n. 1 del 2012, relativamente agli impianti di distribuzione di carburanti, secondo cui: «3. I comportamenti posti in essere dai titolari degli impianti allo scopo di ostacolare, impedire o limitare, in via di fatto o tramite previsioni contrattuali, le facoltà attribuite dal presente articolo

La disposizione ora ricordata se, da un lato, conferma il diverso ambito di applicazione delle due fattispecie considerate, sembra costituire una presa d'atto da parte del legislatore che condotte di abuso di dipendenza economica possono, a prescindere dalla sussistenza di una posizione dominante sul mercato dell'impresa che pone in essere l'abuso, avere rilevanza sull'intero mercato e sulla sua struttura concorrenziale: attribuendosi, infatti, all'Autorità garante della concorrenza il potere di adottare diffide e irrogare sanzioni di cui alla legge antitrust anche per reprimere abusi a livello contrattuale perpetrati in assenza di una posizione dominante sul mercato.

Attesa la ormai prevalente lettura volta ad estendere i confini dell'art. 9 oltre la materia dei contratti di subfornitura, ne consegue che esso risulta astrattamente applicabile anche ai contratti della filiera agroalimentare, fermi restando gli oneri probatori circa i suoi presupposti applicativi.

Peraltro, il settore agroalimentare risulta caratterizzato da una strutturale asimmetria di potere contrattuale tra imprese produttrici, da un lato, e imprese del settore della distribuzione, dall'altro, così che esso appare un potenziale settore d'elezione per la possibile applicazione delle sanzioni di cui al comma 3-*bis* dell'art. 9 della legge sulla subfornitura attesa la sistematicità delle condotte abusive ai danni non solo e non tanto di singole imprese quanto, piuttosto, della generalità delle imprese operanti nei diversi settori produttivi che intrattengono relazioni contrattuali con l'impresa forte.

4. Ai fini della tutela della parte debole nei rapporti tra imprese della filiera agroalimentare non può venire in considerazione la direttiva (CE) 2005/29<sup>28</sup>, la quale, come noto, contiene una discipli-

---

al gestore integrano abuso di dipendenza economica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192».

<sup>28</sup> Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»).

na armonizzatrice in materia di contrasto alle pratiche commerciali sleali poste in essere da un professionista ai danni delle proprie controparti che abbiano lo *status* di consumatori.

Ciò detto, il legislatore italiano ha, infatti, con l'art. 7 del d.l. n. 1 del 2012<sup>29</sup>, esteso l'efficacia delle disposizioni attuative della direttiva (CE) 2005/29 ai rapporti tra professionisti e microimprese (ovvero quelle imprese che occupano meno di dieci persone e realizzano un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a due milioni di euro<sup>30</sup>): la disciplina delle pratiche scorrette si è, così, affacciata nel settore dei rapporti contrattuali tra imprese, a prescindere dalla ricorrenza della dipendenza economica. Nonostante l'ampia diffusione, in Italia, delle microimprese, l'impatto di siffatta estensione appare comunque modesto, dal momento che le pratiche vietate dalla direttiva (CE) 2005/29 sono volte, in linea di principio<sup>31</sup>, ad incidere sul meccanismo formativo della volontà di acquisto da parte del consumatore (e microimpresa), di modo che quest'ultimo non avrebbe assunto una decisione di natura commerciale o la avrebbe assunta a condizioni diverse in assenza della pratica scorretta posta in essere dalla controparte professionista<sup>32</sup>.

Sebbene tale innovazione consenta l'applicazione della disciplina sulle p.c.s. ai danni dei consumatori anche ai contratti conclusi con imprese agricole che risultino rientrare nei limiti definitori della microimpresa, essa non risolve, in realtà, il diffuso problema degli abusi contrattuali (e non) nei confronti della microimpresa debole, la cui volontà non viene alterata dalla pratica sleale, dal momento che

---

<sup>29</sup> Si tratta, in particolare, dell'art. 7, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, su cui v. per tutti DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette e «microimprese»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 3 ss.

<sup>30</sup> Questa la definizione di microimprese di cui all'art. 18 del codice del consumo (d.lgs. n. 206 del 2005), come modificato dal d.l. n. 1 del 2012. Tale definizione, a sua volta, è ripresa dalla raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003.

<sup>31</sup> E ciò pur se, a rigore, l'art. 3, direttiva 2005/29, dispone che la direttiva si applica alle p.c.s. tra imprese e consumatori poste in essere prima, durante o «dopo» un'operazione commerciale.

<sup>32</sup> Cfr., al riguardo, il 7° *considerando*, secondo cui: «La presente direttiva riguarda le pratiche commerciali il cui intento diretto è quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori (...)».

l'impresa che la subisce è nella quasi totalità dei casi perfettamente consapevole dell'abuso che prima, durante o dopo la conclusione del contratto si produce ai suoi danni, ma non è in grado di opporsi adeguatamente, perché non ne ha la possibilità o, comunque, non ne ha la volontà, al fine di non pregiudicare un rapporto commerciale che potrebbe rivelarsi fondamentale per la sua sopravvivenza sul mercato.

Ci pare, dunque, di poter concludere che l'applicazione alle microimprese della disciplina sulle p.c.s. vietate dalla direttiva (CE) 2005/29 avrà una portata essenzialmente marginale e che tale estensione non possa dirsi di grande rilievo ai fini della tutela delle (micro) imprese deboli.

5. Il "salto di qualità", dal punto di vista normativo, nel settore agroalimentare, si è realizzato con l'adozione dell'art. 62, d.l. n. 1 del 2012, volto a disciplinare specificamente i contratti tra imprese del settore agroalimentare aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli o alimentari, e ad introdurre misure volte a meglio tutelare l'impresa debole nelle relazioni commerciali all'interno della relativa filiera: esso introduce, al comma 1°, l'obbligo di forma scritta; al comma 2°, vieta determinate condotte sleali e/o abusive; e infine, al comma 3°, statuisce una disciplina speciale sui termini di pagamento<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Sull'art. 62, d.l. n. 1 del 2012, convertito in legge n. 27 del 2012, modificato, da ultimo, dall'art. 2, legge 2 luglio 2015, n. 91, di conversione del d.l. 5 maggio 2015, n. 51, v. A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, p. 219 ss.; F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 2, p. 33 ss.; A. ARTOM, *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari*, *ibidem*, p. 42 ss.; A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 379 ss.; R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 4, p. 3 ss.; A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 545 ss.; R. TORINO, *La nuova disciplina dei contratti e delle relazioni commerciali di cessione dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 1425 ss.; A.M. BENEDETTI e F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, I, p. 641; PAGLIANTINI, *Il «pasticcio» dell'art. 62, l. 221/2012: integrazione equitativa di un contratto parzialmente nullo o responsabilità precontrattuale da contratto sconveniente?*, in D'AMICO e S. PAGLIANTINI (a cura di), *Nullità per abuso ed integrazione del contratto*, Torino, 2013,

A differenza della normativa precedente, dunque, la disposizione in esame si rivolge ai contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari posti in essere tra imprese, con la sola eccezione, introdotta dall'art. 36, comma 6-*bis*, del d.l. n. 179/2012 come convertito in legge n. 221 del 2012, dei contratti conclusi da soggetti che siano entrambi imprenditori agricoli<sup>34</sup>.

In questa sede interessa prendere in considerazione il riferimento, tra le pratiche abusive vietate dal 2° comma, all'imposizione, diretta od indiretta, di condizioni contrattuali "ingiustificatamente gravose": riprendendosi, in sostanza, quanto già vietato, in altri contesti, tanto dall'art. 3 della legge *antitrust* quanto dall'art. 9, legge n. 192 del 1998. Prescindendosi, però, e in ciò risiede la portata innovativa della disposizione, tanto dalla prova di una posizione dominante dell'impresa che pone in essere l'abuso quanto dalla prova di una "dipendenza economica" nei termini di cui alla legge n. 192 del 1998, e segnatamente dalla necessità di prova di un eccessivo squilibrio di diritti ed obblighi e di non poter avere alternative soddisfacenti reperibili nel mercato<sup>35</sup>: realizzandosi, così, un ampliamento della tutela offerta normativamente all'impresa debole che si trovi ad operare nel settore agroalimentare rispetto a quella operante in settori diversi.

In questo modo, il legislatore sembra aver preso atto che nei contratti della filiera agroalimentare la debolezza dell'impresa agricola (e, in certa misura, alimentare) risulta sostanzialmente di carattere

---

p. 154 ss.; M. TAMPONI, *Cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari: forma e incertezze legislative*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 439 ss.; R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, in F. ALBISINNI - M. GIUFFRIDA - A. TOMMASINI-SAIJA (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, p. 120 ss.; sia altresì consentito il rinvio a L. RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2013, p. 199 ss.; ID., *I nuovi contratti agrari*. Relativamente alla normativa previgente, v. M. TAMPONI, *Contratti di subfornitura e contratti agro-industriali: due leggi a confronto*, in *Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, II, p. 1303 ss.

<sup>34</sup> E degli ulteriori rapporti contrattuali indicati nell'art. 1 del d.m. applicativo, n. 199 del 2012.

<sup>35</sup> Cfr. Trib. Lecce 12 settembre 2018, n. 2964: «la mera imposizione di condizioni contrattuali non equilibrate non implica una dipendenza se il fornitore può scegliere di operare con terzi»; similmente, Trib. Roma 2 luglio 2019, n. 13840; Trib. Ascoli P. 21 gennaio 2019, n. 27.



strutturale, e non limitata a singoli, ed episodici, rapporti contrattuali, così che la posizione di dipendenza economica viene considerata sussistere a prescindere dall'onere di una specifica prova al riguardo ad opera della parte che invoca la tutela offerta dall'ordinamento<sup>36</sup>.

Nel comma 2° si legge, in particolare, che nelle relazioni commerciali tra operatori economici, «ivi compresi i contratti» che stiamo esaminando, «è vietato: *a*) imporre direttamente od indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive; *b*) applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti; *c*) subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti (...) alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre; *d*) conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura e dal contenuto delle relazioni commerciali; *e*) adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento».

Come detto, le condotte abusive menzionate nel 2° comma dell'art. 62 riprendono in parte comportamenti già censurati dall'art. 3 della legge *antitrust* se e in quanto posti in essere da una impresa in posizione dominante, configurando così un abuso di tale posizione: questo è il caso delle condotte di cui alle lett. *a*), *b*) e *c*); tuttavia, le fattispecie contemplate nel 2° comma dell'art. 62, per come è formulata la norma, sembra debbano doversi considerare illecite *ex se*, operando indipendentemente dalla sussistenza di una posizione dominante di una parte. Le residue ipotesi, di cui ai punti *d*) ed *e*), oltre alle stesse condotte di cui alla lett. *a*), sembrano richiamare, invece, fattispecie già disciplinate nella legge sulla subfornitura, e segnatamente nel suo art. 9, relativo all'abuso di dipendenza economica: anche in questo caso, tuttavia, l'illiceità delle clausole sembra essere statuita a prescindere dalla sussistenza di un rapporto di dipendenza

---

<sup>36</sup> In arg., cfr. S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2019, 2, p. 261 ss.

economica così come definito dal medesimo art. 9, legge n. 192 del 1998, probabilmente perché – come detto – la dipendenza economica nei rapporti della filiera agroalimentare viene considerata come una sorta di presupposto implicito della relazione contrattuale.

Con specifico riferimento alle condizioni ingiustificatamente gravose, esse risultano vietate se e in quanto sussista il prerequisito (proprio anche della legislazione *antitrust* e in tema di dipendenza economica), affinché possa operare il divieto normativo, dell'avvenuta loro "imposizione" da parte dell'impresa in posizione forte; non richiedendosi, invece, la prova della sussistenza di uno squilibrio contrattuale.

La previsione in oggetto è fatta oggetto di ulteriori specificazioni nel d.m. recante le norme di attuazione dell'art. 62, ovvero nel d.m. 19 ottobre 2012, n. 199.

L'art. 1, comma 1°, del d.m. ribadisce che l'art. 62 si riferisce, in particolare, alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale; esso sembra esplicitare, così, la premessa in forza della quale è stata adottata la disciplina legislativa primaria<sup>37</sup>, più che introdurre un ulteriore requisito all'applicabilità della norma legislativa primaria<sup>38</sup>.

Di interesse, ai nostri fini, è il disposto dell'art. 4 (rubricato, infatti, "pratiche commerciali sleali"): nel comma 2° viene ribadito che il comma 2° dell'art. 62 vieta «qualsiasi comportamento del contraente che, abusando della propria maggior forza commerciale, imponga condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose», indicando esemplificativamente talune fattispecie, tra cui, alla lett. c), la determinazio-

---

<sup>37</sup> L'art. 1, comma 4°, chiarisce che non si applica il disposto dell'art. 62 quando vi sia contestuale consegna della merce e pagamento del prezzo.

<sup>38</sup> Al contrario, l'AGCM ritiene necessario accertare la sussistenza di una situazione di squilibrio prima di poter accertare la violazione del comma 2° dell'art. 62: tale interpretazione non pare, tuttavia, rispettosa della gerarchia delle fonti, atteso che il d.m. ha natura solo regolamentare e non appare, così, in grado di poter integrare la norma di legge. Sul punto, cfr. L. PETRELLI, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, in Studi in onore di Luigi Costato, Napoli, 2014, p. 320; M. MAURO, *Contratti della filiera agroalimentare, squilibrio e rimedi. Il punto sull'art. 62 d.l. 1/2012*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2015, p. 43.

ne di prezzi «palesamente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti» oggetto di cessione. In questo modo è lo stesso legislatore a riempire di contenuto (in maniera non esaustiva, peraltro) il divieto di imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose relativamente ai prezzi, ancorando la verifica della ingiustificata gravosità al parametro dei costi medi di produzione del bene. Con ciò, da un lato, riprendendo a grandi linee quanto già statuito dalla Corte di Giustizia in ordine all'individuazione di prezzi ingiustificatamente gravosi nell'ipotesi di abuso di posizione dominante e, dall'altro, anticipando quanto verrà in seguito sviluppato dallo stesso legislatore nazionale con l'art. 10-*quater* del d.l. n. 27 del 2019, di cui si dirà in seguito.

Anche per le condotte vietate dall'art. 62 si prevede espressamente, oltre all'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, la risarcibilità dei danni in conseguenza della violazione dei divieti: così è disposto, infatti, dal comma 10 dell'articolo, alla pari di quanto stabilito per il caso di abuso di posizione dominante o di abuso di dipendenza economica.

6. Posto sul tavolo il coacervo di interventi normativi volti a reprimere – in contesti diversi – l'ingiustificata imposizione di condizioni eccessivamente gravose, occorre iniziare ad interrogarsi sulle possibili interazioni tra le stesse.

Quanto ai rapporti tra la disciplina dell'art. 62 e il divieto di abuso di dipendenza economica, se si ritiene che quest'ultima fattispecie sia, in sostanza, di generale applicazione, a prescindere dalla collocazione sistematica della disposizione che la disciplina, appare evidente come tale previsione normativa ben possa applicarsi anche in caso di stipula di un contratto di cessione dei prodotti agricoli ed alimentari se e nel caso in cui sussista il presupposto di applicabilità della disposizione, ovvero la dipendenza economica<sup>39</sup>, sempre che non si

---

<sup>39</sup> In particolare, il 1° comma dell'art. 9, legge n. 192 del 1998 dispone che «si considera dipendenza economica la situazione in cui una impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti».

ritenga che il disposto del comma 2° dell'art. 62 debba qualificarsi in termini di norma speciale rispetto a quella generale dell'art. 9, e come tale in grado di assorbire l'applicazione di quest'ultima. Tale ultima opzione sembra, peraltro, da preferirsi, dal momento che i divieti di cui al 2° comma dell'art. 62, per come è formulata la norma, prescindono dalla verifica in concreto della sussistenza della dipendenza economica come definita dall'art. 9<sup>40</sup>; o, forse meglio, tale dipendenza – in senso economico-sociale, in difetto di una definizione giuridica – viene sostanzialmente presupposta dal legislatore tutte le volte in cui vengano posti in essere i contratti contemplati dal medesimo art. 62<sup>41</sup>.

Peraltro, una concorrente applicabilità dell'art. 9 potrebbe aver-si nel caso in cui siano posti in essere comportamenti abusivi diversi da quelli tipizzati nel 2° comma dell'art. 62 (anche se la natura residuale del divieto *sub* lett. *e*) sembra lasciare poco spazio a fattispecie di pratiche sleali non ricomprese nei divieti elencati nel 2° comma dell'art. 62); in tal caso, però, occorrerebbe pur sempre la prova della ricorrenza della fattispecie della dipendenza economica così come definita dallo stesso art. 9: la quale, per come è ivi formulata risulta di assai difficile ricorrenza, come dimostra la non frequente applicazione della disposizione, dal momento che il legislatore richiede, per esservi dipendenza economica, non solo una situazione in cui una impresa sia in grado di determinare un eccessivo squilibrio di diritti

---

<sup>40</sup> In questo senso, v. i provvedimenti dell'AGCM relativi ai cc.dd. obblighi di reso imposti da operatori della GDO ai propri fornitori di pane fresco, in Bollettino n. 28 del 215 luglio 2019; tra essi, cfr., ad es., il provvedimento n. 27821, par. 145, secondo cui: «Le disposizioni di cui all'art. 62 offrono quindi all'Autorità una diversa e ulteriore possibilità di intervenire nei confronti di condotte unilaterali delle imprese che discendano, tra l'altro, dallo sfruttamento del c.d. *buyer power*, senza tuttavia rendere necessaria la sussistenza né di una posizione dominante in capo all'acquirente, presupposto per l'applicazione della legge n. 287/90 o dell'art. 102 del TFUE, né di un rapporto di dipendenza economica tra i due contraenti, presupposto per un intervento ai sensi della legge n. 192/1998».

<sup>41</sup> Va rilevato, peraltro, che ai sensi dell'ultima frase del comma 3-*bis* dell'art. 9, legge n. 192 del 1998, è configurabile l'abuso «a prescindere dall'accertamento della dipendenza economica», tutte le volte in cui si verifichi una «violazione diffusa e reiterata» delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, in tema di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

ed obblighi nei rapporti commerciali con un'altra impresa, ma anche la prova che l'impresa che subisce l'abuso non abbia una «reale possibilità ... di reperire sul mercato alternative soddisfacenti».

L'applicazione dell'art. 9, legge n. 192 del 1998, anche ai contratti di cessione di prodotti agricoli ed alimentari potrebbe, inoltre, avere una giustificazione concreta nel caso in cui si ritenga che la violazione del comma 2° dell'art. 62 determini esclusivamente conseguenze risarcitorie e non anche invalidanti in relazione alle clausole abusive; in tal caso, infatti, l'applicazione dell'art. 9 della legge n. 192 del 1998 potrebbe comportare, così, anche la possibilità di far dichiarare la nullità della clausola abusiva, sanzione diversa dal mero diritto al risarcimento già espressamente previsto dall'art. 62, pur se assistito dalla previsione della sanzione pecuniaria amministrativa.

Ferma restando, in ogni caso, l'applicabilità della norma generale (nel caso di specie, l'art. 9) laddove la cessione contempli prodotti che devono considerarsi agricoli secondo il diritto interno ma non inclusi nell'elenco di cui all'allegato I al TFUE, dal momento che il d.m. applicativo n. 199 del 2012 definisce i prodotti agricoli cui si applica la disciplina dell'art. 62 mediante rinvio all'elenco di cui all'allegato I al TFUE: sono, così, esclusi dalla disciplina dell'art. 62 i contratti di cessione di quei prodotti che, sebbene agricoli secondo il diritto interno in quanto prodotti da una impresa agricola, non rientrano nell'elenco di cui all'allegato I al TFUE<sup>42</sup>.

7. Come già rilevato, le regole fissate nel 2° comma dell'art. 62 sembrano in parte sovrapporsi anche a taluni dei divieti posti già dall'art. 3 della legge n. 287 del 1990: il quale, dopo aver statuito il divieto di «abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante», fa altresì espresso divieto di: «a) imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose; b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, lo sviluppo tecnico o il progres-

---

<sup>42</sup> Si pensi, ad es., al legno frutto di attività di silvicoltura, da considerarsi prodotto dell'impresa agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., ma escluso dall'allegato I.

so tecnologico, a danno dei consumatori; c) applicare nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza; d) subordinare la conclusione dei contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto dei contratti stessi».

Come è evidente, alcune delle fattispecie, e segnatamente quelle *sub a), c) e d)* sono state riprese dal legislatore tra i divieti indicati nel 2° comma dell'art. 62.

Tuttavia, se le condotte sono sostanzialmente assai simili, se non talora identiche, l'applicazione della norma *antitrust* presuppone che le pratiche vietate vengano poste in essere da chi si trovi in posizione dominante in un determinato mercato, così che le stesse assumono rilevanza giuridica non per il solo fatto di essere poste in essere, ma per il fatto che chi le pone in essere si trovi in posizione dominante nel mercato considerato.

Al contrario, le condotte vietate dal 2° comma dell'art. 62 che siano realizzate da una delle due parti di un contratto di cessione di prodotti agricoli o alimentari sono sempre vietate, non occorrendo – secondo la lettura che si è proposta – la dimostrazione della sussistenza di alcun ulteriore presupposto.

Questa differenziazione, peraltro, è alla base del diverso operare della disciplina *antitrust* rispetto a quella relativa al contrasto alle pratiche commerciali scorrette, dal momento che la prima è volta a far sí che una situazione di effettiva e leale concorrenza tra imprese sia assicurata sul mercato, ed è destinata ad intervenire per reprimere tutte quelle pratiche che possono compromettere il gioco della concorrenza, mentre la seconda opera su un piano squisitamente individuale, essendo volta a garantire la conclusione di contratti *fair* tra i contraenti, senza che abbiano rilievo i risvolti sul piano concorrenziale<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Diversa sembra, invece, la posizione dell'AGCM, come esplicitata nella *Indagine conoscitiva sul settore della GDO*: in tale Report l'Autorità sostiene, infatti, anche a giustificazione della competenza alla stessa attribuita dall'art. 62, d.l. n. 1 del 2012, che

I divieti di cui al comma 2 dell'art. 62 operano, così, a prescindere da una verifica dell'incidenza delle condotte vietate sul funzionamento del mercato<sup>44</sup>, dal momento che ciò che più interessa è garantire un equo trattamento contrattuale alla parte che, trovandosi in una posizione di asimmetria di potere contrattuale, si trova esposta a possibili abusi della controparte<sup>45</sup>.

Tra l'altro, mentre la tutela della concorrenza è presidiata da un coacervo di norme a livello unionale e nazionale volte ad assicurare il rispetto nel mercato rispettivamente europeo ed interno, la tutela del contraente debole da possibili comportamenti abusivi della controparte è stata lasciata sostanzialmente nelle mani degli Stati

---

tale disposizione sia posta a presidio anche di interessi generali quale la tutela della concorrenza intesa in senso dinamico quale modello ottimale di mercato da perseguire. In questa logica, il presupposto indispensabile per un intervento qualificato dell'Autorità sarebbe la protezione di un interesse pubblico, quale il corretto assetto concorrenziale del mercato. Su tali presupposti, l'Autorità conclude rilevando che il suo intervento potrà aversi solo se la fattispecie concreta, almeno indirettamente, produca effetti negativi apprezzabili su tale assetto. La tutela degli interessi privati verrebbe, invece, nella prospettiva dell'AGCM, lasciata al Giudice ordinario (così il par. 479).

<sup>44</sup> *Contra*, cfr. AGCM, *Indagine conoscitiva*, alla nt. precedente; cfr., nello stesso senso, anche il par. 488 dell'Indagine, secondo cui il comma 2° dell'art. 62 individuierebbe una serie di comportamenti vietati *ex lege* sui quali un intervento dell'autorità può assumere rilievo solo «quando si tratti di prassi diffuse e atte per tal verso ad incidere sul corretto gioco della concorrenza».

<sup>45</sup> È consolidata l'opinione che i profili afferenti i contratti conclusi tra parti in possesso di differente potere contrattuale (*unequal bargaining power*) non rappresentino, di norma, aspetti rilevanti per il diritto *antitrust* dell'UE, per il quale rilevano, piuttosto situazioni di c.d. *buyer power*, il quale sussiste se e in quanto un mercato sia così concentrato «*that a particular buyer has not only power over a particular supplier but over suppliers in general*» (così il par. 73 del *Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector*, predisposto dall'ECN – European Competition Network, May 2012; sul punto cfr. anche il documento di lavoro della Commissione *Competition in the food supply chain*, di accompagnamento alla Comunicazione *Un migliore funzionamento della food supply chain in Europe*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16065\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16065_en.pdf), nonché, tra i tanti, CHAUVE, PARERA, RENCKENS, *Agriculture, Food and Competition law: moving the borders*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 5, 2014, p. 306, in cui si distinguono le situazioni in cui rileva un differente *bargaining power* tra le parti della relazione contrattuale e quelle che concernono fattispecie di *buyer power*, dal momento che solo queste ultime costituiscono, di norma, fattispecie rilevanti per il diritto *antitrust*, laddove «*buyer power normally concerns situations in which the power of a buyer can affect the whole market*» (così a p. 311). Sul *buyer power*, v. anche le considerazioni contenute in AGCM, *Indagine conoscitiva*, par. 252 ss.

membri, dal momento che, quanto meno con riguardo ai rapporti tra imprese, il diritto dell'UE ha operato solo alcuni timidi approcci con la disciplina in tema di ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali e di possibile formalizzazione scritta dei contatti di prima vendita dei prodotti agricoli di cui, ora, all'art. 168 del reg. (UE) 1308/2013<sup>46</sup>, per poi intervenire, con un primo provvedimento di carattere sistematico, solamente con la direttiva 2019/633/UE<sup>47</sup> dedicata specificamente alle pratiche sleali nei rapporti della filiera agro-alimentare, il cui termine di recepimento non è però ancora scaduto.

Poiché gli interessi tutelati dalle discipline sono diversi, sembrerebbe ammissibile un concorso di quella a tutela contro gli abusi di posizione dominante e quella a tutela degli abusi da dipendenza economica di cui gli artt. 9, legge n. 192 del 1987, e 62, d.l. n. 1 del 2012. Quanto al possibile concorso tra la disciplina dell'art. 9 e quella sull'abuso di posizione dominante, la questione è stata espressamente risolta, in senso affermativo, dal legislatore con il comma 3-*bis* aggiunto all'art. 9, legge n. 192 del 1998, di cui si è detto in precedenza, così che non si vede perché dovrebbe pervenirsi a soluzioni diverse con riguardo all'art. 62, che persegue finalità simili a quelle dell'art. 9.

La prima disciplina, infatti, ha rilevanza eminentemente pubblicistica (essendo finalizzata ad una tutela del mercato), come conferma il *public enforcement* della medesima previsto dall'ordinamento interno ed europeo; all'interno della fattispecie è espressamente menzionata, tra le condotte abusive, proprio l'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose la quale, qualora conduca ad una clausola contrattuale, comporta altresì la nullità della stessa e legittima la parte colpita dall'abuso a chiedere il risarcimento dei danni; la seconda fattispecie è posta a tutela della parte debole

---

<sup>46</sup> E all'art. 148 del medesimo regolamento, operante per lo specifico settore del latte crudo. In realtà, alcune disposizioni, di carattere tuttavia del tutto frammentario e inadeguato, possono essere utilizzate per cercare di contrastare il fenomeno, come quelle volte a proteggere non solo i consumatori ma anche i concorrenti sulla pubblicità ingannevole e comparativa.

<sup>47</sup> Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.



(anche se, però, presidiata anch'essa da sanzioni amministrative nel caso si ricada nell'applicabilità dell'art. 62, oltre ad una verosimile – anche se non dettata espressamente – nullità contrattuale ed oltre alla risarcibilità dei danni: la medesima condotta è assoggettata, così, a tipologie sanzionatorie già contemplate dalla norma *antitrust*). Con riguardo al risarcimento dei danni, il problema principale che si pone è quello dell'individuazione dei soggetti legittimati ad agire per il risarcimento, dal momento che nell'un caso l'abuso va a ledere il funzionamento dell'intero mercato, e nell'altro esso risulta confinato alla singola relazione contrattuale. Quanto, invece, all'applicazione delle sanzioni amministrative, si pone il problema della loro possibile duplicazione a fronte di violazioni di norme diverse pur se relative alla medesima condotta, e, peraltro, in Italia irrogate dalla medesima autorità.

8. Il quadro normativo in ordine alle tematiche affrontate nel presente contributo si è arricchito nel 2019 sul fronte tanto del diritto UE quanto del diritto interno.

Con riguardo al diritto europeo, deve rammentarsi l'avvenuta adozione della direttiva 2019/633/UE sul contrasto alle pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare, mentre, relativamente al diritto interno, assume rilevanza l'adozione del d.l. n. 27 del 2019, e segnatamente di quanto in esso disposto dall'art. 10-*quater*, inserito in sede di conversione dalla legge n. 44 del 2019.

Relativamente alla direttiva 2019/633, essa dovrà essere attuata entro il 1° maggio 2021, e sul suo contenuto si rinvia a quanto già osservato in altra sede<sup>48</sup>: in questa sede ci si limita ad osservare che la direttiva non contiene una definizione di pratica commerciale sleale, ma individua – nell'art. 3 – quindici tipologie di condotte sleali di cui nove, elencate nel par. 1, considerate sempre vietate, e le restanti sei, elencate nel par. 2, vietate solo a determinate condizioni.

---

<sup>48</sup> Sia consentito, infatti, il rinvio a L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, I, p. 1418 ss.; v. altresì JANNARELLI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business nella filiera alimentare: considerazioni introduttive*, in pubblicazione in *Dir. lav. e delle rel. ind.*, 2019.

Orbene, tra le pratiche vietate non compare l'imposizione di prezzi o altre condizioni ingiustificatamente gravose, o comunque non eque, così che tale fattispecie non risulta tra i comportamenti vietati ai sensi della direttiva. Quest'ultima, peraltro, dichiaratamente opera una armonizzazione minimale, lasciando agli Stati membri la possibilità di mantenere od introdurre norme più rigorose rispetto a quelle previste dalla direttiva, come anche di disciplinare p.c.s. che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (così il 2° par. dell'art. 9)<sup>49</sup>.

Sempre ai fini del rafforzamento delle imprese deboli nella filiera agroalimentare, occorre anche solo rammentare la recente adozione del reg. di esecuzione n. 2019/1746<sup>50</sup>, volto ad implementare l'informazione degli interessati in ordine alla formazione dei prezzi all'interno dell'intera filiera dei prodotti.

Di maggiore interesse ai nostri fini risulta, invece, l'art. 10-*quater* del d.l. 29 marzo 2019, n. 27, convertito in legge n. 44 del 21 maggio 2019, recante, tra l'altro, disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi.

Dopo aver previsto, al comma 1°, una durata minima di 12 mesi per "tutti" i contratti di cessione *ex art.* 168, par. 1, reg. (UE) n. 1308/2013, stipulati o eseguiti nel territorio nazionale, fatti salvi i contratti di carattere stagionale, con "modalità" da stabilirsi con decreto ministeriale<sup>51</sup>, il comma 2° attribuisce ad ISMEA il compito, al fine di consentire l'accertamento di situazioni di "significativo squilibrio" (espressione presente nell'art. 9, legge n. 192 del 1998, ma non

---

<sup>49</sup> A condizione che le norme interne siano compatibili con quelle relative al funzionamento del mercato interno: così i par. 1 e 2 dell'art. 9.

<sup>50</sup> Del 1° ottobre 2019, in GUUE L 268 del 22 ottobre 2019, applicabile dal 1° gennaio 2021.

<sup>51</sup> La norma si riferisce al solo art. 168, par. 1, reg. n. 1308/2013, così che testualmente essa non si applica anche alle cessioni di latte crudo o di zucchero, disciplinate da articoli diversi del medesimo regolamento (art. 125 per lo zucchero, e art. 148 per il latte), dal momento che una durata minima dei contratti di cessione del latte crudo di 12 mesi era già stata prevista dall'art. 2, d.l. n. 51 del 2015: al riguardo, sia consentito il rinvio a L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, relazione al Convegno di Firenze, *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, 21-22 novembre 2019, in pubblicazione negli *Atti*.

anche nell'art. 62) nei contratti di cessione di cui al comma 1°, di elaborare mensilmente i costi medi di produzione dei prodotti agricoli sulla base della metodologia approvata dal MIPAAF.

La formulazione di tale disposizione suscita subito qualche osservazione: in primo luogo, essa è destinata ad applicarsi ai soli contratti di cessione di cui all'art. 168, reg. n. 1308/2013: conseguentemente, essa non si applica alle cessioni di latte crudo e a quelle che intervengono nel settore bieticolo, disciplinate rispettivamente dagli artt. 148 e 125 del medesimo regolamento. Relativamente al settore del latte, invero, già l'art. 2, d.l. n. 51 del 2015 (convertito, con modificazioni, in legge n. 91 del 2015) aveva attribuito ad ISMEA, dichiaratamente ai fini dell'applicazione dell'art. 62, comma 2, d.l. n. 1 del 2012, il compito di accertare i costi medi mensili di produzione del latte crudo<sup>52</sup>.

In secondo luogo, l'elaborazione dei costi medi di produzione è espressamente finalizzata all'accertamento di situazioni di “significativo squilibrio”: esse, tuttavia, sono considerate, come si è già osservato, l'implicito presupposto su cui è fondata la disciplina dell'art. 62, come confermato dall'art. 1, comma 1°, del d.m. attuativo n. 199 del 2012; così che l'accertamento dei costi medi mensili di produzione sembra doversi collegare non tanto all'accertamento di situazioni di significativo squilibrio tra le parti, quanto all'accertamento della sussistenza di eventuali condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, atteso che, come chiarito dall'art. 4 del d.m. n. 199 del 2012, è la determinazione di prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione a configurare la condotta vietata dall'art. 62.

Non è, tuttavia, dato di comprendere il perché la disposizione in esame sia limitata ai contratti di cessione dei soli prodotti agricoli di cui all'art. 168, reg. n. 1308/2013, e non anche di tutti i prodotti agricoli inclusi nell'allegato I al TFUE, dal momento che il perimetro applicativo dell'art. 62, che contempla la fattispecie dell'ingiustificata gravosità delle condizioni contrattuali tra le pratiche vietate, è più

---

<sup>52</sup> Su cui v. M. GIOIA, *La legge 2 luglio 2015, n. 91 e la riforma del settore lattiero-caseario: un ennesimo tentativo fallito?*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2015, p. 107 ss.

ampio di quello dell'art. 168, costituito dai soli prodotti assoggettati all'OCM con l'eccezione di zucchero e latte.

Sembra dunque che l'estensore dell'art. 10-*quater* non abbia, in sostanza, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 62, mancando, infatti, qualsivoglia forma di coordinamento tra le due norme.

Di ciò si trae ulteriore conferma con la lettura dei successivi commi 3° e 4°: con il primo si attribuisce natura di pratica commerciale sleale alla fissazione da parte dell'acquirente (che dirsi se, invece, vi è stato un accordo?) di un prezzo "significativamente inferiore" ai costi medi di produzione risultanti dalle elaborazioni di ISMEA, ma ciò solo se e in quanto manchi almeno una delle condizioni indicate dall'art. 168, par. 4, reg. n. 1308/2013, il quale, nel caso in cui lo Stato membro ne abbia statuito l'operatività, prescrive che il contratto debba: *i*) essere stipulato per iscritto e prima della consegna; *ii*) contenere le modalità di determinazione del prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti oggetto del contratto, il calendario delle consegne, la durata del contratto, le clausole di risoluzione, le scadenze e le procedure di pagamento, le modalità per la raccolta o la consegna dei prodotti, le norme applicabili in caso di forza maggiore.

Già il lessico utilizzato dal legislatore è singolarmente diverso dalle altre fattispecie già esistenti e che si sono esaminate in precedenza: nell'art. 10-*quater* non si fa riferimento alla "imposizione" del prezzo, ma di sua "fissazione" ad opera dell'acquirente; si parla, inoltre, di prezzo "significativamente inferiore" ai costi medi di produzione, quando l'art. 4 del d.m. n. 199 del 2012 utilizza l'espressione "palesamente al di sotto dei costi di produzione medi"; non si rinvia alla fattispecie vietata dall'art. 62, comma 2°, lett. *a*), ma si stabilisce che la fissazione di prezzi significativamente inferiori ai costi medi costituisce in ogni caso una "pratica commerciale sleale": non esiste, tuttavia, nel nostro ordinamento una tale definizione quanto ai rapporti contrattuali tra imprese, se non relativamente alle p.c.s. tra un professionista ed una microimpresa (aventi tuttavia altra portata e natura), essendo le p.c.s. solo menzionate (ma non definite) nella rubrica dell'art. 4, d.m. n. 199 del 2012, che parla, appunto di pratiche commerciali sleali.

A parte tali disomogeneità letterali, che pur contribuiscono ad

accrescere le difficoltà interpretative in assenza di un quadro normativo coordinato, va rimarcato quanto sopra accennato, e cioè che non è sufficiente, per la realizzazione di una condotta vietata ai sensi dell'art. 10-*quater*, l'imposizione di un prezzo "significativamente inferiore" ai costi medi di produzione occorrendo, altresì, la violazione di almeno uno degli ulteriori requisiti di cui al par. 4 dell'art. 168, reg. n. 1308/2013, tra cui la stipula prima della consegna, l'indicazione delle clausole di risoluzione e delle clausole di forza maggiore. Tali requisiti, però, per i prodotti agricoli di cui all'art. 168, reg. n. 1308/2013, non sono prescritti da nessuna norma dell'ordinamento italiano: a ben vedere, dunque, la disposizione in oggetto, pur se introdotta al manifesto scopo di incrementare le tutele per la parte debole, non può certo dirsi idonea a perseguire gli obiettivi che dichiara di perseguire, dal momento che la imposizione di un prezzo sensibilmente inferiore ai costi di produzione in un contratto di cessione di qualsiasi prodotto agricolo o alimentare configura *ex se* la fattispecie, già vietata dal combinato disposto del comma 2 dell'art. 62 e dell'art. 4 del d.m. applicativo, dell'ingiustificata gravosità. Tuttavia, il comma 3° dell'art. 10-*quater* stabilisce, invece, che la pratica sia abusiva solo se oltre ai profili relativi al prezzo in relazione ai costi medi di produzione vi sia, altresì, la carenza di uno o più degli ulteriori requisiti di cui al par. 4 dell'art. 168, reg. n. 1308/2013: così che la nuova disposizione costituisce, in realtà, una disposizione limitativa alla tutela della parte debole rispetto al quadro normativo preesistente!

In ogni caso, rileva anche con riguardo al comma 3° dell'art. 10-*quater* quanto già osservato in ordine al diverso ambito applicativo rispetto all'art. 62: il primo si riferisce, ancora una volta, ai soli contratti di prima vendita aventi ad oggetto i prodotti agricoli assoggettati all'OCM con esclusione di latte e zucchero, mentre il secondo concerne anche le cessioni di prodotti alimentari e di prodotti agricoli ulteriori. A rigore, quindi, l'automatica attribuzione della natura di p.c.s. alla fissazione di prezzi significativamente inferiori ai costi medi di produzione dovrebbe valere non per tutti i rapporti contrattuali disciplinati dall'art. 62: in tal modo si dà vita ad una non giustificata disparità di trattamento a seconda dell'oggetto del

contratto, e pur se in presenza di un pari squilibrio contrattuale e di fattispecie aventi ugualmente ad oggetto cessioni di prodotti agricoli in forza del diritto unionale.

A completare il quadro, a dir poco caotico, ci ha pensato, infine, il comma 4° dell'art. 10-*quater*, il quale introduce una sanzione amministrativa pecuniaria a carico dell'acquirente come conseguenza della presenza, nel contratto, di clausole contrattuali «in violazione della determinazione del prezzo ai sensi del comma 3°», ovvero tali da determinare un prezzo significativamente inferiore a quello medio di produzione. La sanzione può arrivare fino al 10% del fatturato realizzato nell'esercizio precedente l'accertamento, e, in caso di recidiva, può essere disposta la sospensione dell'attività di impresa fino a 30 giorni.

Anche in questo caso il legislatore del 2019 interviene apparentemente senza conoscere quanto già stabilito dal legislatore del 2012: si ripropone, dunque, il problema del rapporto della nuova normativa con quella, precedente, di cui all'art. 62. Ed infatti, la fissazione (meglio: l'imposizione) di un prezzo manifestamente al di sotto dei costi medi di produzione poteva considerarsi pratica vietata già dall'art. 62, quale condizione contrattuale ingiustificatamente gravosa, anche sulla scorta di quanto chiarito dall'art. 4 del d.m. n. 199 del 2012: il fatto che manchi qualsiasi collegamento o coordinamento con l'art. 62 potrebbe legittimare il dubbio che si sia in presenza di una ulteriore fattispecie oggetto di divieto che va a sommarsi a quelle già previste dall'art. 62.

La questione ha rilevantissime implicazioni concrete, dal momento che ogni norma proibitiva è dotata di una sanzione sua propria. Poiché l'ambito applicativo dell'art. 10-*quater*, d.l. n. 27 del 2019, è più ristretto di quello dell'art. 62, e poiché in entrambi i casi – seppur con tecnicità diverse – si intende vietare la condotta di colui che è in grado di stabilire prezzi significativamente o palesemente al di sotto dei costi medi di produzione, occorre chiedersi, allora, se la sanzione di cui al comma 4° dell'art. 10-*quater* sostituisca quella di cui al comma 6° dell'art. 62, prevista, appunto, per il caso della violazione dei divieti indicati nel comma 2° di tale ultimo articolo o se, al contrario, si aggiunga ad essa. Poiché la condotta è sostanzialmente

la medesima, ed è volta a perseguire i medesimi obiettivi e a tutelare i medesimi interessi, alla luce del principio del *ne bis in idem* deve ritenersi che la sanzione da ultimo introdotta si sostituisca – alla luce del criterio di specialità – a quella già stabilita nel comma 6 dell’art. 62, pur se la competenza alla sua irrogazione è sempre dell’AGCM<sup>53</sup>. Allo stesso tempo, non può non rilevarsi l’ingiustificata disparità di trattamento che in tal modo viene a determinarsi, con i conseguenti profili di possibile (il)legittimità costituzionale della relativa normativa, dal momento che condotte abusive identiche nella sostanza vengono ad essere sanzionate in maniera diversa solo in conseguenza non della natura del prodotto (concernendo l’art. 62 la cessione non solo dei prodotti alimentari ma anche di quelli agricoli, così come agricoli sono i prodotti contemplati dall’art. 168, reg. n. 1308/2013), ma del solo fatto che il prodotto (agricolo) oggetto di transazione commerciale sia o meno assoggettato alla disciplina dell’OCM.

Il combinato disposto dei commi 2°, 3° e 4° dell’art. 10-*quater* solleva, inoltre, ulteriori perplessità: si dispone l’applicazione di sanzioni particolarmente pesanti, potendosi giungere anche alla sospensione dell’attività di impresa, quale conseguenza della semplice “fissazione” di prezzi al di sotto di quelli medi di produzione come accertati dall’ISMEA senza, tuttavia, neppure imporre espressamente alcuna forma di pubblicità alle elaborazioni operate dall’ISMEA. Di conseguenza si sanziona la parte acquirente per non aver conformato il prezzo ai costi medi di produzione che, tuttavia, in assenza di una espressa previsione di loro adeguata pubblicazione, risultano sostanzialmente sconosciuti. Senza considerare che il riferimento alla fissazione di prezzi inferiori ai costi medi di produzione non sembra poter adeguatamente rappresentare una condotta abusiva della parte che pur risulti in possesso di un maggior potere contrattuale: e ciò sia per l’improprio utilizzo del termine “fissazione”, il quale ha contorni più sfumati rispetto alla “imposizione”, ma anche perché appare fuorviante l’idea che la fissazione di un prezzo ad un livello inferiore

---

<sup>53</sup> Il successivo comma 5° stabilisce, infatti, che l’AGCM accerta le violazioni dell’art. 10-*quater*, con intervento dell’associazione di categoria cui è iscritto l’imprenditore cessionario.

a quello dei costi medi di produzione possa costituire per ciò solo una pratica abusiva: le congiunture del mercato, infatti, ben possono comportare la determinazione di prezzi al di sotto dei costi produttivi senza che ciò configuri un abuso. Senza considerare che non pare neppure corretto utilizzare come parametro i costi medi nazionali di produzione: operando le imprese della filiera agroalimentare nel contesto del mercato unico europeo, caratterizzato, tra l'altro, dalla libera circolazione dei beni al suo interno, i costi medi dovrebbero essere quelli rilevati sull'intero mercato europeo.

Si ripropone, inoltre, un tema già emerso a proposito delle sanzioni contemplate nell'art. 62, e cioè il fatto che sanzioni di natura punitiva vengono subordinate all'accertamento, in questo caso, di un prezzo contrattuale "significativamente" inferiore ai costi medi di produzione: salvo casi macroscopici, pare evidente la sussistenza di importanti margini di soggettività in capo all'Autorità chiamata a vigilare sulla normativa e ad irrogare le relative sanzioni, oltre che la conformità del dettato normativo al principio di legalità, applicabile anche alle sanzioni amministrative volte a punire determinate condotte.

L'attuale quadro normativo volto a tutelare la parte debole di contratti di fornitura di prodotti agricoli (e alimentari), rappresentato dall'art. 62, dal relativo d.m. attuativo, dall'art. 2 del d.l. n. 51 del 2015 e dall'art. 10-*quater* del d.l. n. 27 del 2019, appare, in conclusione, a dir poco sordo e frutto delle pressioni mediatiche del momento, così che ci pare il minimo pretendere che il legislatore metta al più presto ordine a tale coacervo normativo, approfittando dell'imminente necessità di attuare la recente direttiva 2019/633/UE.

9. Solo qualche brevissimo cenno merita, infine, l'ultimo intervento normativo sul tema. Come tutti sappiamo, nei giorni a dir poco convulsi di febbraio e marzo 2020 lo Stato italiano, per far fronte alla crescente epidemia del virus Codiv-19 ha adottato una congerie di provvedimenti normativi di rango primario e secondario. Tra i primi merita, ai nostri fini, di essere ricordato il decreto legge n. 9 del 2020, il cui articolo 33 configura *ex lege* quale pratica commerciale sleale ai sensi della direttiva (UE) 2019/633 la subordinazione di certificazioni



sanitarie sui prodotti agroalimentari e stabilisce una specifica sanzione amministrativa pecuniaria a carico del trasgressore, attribuendo i compiti di istruttoria e di irrogazione delle sanzioni all'ICQRF.

È evidente che la pressione imputabile al clima emergenziale ha fatto saltare ogni forma di coordinamento e di sistematicità, già peraltro piuttosto bassa, come si è visto.

Il provvedimento, infatti, attribuisce la natura di p.c.s. «ai sensi della direttiva 2019/633» quando, come noto, quest'ultima non solo non è stata attuata in Italia, ma neppure è ancora scaduto il termine per la sua attuazione. Non è, così, dato di comprendere perché il legislatore del 2020 non abbia fatto riferimento alla disposizione ad oggi vigente nel nostro ordinamento, quale l'art. 62, d.l. n. 1 del 2012 il quale, al comma 2°, lett. e), già vieta ogni comportamento sleale e, dunque, anche la condotta specificamente fatta oggetto del d.l. n. 9 del 2020. In secondo luogo, sono state previste non le sanzioni già stabilite dall'art. 62, bensì nuove e specifiche sanzioni, con una loro forbice tra un minimo ed un massimo, e, inoltre, i compiti di istruttoria e di irrogazione sono stati attribuiti, come detto, non all'AGCM bensì all'ICQRF. In terzo luogo, la problematica cui la norma intende far fronte sembra riguardare segnatamente gli acquisti di prodotti agroalimentari italiani da parte di operatori stranieri, siano essi appartenenti all'Unione o meno, i quali sono stati fatti oggetto di misure discriminatorie invocando, appunto, misure di carattere sanitario. Se così è, pare che i rimedi più opportuni si dovessero rinvenire nella disciplina sulla libera circolazione delle merci, quanto ai rapporti intraeuropei, e a quella dettata dall'accordo SPS, quanto ai rapporti con Stati extraeuropei, più che in una disciplina volta ad evitare abusi negoziali da parte di chi detenga una posizione di forza economico-commerciale nella relazione contrattuale.

NICOLA LUCIFERO

**IL SISTEMA DI AUTORIZZAZIONI  
PER GLI IMPIANTI VITICOLI:  
IL REGIME VIGENTE E LA RIFORMA DELL'OCM POST 2020**

ABSTRACT

Il contributo si incentra sul sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli nella prospettiva di esaminare la disciplina, da ultimo innovata attraverso il reg. (UE) 1308/2013, nel contesto del progetto di riforma della politica agricola comune per il periodo 2021-2027. Muovendo dall'evoluzione normativa è possibile cogliere come le regole di funzionamento delle misure di sostegno e di controllo a favore del settore vitivinicolo abbiano subito nel corso degli ultimi anni interventi significativi da parte del legislatore europeo e rappresentano oggi una eccezione all'interno del panorama complessivo dell'organizzazione comune di mercato. Tale percorso si colloca nell'ambito di un quadro regolatorio assai articolato e particolarmente sofisticato in cui si intrecciano profili di stampo privatistico e pubblicistico, ove gli interessi meritevoli di tutela sono fortemente bilanciati tra autonomia privata e interventismo pubblico per dare pienezza ed effettività ad un settore del mercato profondamente mutato negli ultimi anni non solo per la forte competizione tra i produttori mondiali, ma anche e soprattutto per gli interessi economici e non-economici che oggi segnano profondamente la produzione dei vini di qualità europei.

*The essay focuses on the scheme of authorizations for vine plantings in order to examine the legal system, most recently innovated through the reg. (EU) 1308/2013, in the context of the common agricultural policy reform project for the period 2021-2027. Moving from the regulatory evolution it is possible to understand how the support and control measures in favor of the wine sector have undergone significant interventions by the European legislator over the last few years and today represent an exception within the*

*overall panorama of the common organization of the market. This path is part of a very complex and particularly sophisticated regulatory framework in which private and publicist profiles are intertwined, where the interests worthy of protection are strongly balanced between private autonomy and public intervention to give fullness and effectiveness to a sector which has profoundly changed in recent years not only due to the strong competition between world producers, but also and above all to the economic and non-economic interests which today deeply mark the production of European quality wines.*

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Produzione vitivinicola – OCM – Riforma PAC.

KEYWORDS: *Agriculture – Wine Production – CMO – CAP Reform.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2 La disciplina europea sugli impianti viticoli dai *diritti* alle *autorizzazioni*. – 3. Le autorizzazioni di impianto e le autorizzazioni di reimpianto. – 4. I limiti alla circolazione delle *autorizzazioni* di impianto e reimpianto di vigneti. – 5. (*Segue*). Il trasferimento delle autorizzazioni di reimpianto di vigneti nell'ambito del complesso aziendale tra autonomia privata e vincoli pubblicistici. – 6. Le restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto e il ruolo dei Consorzi di tutela nella tutela dei vini di qualità. – 7. Conclusioni. Il sistema delle autorizzazioni e le prospettive di riforma della PAC post 2020.

1. Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli rappresenta un tema di costante attualità nel processo di sviluppo del settore vitivinicolo e fonte di un articolato dibattito che trova conferma anche nelle più recenti scelte politiche in seno ai progetti di riforma della Politica agricola comune (PAC) per il periodo 2021-2027<sup>1</sup>.

Le regole di funzionamento delle misure di sostegno e di controllo a favore del settore vitivinicolo hanno subito nel corso degli ultimi anni interventi significativi da parte del legislatore europeo che, senza alcun dubbio, rappresentano una eccezione all'interno del panorama complessivo dell'Organizzazione comune di mercato (OCM)<sup>2</sup>. Modifiche che, se da un lato hanno alterato il quadro normativo di riferimento soprattutto con riguardo al meccanismo di gestio-

---

<sup>1</sup> Cfr. Pacchetto di riforma della PAC post-2020 che comprende: (i) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 giugno 2018 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM (2018) 392 def.]; (ii) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013 [COM (2018) 393 def.]; (iii) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 che modifica il reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il reg. (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, il reg. (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle Regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo [COM (2018) 394 def.].

<sup>2</sup> La riforma della PAC 2014-2020 ha infatti confermato il superamento di alcuni vincoli quantitativi alla produzione, tra cui la cessazione delle quote latte a far data dal 1 aprile 2015, e l'eliminazione delle quote di produzione per lo zucchero dal 1° ottobre 2017.

ne del potenziale produttivo all'interno degli Stati membri, dall'altro lato, nel loro insieme, consentono di considerare ancora una volta la politica comune per il comparto vitivinicolo un rilevante banco di sperimentazione e di prova di misure del tutto originali, evidenziando il perseguimento di obiettivi che vanno oltre le specifiche logiche di mercato, e confermano alcune peculiarità del settore, quale la particolarità del trattamento riservato alla produzione del vino (ad esempio, con riguardo al mantenimento di un sistema di gestione e di controllo del potenziale, la possibilità di esclusione delle superfici dall'eleggibilità al regime degli aiuti diretti, le misure in sovrapposizione con lo sviluppo rurale), nonché gli obiettivi specifici che si intendono perseguire.

La regolazione europea in materia di autorizzazione per i vigneti richiede ora di essere esaminata nel contesto del pacchetto di riforma della PAC *post* 2020 e, in particolare, nel nuovo quadro disciplinare e, quindi, di misurarsi con la nuova architettura voluta dal legislatore europeo. Quest'ultimo, in sintesi, prevede l'integrazione del I e del II pilastro della PAC con obiettivi specifici incardinati sui tre ambiti di sostenibilità (*i.e.* economica, ambientale e sociale) su cui i singoli Stati membri hanno il compito di costruire un piano strategico per la PAC a livello nazionale, individuando se e come utilizzare gli strumenti e le misure a disposizione, in funzione delle specificità e dei bisogni emersi a livello locale, in seguito della realizzazione di un'analisi *SWOT*<sup>3</sup>. Ciò in quanto la gestione del sistema autorizzativo relativo agli impianti viticoli non può essere considerata estranea all'esigenza di contribuire al raggiungimento dei tre obiettivi generali anzidetti di sostenibilità economica, ambientale e sociale individuati.

Pertanto, giova considerare che se la prospettiva dettata da questo Convegno è la riforma della PAC, la trattazione del sistema delle autorizzazioni degli impianti viticoli richiede un discorso maggior-

---

<sup>3</sup> L'analisi *SWOT* è uno strumento della pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce (*Strengths Weaknesses Opportunities e Threats*) che connotano un progetto, un'attività imprenditoriale o una politica. La tecnica consiste innanzitutto nella specificazione degli obiettivi e successivamente nella identificazione dei fattori interni ed esterni favorevoli o sfavorevoli al raggiungimento degli obiettivi stessi.

mente articolato che prenda in considerazione l'evoluzione della disciplina e, in particolare, la riforma dettata dal reg. (UE) 1308/2013<sup>4</sup> e, anche sulla base dell'esperienza degli ultimi anni (2016-2020), verifichi gli "effetti" delle regole elaborate a livello europeo con il sistema normativo interno<sup>5</sup>, in tal modo sarà possibile prendere in considerazione anche le linee evolutive prospettate dai testi attualmente in discussione. Tale percorso, vale la pena puntualizzarlo, si colloca nell'ambito di un quadro regolatorio assai articolato e particolarmente sofisticato<sup>6</sup>, frutto di disposizioni dettate per il settore vitivinicolo (comparto, peraltro, in costante e rapida evoluzione) in cui si intrecciano profili privatistici e pubblicistici, ove gli interessi meritevoli di tutela sono fortemente bilanciati tra autonomia privata e interventismo pubblico per dare pienezza ed effettività ad un settore del mercato profondamente mutato negli ultimi anni non solo per la scala globale in cui si colloca, ma anche e soprattutto per gli interessi economici e non-economici coinvolti.

2. La regolazione europea in materia di vigneti si basa sul controllo della struttura produttiva e, in particolare, della superficie vitata, con il fine di contenere le produzioni per riequilibrare il mercato, e per migliorare la qualità del vino europeo. La disciplina si fonda

---

<sup>4</sup> Cfr. reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

<sup>5</sup> Cfr. G. BENACCHIO, *Diritto europeo della Unione europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2010, pp. 23-24, ove l'A. si sofferma sui risultati e gli effetti della disciplina europea sui diritti nazionali distinguendo tra "effetti diretti" ed "effetti indiretti". I primi rappresentano i risultati più immediati cui dà luogo l'attività delle istituzioni europee e consistono nella introduzione negli ordinamenti nazionali di regole e soluzioni nuove; i secondi, invece, rappresentano le conseguenze, spesso meno evidenti ma non per questo meno rilevanti, che discendono dall'incontro delle norme europee con l'impianto strutturale di ciascun Stato membro.

<sup>6</sup> Sottolinea la complessità della regolazione del settore vitivinicolo e la presenza di molti aspetti peculiari della disciplina pubblicistica S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 61. In argomento, per tutti, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 457; ID., *Wines*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *European and Global food law*, Milano, 2016, p. 521.

su un sistema di fissazione autoritativa delle quantità di produzioni e di regole per impiantare nuovi vigneti oppure per estirpare i vecchi e reimpiantare i nuovi, da tempo proprio al diritto agrario europeo. Strumenti questi che tradizionalmente riflettono finalità di matrice “qualitativa”, in quanto finalizzate al miglioramento qualitativo dei vigneti e della loro produzione, e “quantitativa”, in quanto attraverso tali strumenti legali si persegue un riequilibrio del mercato europeo.

Storicamente questo contesto disciplinare veniva ricompreso nell’ambito delle misure disincentivanti la produzione che da anni oramai caratterizzava il settore primario in diversi comparti produttivi<sup>7</sup>. Invero, giova ricordare, seppur brevemente, che il settore del vino, già dalla metà degli anni ’70 con il reg. (CEE) 1162/1976<sup>8</sup>, in ragione dell’eccesso di produzione e per prevenire le eccedenze strutturali, aveva previsto il divieto di impianti destinati alla produzione di uva da vino esonerando da tale divieto i nuovi impianti destinati alla produzione dei Vini di qualità prodotti in Regioni determinate (VQPRD). Il divieto di impianto era stato previsto come una misura di carattere eccezionale, e temporalmente limitata, e la sua disciplina rimaneva esterna alla disciplina generale dell’OCM. Con il successivo reg. n. 454/1980<sup>9</sup> il divieto di impianti è divenuta una misura strutturale del settore e venne introdotta all’interno del quadro generale dell’OCM vino attraverso una disciplina generale dei diritti di impian-

---

<sup>7</sup> Generalmente indentificati in dottrina come “diritti a produrre” a evidenziare il contenuto sostanziale della relativa situazione giuridica soggettiva – sulla base anche dell’esperienza francese (“*droit à produire*” e “*droit de produire*”), mentre la dottrina italiana riferisce con A. JANNARELLI, *Beni, interessi, valori*, in LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, I, Padova, 1997, p. 379, di “diritti a produrre”, oppure con E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Milano, 1985, p. 86, di “misure della produzione” – pur rilevando che con tale espressione non si fa riferimento ad una situazione a quella dei diritti di matrice privatistica, ma si esprime piuttosto una soggezione rispetto alle scelte comunitarie, al punto che parte della dottrina ne ha sottolineato la natura di concessione amministrativa (A. GERMANÒ, *Le quote di produzione nel diritto comunitario dell’agricoltura*, in *Dir. e giur. agr. e dell’amb.*, 1995, p. 604).

<sup>8</sup> Cfr. reg. (CEE) n. 1162/1976 del Consiglio, del 17 maggio 1976, recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato.

<sup>9</sup> Cfr. reg. (CEE) n. 454/80 del Consiglio, del 18 febbraio 1980, che modifica il reg. (CEE) n. 337/79 relativo all’organizzazione comune del mercato vitivinicolo ed il reg. (CEE) n. 338/79 che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in Regioni determinate.

to e dei diritti di reimpianto che disciplinava il loro riconoscimento e la loro circolazione. Un modello dirigista che ha caratterizzato per diversi decenni il settore<sup>10</sup> e che sostanzialmente si basava sulla preventiva acquisizione del diritto di impianto o reimpianto che poteva essere trasferito tra privati anche separatamente dall'azienda, con o senza i fondi; ciò indubbiamente rifletteva la natura dei diritti come veri e propri beni suscettibili di godimento e di cessione, anche onerosa, nel rispetto della disciplina europea e interna.

Dopo quasi trent'anni il quadro disciplinare mutava con il reg. n. 479/2008<sup>11</sup> – il cui contenuto è stato assorbito dal reg. n. 1234/2007<sup>12</sup> sull'OCM unica ad opera del reg. n. 491/2009<sup>13</sup> – in quanto il legislatore europeo ha preso atto di come il divieto di impianto abbia inciso sull'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato del vino e come questo abbia anche ostacolato i produttori maggiormente competitivi sul mercato, e pone il limite del divieto di nuovi impianti il mese di dicembre del 2015, data a partire dalla quale tali limitazioni sarebbero dovute venire meno e l'imprenditore si sarebbe dovuto adeguare liberamente alle condizioni di mercato<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Il legislatore comunitario, pur incentivando l'abbandono, definitivo o temporaneo, delle superficie viticole (reg. n. 454/1980 del 18 febbraio 1980), aveva previsto il diritto di procedere a reimpiantare nuovi vigneti al termine almeno di otto campagne vitivinicole (reg. n. 822/1987 del 16 marzo 1987, sostituito dal reg. n. 1493/1999). Le misure relative alla gestione del potenziale viticolo, si esplicitavano nell'assegnazione di diritti di nuovo impianto, ai sensi dell'artt. 3 e 6 del reg. n. 1493/1999 e art. 3 del reg. n. 1227/2000 del 31 maggio 2000 che stabilivano modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo; assegnazione di diritti di reimpianto (art. 4 del reg. n. 1493/1999 e art. 4 del reg. n. 1227/2000); oltre alla creazione di una riserva di diritti (art. 5 del reg. n. 1493/1999 e artt. 5 e 6 del reg. n. 1227/2000).

<sup>11</sup> Cfr. reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999.

<sup>12</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

<sup>13</sup> Cfr. reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (c.d. "regolamento OCM unico").

<sup>14</sup> Per una completa disamina dell'evoluzione storica della disciplina v., per tut-



Infine, con il reg. n. 1308/2013 si è attuato, nell'ambito di un processo di liberalizzazione "controllato"<sup>15</sup>, una complessa e significativa modifica del sistema di governo del potenziale produttivo nel settore vitivinicolo. Difatti, ai sensi dell'art. 61 del reg. n. 1308/2013, dal 1 gennaio 2016 sono venuti meno i "diritti" di impianto e di reimpianto, e le conseguenti regole previste per il loro riconoscimento e la loro circolazione, ed è stato attuato un nuovo regime caratterizzato dalle "autorizzazioni", quale strumento di matrice amministrativa rilasciate ai produttori da parte dello Stato membro oppure delle Regioni<sup>16</sup>.

Questo regime, originariamente in vigore fino al 31 dicembre 2030, si pone in linea con le finalità già prefissate con la riforma dell'OCM del vino del 2008 per il progressivo incremento della competitività del settore vinicolo dell'Unione sul mercato mondiale<sup>17</sup>. Una modifica particolarmente rilevante che, nell'intento di eliminare il mercato dei "diritti di impianto", che tra le altre cose aveva portato alla loro concentrazione in poche mani determinando un mercato di tali "diritti", si proponeva di definire un sistema transitorio in vista di una futura liberalizzazione, evidenziando – come emerge dalla lettura dei *considerando* del reg. 1308/2013 – due principali

---

ti, F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 348.

<sup>15</sup> È stato definito dai primi commentatori come un processo "controllato" in quanto posto in essere attraverso interventi di programmazione dell'economia con cui si è inteso perseguire l'aumento della produzione di vino di qualità in modo crescente e costante ma veicolato da strumenti autorizzatori e di controllo di ordine pubblico. Dalla lettura dei *considerando* del reg. n. 1308/2013 compresi tra il 54° e il 58°, si rileva che la decisione di porre fine al divieto transitorio di impianti di vigneti a livello dell'Unione è stata giustificata dal conseguimento degli obiettivi principali della riforma del 2008, in particolare la fine dell'eccedenza strutturale di antica data nella produzione vinicola e il progressivo miglioramento della competitività e dell'orientamento del settore vinicolo dell'Unione al mercato. Tuttavia, le prospettive di un progressivo aumento della domanda a livello di mercato mondiale incentivano ad accrescere la capacità di offerta, e quindi all'impianto di nuovi vigneti durante il prossimo decennio e, quindi, ad una nuova possibile offerta eccessiva di vino.

<sup>16</sup> La precedente normativa sul divieto di nuovi impianti di viti è cessata il 31 dicembre 2015 (art. 61) e nessun impianto o reimpianto di vigne sarà possibile dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2030 senza una apposita *autorizzazione* rilasciata dagli Stati membri.

<sup>17</sup> Cfr. 54° *considerando* reg. n. 1308/2013.

istanze da contemperare tra loro, quali, da un lato, la consapevolezza che è necessario aumentare la competitività del vino sul mercato globale attraverso la realizzazione di nuovi impianti e, dall'altro, che un incremento eccessivamente rapido dei nuovi impianti viticoli in ragione allo sviluppo della domanda poteva portare ad una offerta eccessiva con ripercussioni a livello sociale e ambientale in specifiche zone viticole<sup>18</sup>.

3. Il quadro normativo di derivazione europea in materia di autorizzazioni di impianti nel settore vitivinicolo si compone di diverse fonti e di una disciplina assai frastagliata: oltre alle regole previste dal reg. n. 1308/2013 (artt. 61 ss.), e dagli atti delegati<sup>19</sup> e di esecuzione<sup>20</sup> si aggiungono diverse disposizioni interne, tra cui quelle previste dal TU vino<sup>21</sup>, relative anche ai profili sanzionatori, nonché gli atti di fonte secondaria e diverse altre disposizioni tecniche presenti in circolari ministeriali o dell'AGEA relative alle modalità operative per il rilascio delle autorizzazioni che completano il quadro disciplinare<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. 55° *considerando* reg. n. 1308/2013.

<sup>19</sup> Regolamento delegato (UE) 2018/273 della Commissione, dell'11 dicembre 2017, che integra il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, lo schedario viticolo, i documenti di accompagnamento e la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni obbligatorie, le notifiche e la pubblicazione delle informazioni notificate, che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i pertinenti controlli e le pertinenti sanzioni, e che modifica i regolamenti (CE) n. 555/2008, (CE) n. 606/2009 e (CE) n. 607/2009 della Commissione e abroga il reg. (CE) n. 436/2009 della Commissione e il reg. delegato (UE) 2015/560 della Commissione.

<sup>20</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/274 della Commissione, dell'11 dicembre 2017, recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni e le notifiche obbligatorie, e del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli pertinenti, e che abroga il reg. di esecuzione (UE) 2015/561 della Commissione.

<sup>21</sup> Legge 12 dicembre 2016, n. 238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino* (c.d. "TU vino").

<sup>22</sup> In argomento, per un primo commento alla nuova disciplina dettata dalla riforma dell'OCM del 2013, sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Profili pubblicitari e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I,

Il sistema delle autorizzazioni degli impianti viticoli non modifica gli strumenti attraverso cui perseguire il controllo degli interventi sulle superfici vitate, in quanto questi restano quelli già noti al sistema previgente (*i.e.* l'“impianto” e il “reimpianto” della superficie vitata), ma viene sostanzialmente modificata la loro natura giuridica e quindi anche la posizione giuridica soggettiva dell'imprenditore agricolo. In linea di principio, le autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti si configurano nell'ambito dei provvedimenti amministrativi che condizionano, in funzione permissiva, l'esercizio di una determinata attività da parte dell'imprenditore sulla base di una valutazione (non tecnica, ma) discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione in quanto investe la rispondenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'attività, ai particolari interessi pubblici salvaguardati attraverso la potestà autorizzatoria<sup>23</sup>. Trattasi di uno strumento tipico di diritto pubblico mediante il quale la realizzazione dell'interesse privato è subordinato all'interesse pubblico: all'imprenditore beneficiario è riconosciuto un potere, limitato e controllato, di disposizione per l'incremento del proprio potenziale produttivo, ma limitato e veicolato dalle finalità determinate dal legislatore.

Tali “autorizzazioni” si caratterizzano per essere concesse gratuitamente al richiedente e per non essere trasferibili. Sono riconosciute attraverso specifiche procedure amministrative segnate da termini e adempimenti formali, tempi di attuazione e controlli sull'esecuzione delle autorizzazioni ricevute, con l'obbligo di utilizzare l'autorizzazione nel corso del periodo di validità, pena, in caso di mancato rispetto, l'applicazione di sanzioni amministrative (art. 69 del TU vino). Un sistema che si articola attraverso una scansione temporale predefinita, prevista su base continuativa, e procedimenti (che si

---

pp. 476-500. Da ultimo, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO (a cura di), *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2019, p. 95 ss.

<sup>23</sup> Sulle autorizzazioni, *ex multis*, v. A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni e licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, p. 3; A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa (voce)*, in *Digesto disc. pubbl.*, 1987, p. 60; O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1984, p. 29; R. VILLALTA, *Autorizzazione amministrativa ed iniziativa economica privata*, Milano, 1974.

svolgono in sede telematica<sup>24</sup>) attraverso cui le imprese, a fronte di considerevoli investimenti, possono ampliare la propria produzione e quindi crescere sul mercato. Un sistema quello ora descritto che vuole evitare qualunque forma di speculazione, perseguibile attraverso la compravendita delle autorizzazioni, e che si propone di rendere il comparto vitivinicolo maggiormente competitivo facendo crescere quei produttori capaci di poter aumentare la propria produzione, nei termini dettati dalla legge, in funzione di un loro effettivo e necessario consolidamento sul mercato. Questo regime è senza alcun dubbio espressione, come il precedente, di un dirigismo pubblico attraverso cui si vuole perseguire il duplice obiettivo della crescita della produzione vitivinicola, in modo progressivo e controllato, e la tutela del territorio di origine, senza tralasciare gli obiettivi dettati dalla PAC in materia ambientale.

Ebbene, il sistema delle autorizzazioni viticole, al di là di una specifica procedura transitoria – il cui termine è peraltro previsto per la fine dell'anno 2020 – finalizzata a consentire la conversione dei “diritti” preesistenti alla riforma in “autorizzazioni” (artt. 10 reg. n. 2018/274 e 13 d.m. MIPAAF 12272/2015)<sup>25</sup>, si articola nel procedi-

---

<sup>24</sup> Tali procedure vengono svolte telematicamente accedendo dal fascicolo aziendale al sistema SIAN o regionale, ma presuppongono l'avvenuto aggiornamento dello “Schedario viticolo”, previsto dall'art. 145 del reg. n. 1308/2013, ove sono riportate, per ogni superficie vitata presente nel fascicolo aziendale, oltre ai dati inerenti la superficie condotta, tutte le informazioni di carattere tecnico, agronomico e di idoneità produttiva che, nel loro insieme, determinano il potenziale viticolo dell'azienda. Il sistema di autorizzazioni è attuato nell'ambito del registro pubblico delle autorizzazioni istituito in ambito del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) dal d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272 ed è gestito e controllato da parte delle Regioni (da ultimo, con riferimento alle modalità operative, v. Circolare dell'AGEA del 13 febbraio 2020, prot. 11517).

<sup>25</sup> La procedura riguarda i titolari dei “diritti di impianto” al 31 dicembre 2015, ottenuti sulla base della normativa previgente. Costoro possono presentare alla Regione territorialmente competente una richiesta di conversione in autorizzazione. La richiesta può essere formulata dal 15 settembre 2015 al 31 dicembre 2020, e comunque non oltre la scadenza del diritto, e dà luogo ad una autorizzazione, rilasciata dalla Regione entro tre mesi dalla richiesta, che ha la medesima validità del diritto che l'ha generata. Una volta concessa, l'autorizzazione deve essere impiegata entro il 31 dicembre 2023 (art. 2 d.m. MIPAAF del 19 febbraio 2015, n. 1213). Fattispecie questa che ha interessato una pronuncia giurisprudenziale circa il diritto alla conversione dei diritti in autorizzazioni. Cfr., TAR Puglia (Lecce) del 18 novembre 2016, n. 1778.

mento per i nuovi impianti con riferimento alla superficie vitata nazionale dichiarata (artt. 64 reg. n. 1308/2013, e 4-7 reg. n. 2018/274 e 6 d.m. MIPAAF 12272/2015)<sup>26</sup>, e in una procedura semplificata diretta ad ottenere l'autorizzazione al reimpianto (artt. 66 reg. n. 1308/2013, 8-9 reg. n. 2018/274 e 10 d.m. MIPAAF 12272/2015)<sup>27</sup>, che prevede

---

<sup>26</sup> Trattasi di autorizzazioni che hanno ad oggetto richieste per nuove superfici vitate che lo Stato membro può rilasciare nella misura totale del 1% della superficie vitata nazionale dichiarata entro l'anno precedente a quello in cui è formulata la domanda. Infatti, entro il 30 settembre di ciascun anno il MIPAAF rende noto la superficie che può essere oggetto di autorizzazioni per nuovi impianti nell'annualità successiva (art. 6, comma 2°, d.m. MIPAAF 12272/2015). Qualora le richieste ammissibili presentate in un anno riguardino una superficie totale superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato, le autorizzazioni possono, a norma dell'art. 64 reg. n. 1308/2013, essere concesse, secondo una distribuzione proporzionale in base agli ettari, a tutti i richiedenti. Eccezionalmente, tali domande possono essere parzialmente o completamente accolte secondo specifici criteri indicati dalla norma (tra cui, installazione di primi impianti, progetti di miglioramento della qualità dei prodotti con indicazione geografica, vincoli ambientali, etc.). Le richieste di autorizzazioni sono presentate dall'imprenditore al MIPAAF, esclusivamente nel periodo compreso tra il 15 febbraio e il 31 marzo di ciascun anno, mediante una procedura informatica nell'ambito del SIAN che, operativamente, si svolge attraverso il "fascicolo aziendale" di ciascun imprenditore. Le richieste per nuovi impianti sono considerate ammissibili se dal fascicolo aziendale del richiedente, aggiornato e validato, costui risulti condurre una superficie agricola pari o superiore a quella per la quale è richiesta l'autorizzazione. In caso contrario, la domanda viene ritenuta non ammissibile. Per la verifica di ammissibilità sono esclusi gli usi del suolo con vigneti per uva da vino e quelli che, sulla base dei regolamenti nazionali vigenti, non possono essere trasformati in vigneto. Inoltre, sono escluse le superfici su cui sono presenti vincoli, non evidenziabili dal fascicolo, che ne impedirebbero la trasformazione in vigneti. Il MIPAAF comunica alle Regioni competenti l'elenco delle aziende a cui devono essere concesse le autorizzazioni, e le Regioni devono, entro il 1 giugno di ciascun anno, rilasciare le autorizzazioni. La validità di queste è di tre anni dalla data di rilascio, fatto salvo per il titolare della autorizzazione il diritto di modificare la Regione di riferimento dell'autorizzazione di nuovi impianti, il rispetto dei criteri di ammissibilità, e gli eventuali criteri di priorità, previsti alla presentazione della domanda e che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione; ciò significa che entro tale periodo deve essere impiantato il vigneto per la equivalente superficie concessa, ferma restando la facoltà di richiedere la modifica della superficie su altra aziendale, che presenti le medesime condizioni per le quali è stata rilasciata l'autorizzazione, per cui è concessa l'autorizzazione ai sensi dell'art. 14 d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272. In caso di violazione delle autorizzazioni, e fatta salva la clausola di salvaguardia, trovano luogo le sanzioni amministrative di cui all'art. 69 del TU vino.

<sup>27</sup> Per il reimpianto la domanda è formulata da un produttore che estirpa una superficie vitata e gli Stati membri concedono automaticamente l'autorizzazione per il reimpianto avente ad oggetto una superficie equivalente a quella estirpata (effettuata dopo il 1° gennaio 2016). Le domande sono presentate alla Regione competente, in via

altresì il procedimento per il reimpianto anticipato (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013, art. 5 reg. n. 2018/273 e art. 11, comma 2°, d.m. MIPAAF 12272/2015)<sup>28</sup>.

La differenza tra tali procedimenti amministrativi e la relativa complessità dell'*iter* autorizzatorio riflette, in concreto, la tipologia di autorizzazione che, nel caso di nuovi impianti, si basa su un *plafond* nazionale predeterminato relativo alle superfici disponibili e, in dettaglio, su criteri di priorità e di soglie definite a livello nazionale attraverso cui assegnare le nuove superfici<sup>29</sup>; mentre nel caso delle

---

telematica, attraverso il fascicolo aziendale, in qualunque momento dell'anno e in ogni caso entro la fine della seconda campagna viticola successiva all'estirpazione. Le Regioni, entro tre mesi dalla richiesta, rilasciano le autorizzazioni ed aggiornano il "Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per impianti viticoli". Una volta concessa, l'autorizzazione ha una validità di tre anni dal rilascio, e il reimpianto della superficie estirpata può avvenire nell'ambito dei terreni della stessa azienda richiedente, pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 69, comma 2°, Tu vino. Nelle superfici ammissibili per la produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, gli Stati membri, sulla base di una raccomandazione di un'organizzazione professionale, possono limitare il reimpianto alle superfici vitate conformi alla stessa specifica denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta della superficie estirpata (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013).

<sup>28</sup> Nell'ambito del sistema del *reimpianto* è stata introdotta una particolare fattispecie: l'autorizzazione per reimpianto anticipato. Si tratta di una procedura che consente di effettuare un nuovo impianto con l'impegno di estirpare, nella medesima Regione, un'equivalente superficie vitata entro la fine del quarto anno dalla data in cui le nuove viti sono state impiantate. Il produttore che intende avvalersi di tale procedura deve presentare telematicamente una domanda alla Regione competente. La domanda deve essere corredata da una fidejussione in favore della Regione a garanzia del futuro estirpo.

<sup>29</sup> Giova rammentare che per gli anni 2016 e 2017 il sistema di autorizzazione aveva utilizzato il criterio del *pro-rata*, quale assegnazione di una percentuale di nuovi vigneti in base alla richiesta presentata, che aveva generato molte criticità e fenomeni elusivi. Da qui l'intervento del Ministero che ha adottato nuovi parametri basati su soglie relative alla superficie assegnabile e criteri di priorità ai sensi del d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527, che integra e modifica il d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272, in forza dei quali le Regioni possono applicare determinati criteri preferenziali nella concessione delle autorizzazioni, quali (a) una superficie aziendale ricompresa tra 0,5 e 50 ettari (eventualmente modificabili dalle Regioni in intervalli minori); (b) l'applicazione da parte dei viticoltori delle norme relative alla produzione biologica a norma del reg. n. 834/2007); oppure (c) per le sole Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, il possesso da parte del richiedente della condizione di organizzazione senza scopo di lucro con fini sociali che abbia ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità organizzata. Dall'anno 2018, ai sensi del d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935, che integra e modifica ulteriormente il d.m. MIPAAF del 15 dicembre

autorizzazioni di reimpianto, che non determinano il riconoscimento di una nuova estensione vitata ma corrispondono ad una superficie equivalente alla superficie estirpata nell'ambito dell'azienda, le autorizzazioni si basano su un riconoscimento automatico da parte delle singole Regioni.

4. Il sistema delle "autorizzazioni" si basa sul riconoscimento gratuito al soggetto richiedente la cui domanda risponda ai requisiti previsti per il rilascio delle stesse e determina, altresì, in capo allo stesso gli obblighi di impianto o reimpianto nei termini anzidetti. È posto il divieto alla circolazione delle "autorizzazioni", con o senza terra, che quindi non possono essere né compravendute, né cedute a titolo gratuito<sup>30</sup>. Perciò a differenza del vecchio "diritto", l'"autorizzazione" è personale dell'imprenditore richiedente, è vincolata al fondo ed è priva di una autonoma capacità di essere "commercializzata"<sup>31</sup>.

Il divieto si applica anche in caso di trasferimento dell'azienda, sicché non si ha cessione dell'autorizzazione all'acquirente neanche se questa è stata rilasciata per specifiche particelle<sup>32</sup>. Tale limitazione imposta dalla norma è estremamente rilevante in quanto mette in luce la natura "personale" dell'autorizzazione che, una volta richiesta ed ottenuta, determina un obbligo di *facere* in capo al (solo) richiedente che non può essere sostituito<sup>33</sup>. Siffatta disposizione se da un lato risulta coerente con l'impianto normativo, finalizzato ad evitare ogni

---

2015, n. 12272, consente alle Regioni l'applicazione opzionale di nuovi criteri di priorità nella concessione delle autorizzazioni sul 100% delle superfici autorizzate nel caso in cui e Regioni abbiano trasmesso la comunicazione dei criteri di cui all'art. 7-*bis* del citato d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527.

<sup>30</sup> Cfr. art. 2, comma 3°, d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272, come integrato e modificato dal d.m. MIPAAF del 30 gennaio 2017, n. 527 e dal d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935.

<sup>31</sup> Così F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, cit., p. 348;

<sup>32</sup> In tal senso la Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852 recante *Disposizioni necessarie ad una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni e deroghe*.

<sup>33</sup> Cfr. 56° *considerando* reg. n. 1308/2013 ove si rileva che l'obiettivo della non trasferibilità è contribuire al rapido ed immediato utilizzo delle autorizzazioni da parte di chi le ha ottenute, evitando ogni speculazione.

forma di speculazione, dall'altro pone alcuni interrogativi circa la sua valenza e l'effettività di una sua applicazione in concreto. Invero, l'autorizzazione, una volta richiesta ed ottenuta dall'imprenditore, rientra nell'ambito dei beni dell'azienda agricola (art. 2555 cod. civ.), in quanto strumento di indirizzo dell'attività economica capace di incidere tanto con riguardo al diritto di proprietà quanto con riguardo alla libertà di iniziativa dell'imprenditore. Ci pare, perciò, che in caso di cessione dell'azienda l'autorizzazione dovrebbe seguire il complesso aziendale a cui essa attiene. D'altronde, si crede di poter sostenere che la finalità antispeculativa della normativa sarebbe potuta essere salvaguardata ugualmente se il legislatore avesse previsto che il trasferimento dell'autorizzazione, unitamente all'azienda agricola, fosse subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti oggettivi e all'assunzione dell'obbligo, da parte del cessionario, di impiantare l'equivalente superficie vitata nei termini concessi al cedente senza possibilità di apportare modifiche all'autorizzazione. Inoltre, si noti come la limitazione alla circolazione dell'autorizzazione unitamente all'azienda risulti superabile nell'ipotesi in cui il richiedente sia una società agricola, le cui quote societarie, dopo l'ottenimento dell'autorizzazione, siano cedute ad altro soggetto determinando, così, il trasferimento dell'intera struttura aziendale inclusa l'autorizzazione. In tal caso, infatti, la cessione interessa la società e il trasferimento avviene mediante l'alienazione delle quote sociali (art. 2469 cod. civ.) così determinando la modifica della compagine proprietaria ma salvaguardano la denominazione originaria dell'impresa richiedente.

A tale proposito, si considerino, ancora, le specifiche deroghe alla non trasferibilità previste con riferimento a talune fattispecie enunciate a livello interno nell'ambito della Circolare ministeriale n. 5852 del 25 ottobre 2016 destinata a definire "Disposizioni per una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni"<sup>34</sup>. Pur rilevando l'inade-

---

<sup>34</sup> Cfr. Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852, la quale, richiamato il limite di cui all'art. 62 reg. n. 1308/2013, dispone che «nei casi meglio specificati nella presente circolare, sono previste delle eccezioni laddove sia impossibile l'uso rapido e diretto delle autorizzazioni e possa essere esclusa ogni forma di speculazione».



guatezza della fonte normativa ora citata che, prevedendo addirittura talune deroghe all'applicazione della limitazione della norma europea, sembra superare la mera finalità interpretativa a cui è destinata, la Circolare chiarisce la trasferibilità dell'autorizzazione per successione *mortis causa* dell'imprenditore e per "successione anticipata"<sup>35</sup>. Tale ultimo scenario ha luogo laddove l'agricoltore che subentra per successione legittima ad altro agricoltore titolare dell'autorizzazione abbia ricevuto, anticipatamente e a qualsiasi titolo, l'azienda o parte di essa. Queste due fattispecie risultano assai diverse tra loro; anzi, la prima non sembra rientrare nell'ambito delle figure proprie al trasferimento dei diritti, posto che non vi è dubbio che qui non si realizza il trasferimento di un diritto ma piuttosto l'estinzione dell'usufrutto con il conseguente consolidamento del diritto in testa al nudo proprietario. Maggiormente significativa è la seconda fattispecie nella quale la presunzione *de iure* di successione anticipata si lega ad una

---

<sup>35</sup> La norma rinvia al d.m. MIPAAF del 5 agosto 2004 con riferimento alla definizione di *successione anticipata* prevista, a fianco della successione ordinaria, con la riforma della PAC del 2003 [reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003], che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, successivamente modificato dal reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009] nell'ambito della disciplina del diritto all'aiuto. Si rievocano, in tal modo, i problemi interpretativi già posti all'interprete italiano circa la valenza giuridica della nozione di *successione anticipata*. Poiché la successione ereditaria anticipata (*Erbvertrag*) è estranea al nostro sistema giuridico, tale istituto entra a far parte dei cosiddetti "nuovi concetti" così definiti in quanto non propri al nostro Ordinamento. Diversamente, il Codice Civile tedesco (BGB) disciplina gli atti dispositivi tra vivi in materia ereditaria e, nel caso dei contratti di affitto di fondo rustico, la successione ereditaria anticipata (*Vorweggenommenen Erbfolge*) disponendo che chi riceve a tale titolo una azienda agricola o parte di essa subentra nel contratto di affitto con il concedente. Si ritiene che queste ipotesi di successione anticipata non abbiano una valenza generale – né esprimano (come è stato per il diritto all'aiuto) una qualche forma di sollecitazione a recepire tale istituto da parte del nostro sistema interno – bensì siano destinate ad operare esclusivamente con riguardo al trasferimento della singola fattispecie. Sul punto, F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005, p. 99; L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 155. Per una ricostruzione dell'intero dibattito dottrinale ed un esame dell'istituto del *diritto all'aiuto* sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La cessione del diritto all'aiuto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 347.

situazione di continuità aziendale accompagnata dallo *status* di possibile successore legittimo. Tale norma individua il soggetto (l'agricoltore) che risulta essere titolare di una situazione giuridica attiva a lui riconosciuta dall'Ordinamento in ragione della contestuale rilevanza di due elementi, vale a dire il trasferimento dell'azienda (o di parte di essa) e lo *status* di possibile erede legittimo. Il disposto normativo, che non ha certamente l'effetto di introdurre nuovi istituti generali nel nostro Ordinamento<sup>36</sup>, è posto a garanzia della valorizzazione della continuità aziendale nell'ambito della compagine familiare. In altre parole, la fattispecie successoria si articola attraverso il trasferimento dell'azienda a titolo definitivo a favore del nuovo agricoltore garantendo, così, la continuità dell'attività dell'impresa agricola sottoposta al regime dell'autorizzazione nonché la successione del soggetto beneficiario dell'autorizzazione (dato che il primo agricoltore non sarà più legittimato a ricevere l'autorizzazione).

Se si tiene presente il fatto che nella cessione si ha, sostanzialmente, la sostituzione di un soggetto ad un altro, si può ritenere corretta l'ulteriore deroga al divieto di trasferibilità delle autorizzazioni prevista nei casi di fusione (art. 2501 cod. civ.) o di scissione (art. 2506 cod. civ.) societaria. Ciò in quanto la persona giuridica che subentra o le nuove persone giuridiche create dalla scissione assumono tutti i diritti e gli obblighi, incluse le autorizzazioni, spettanti alla persona giuridica cui subentrano<sup>37</sup>. In tali fattispecie, le autorizzazioni non sono oggetto, quindi, di un vero e proprio trasferimento di fatto ma subiscono il passaggio alla nuova azienda nell'ambito dell'operazione societaria unitamente a tutti i diritti e obblighi<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Sul punto si osservi che le disposizioni sono contenute – così come nel d.m. MIPAAF 1787/2004 – in un decreto ministeriale, e dunque in una fonte secondaria inidonea ad introdurre un istituto destinato a valere per i rapporti tra privati.

<sup>37</sup> Cfr. Circolare MIPAAF del 25 ottobre 2016, n. 5852.

<sup>38</sup> Il quadro delle deroghe si completa di altre specifiche fattispecie, riportate sempre nella citata Circolare n. 5852 del 25 ottobre 2016, tra cui il cambiamento dello *status* giuridico o della denominazione dell'azienda e il trasferimento dell'autorizzazione ad una cooperativa a cui l'imprenditore aderisca con tutte le sue attività. Quest'ultima fattispecie è simile al caso del conferimento dell'autorizzazione da parte di un soggetto individuale ad una società di cui sia socio il figlio del titolare della ditta individuale, contro il riconoscimento di quote societarie. Si tratta di fattispecie limite destinata a

5. Con l'entrata in vigore del nuovo regime delle autorizzazioni a partire dal primo gennaio 2016 e con la previsione di strette limitazioni poste alla circolazione delle autorizzazioni è ben presto venuta in luce una criticità del sistema rappresentata, da un lato, dal riconoscimento agli imprenditori richiedenti di superfici minime per l'aumento degli impianti anche a causa del numero di domande eccedenti la superficie vitata nazionale e, dall'altro, dei tempi non brevi per poter aumentare l'estensione dei vigneti specialmente in quelle Regioni particolarmente vocate alla produzione vinicola (quale è il Veneto). Si è quindi fatto ricorso alle autorizzazioni di reimpianto per aumentare la superficie vitata aziendale attraverso il trasferimento intraaziendale. E ciò, in ragione dell'art. 10 del d.m. MIPAAF 12272 del 15 dicembre 2015 che riconosce la facoltà di poter trasferire l'autorizzazione di reimpianto all'intero complesso aziendale in cui si è proceduto all'estirpazione e per una estensione corrispondente alla superficie estirpata. Il reimpianto, perciò, può essere effettuato nella "medesima" area oggetto dell'estirpo, oppure su una qualunque "altra" superficie dell'azienda, e quindi anche su un fondo diverso da quello estirpato.

Il riferimento normativo all'impiego dell'autorizzazione nell'ambito della «stessa azienda»<sup>39</sup> non può che essere interpretato con riferimento alla nozione tecnica dettata dall'art. 2555 cod. civ. e, pertanto, al «complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa». In tal modo nel concetto di azienda sono ricompresi tutti i fondi, siano essi di proprietà dell'imprenditore o da costui presi in conduzione con contratto di affitto. Si deve quindi ritenere che laddove l'impresa sia esercitata anche su fondi altrui acquisiti mediante un contratto di affitto, oppure su terreni successivamente acquistati, il trasferimento dell'autorizzazione di reimpianto possa avvenire anche su questi altri terreni aziendali ancorché diversi dalle superfici estirpate poiché anch'essi rientrano nella "stessa"

---

strutture societarie a carattere familiare, in cui i soggetti interessati conferiscono nella nuova impresa anche le autorizzazioni. Queste, e ancor più quelle relative alla circolazione "familiare", pongono dubbi di coerenza con riguardo al limite che è stabilito in caso di cessione dell'azienda con riguardo alle autorizzazioni.

<sup>39</sup> Cfr. artt. 66 reg. n. 1308/2013 e 10 d.m. n. 12272 del 2015.

azienda agricola. In altri termini, nell'ipotesi di affitto e durante la vigenza del contratto si crede lecita la facoltà di poter estirpare sui fondi del concedente presi in affitto per reimpiantare sui terreni propri del concessionario perché, appunto, rientranti nel medesimo contesto aziendale. A tali fini, tuttavia, è richiesto alle parti di pattuire nel contratto di affitto, ricorrendo alle forme dell'art. 45 legge n. 203 del 1982, la restituzione del fondo rustico privo dell'impianto<sup>40</sup>.

La sottoscrizione di contratti di affitto di fondo rustico, attraverso cui molti imprenditori hanno trasferito le autorizzazioni di reimpianto nell'ambito della stessa azienda con il fine di ottenere la possibilità di impiantare nuove superfici vitate (mediante il preventivo estirpo sul terreno del concedente), ha di fatto snaturato la finalità propria dell'autorizzazione di reimpianto che non è destinata ad aumentare le superfici, bensì a rinnovarle. Tale situazione richiede un duplice ordine di considerazioni al fine di constatare la coerenza del trasferimento intraziendale delle autorizzazioni di reimpianto con la disciplina del contratto di affitto di fondo rustico. In particolare, occorre verificare se detto trasferimento possa essere ricondotto nell'ambito dei poteri di iniziativa dell'affittuario e, in secondo luogo, se in base alla normativa di settore sussistono limitazioni alla circolazione dell'autorizzazione in caso di aziende i cui fondi si trovino in Regioni diverse.

In relazione alla prima prospettazione rilevano le disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982 ove, unitamente alla disciplina prevista per i miglioramenti e le addizioni, sono disciplinate le "trasformazioni", intendendo per esse la trasformazione dell'ordinamento produttivo nel corso del rapporto di affitto<sup>41</sup>. Se la norma è assai precisa circa l'esecuzione delle migliorie, da cui traspa-

---

<sup>40</sup> Chiaramente la fattispecie si presenta principalmente nell'ipotesi di un estirpo di una superficie vitata sul fondo del concedente con conseguente reimpianto su quello di proprietà dell'affittuario. Tuttavia, in modo analogo, si potrebbe configurare la situazione opposta allorché il reimpianto avvenga sul terreno dell'affittuario a seguito dell'estirpo di un impianto sul fondo del proprietario. In tal caso, la disciplina non ricadrà più nell'ambito della *trasformazione* bensì in quello dei *miglioramenti* (artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982).

<sup>41</sup> Fermo restando il limite per l'affittuario di rispettare la destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può subire alterazione.

re il *favor* legislativo per la loro realizzazione da parte dell'affittuario, le trasformazioni rimangono limitate al fine del rispetto della destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può essere suscettibile di modifica e risultano disciplinate *de relato* con riferimento all'*iter* procedimentale di cui all'art. 16 nel caso in cui le parti non giungano ad un accordo sull'esecuzione dell'opera e sul pagamento dell'indennità corrispondente<sup>42</sup>.

La questione merita di essere affrontata nell'ambito della disciplina dei poteri dell'affittuario, segnatamente dei suoi poteri di iniziativa, all'interno dei quali collocare anche la facoltà di estirpare un impianto esistente sui terreni del concedente per poi reimpiantarli (una volta ottenuta l'autorizzazione dalla Regione) su altro fondo non vitato della stessa azienda. Il tema evoca il dibattito dottrinale sulla disciplina dei «cardini dell'affitto di fondo rustico», in particolare sulla distinzione tra i poteri di gestione e i poteri di organizzazione dell'imprenditore<sup>43</sup> e sulla possibile compressione di taluni di essi nel patto derogatorio *ex* art. 45 della legge n. 203 del 1982. Invero, nell'equazione affitto-attività-gestione produttiva bisogna

---

<sup>42</sup> Sul punto, in generale, L. RUSSO, *La disciplina dell'affitto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, pp. 47-51 e 103 ss.

<sup>43</sup> Il riferimento è ai cardini della legge n. 203 del 1982 rappresentati dal regime legale dell'affitto. In argomento, con riferimento ai poteri, v. E. ROOK BASILE, *I cardini della disciplina dell'affitto: i poteri di iniziativa*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 98-101, ove l'A., premessa la distinzione tra poteri di gestione e poteri di organizzazione (su cui G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 388), sottolinea l'essenzialità della pienezza per i primi e la opportunità dell'ampiezza per i secondi. Ciò in quanto, i poteri di gestione rappresentano «quella parte di poteri assolutamente ineliminabile, in quanto propri dell'imprenditore, (...) che non può farsi oggetto di deroga ai sensi dell'art. 45 della legge 203 del 1982». Il riferimento è «alle facoltà propriamente individuate all'art. 2082 cod. civ. che riguardano l'organizzazione imprenditoriale di tutte le sue fasi, afferenti alla produzione ed alla commercializzazione dei prodotti»; quanto ai poteri di organizzazione aziendale, ad esclusione di quelli la cui compressione mortificherebbe automaticamente ed immediatamente la gestione, mi pare che possano trovare, in deroga alle disposizioni legali, una «adeguata disciplina» in ragione degli interessi delle parti. In argomento, E. CASADEI, *Orientamenti della contrattazione collettiva ex art. 45. Comma 3, legge 3 maggio 1982, n. 203, e disciplina legale*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 27-28.

considerare tutti i beni strumentali per l'esercizio dell'attività di impresa liberamente oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione dell'imprenditore. Se si considera che i poteri di organizzazione consistono nell'insieme delle attività giuridiche e tecniche dirette alla combinazione dei fattori della produzione, si deve credere che l'estirpo e il reimpianto di un vigneto, frutto di apposita autorizzazione, devono potersi considerare nell'ambito di tali poteri, in quanto strumento di indirizzo dell'ordinamento colturale nella logica delle finalità impartite dal legislatore europeo. In questa prospettiva, la trasformazione del fondo trova luogo in conseguenza dei poteri di iniziativa dell'organizzazione dell'impresa da parte dell'affittuario, posto che il reimpianto rappresenta lo strumento più immediato per l'incremento della qualità o della quantità della produzione vitivinicola<sup>44</sup>. Tuttavia, è innegabile che tale iniziativa acquisisce un peso rilevante trattandosi dell'assunzione di un potere straordinario che si manifesta, nel caso di specie, in un intervento radicale sul fondo del concedente (sostanzialmente trasformando la destinazione colturale): esso, pertanto, non può essere né liberamente attuato, né tantomeno compresso per volere del concedente al punto da mortificare la gestione aziendale da parte del concessionario ma richiede di essere collocato nell'ambito delle regole della *trasformazione* di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982 e, quindi, nel quadro di una preventiva autorizzazione all'esecuzione della trasformazione ad opera del concedente, frutto di una espressa negoziazione in ragione dei contrapposti interessi dei contraenti. In siffatto contesto, l'art. 45 della legge n. 203 del 1982 rappresenta lo strumento che accorda alle parti la facoltà di derogare alla disciplina legale dell'affitto, e che apre alla possibilità che la determinazione del contenuto contrattuale dell'affitto sia rimessa all'autonomia negoziale<sup>45</sup>, prevedendo (anche)

---

<sup>44</sup> Sul punto, L. COSTATO, *Premi e limitazioni della produzione nel rapporto di affitto*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, Milano, 1993, p. 413 ss.

<sup>45</sup> In argomento, L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga ai contratti agrari*, Padova, 2002, pp. 329-340. Per una disamina della disciplina, *ex multis*, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (voce) *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009.

la trasformazione – per effetto dell'estirpazione della vigna esistente – del fondo vitato concesso in affitto e la sua restituzione privo dell'impianto. A tale riguardo sembra ragionevole considerare che, come previsto per i miglioramenti, possa essere pattuito un valore economico dell'intervento di estirpo e del successivo intervento di reimpianto con il fine, si badi, non di corrispondere un prezzo alla cessione dell'autorizzazione, che di fatto sarebbe nullo posto che questa non è compravendibile, bensì di “ristorare” il proprietario per la trasformazione subita dal suo fondo all'esito dell'estirpo.

Ebbene, di fronte a un numero significativo di contratti di affitto di fondi rustici attraverso cui le parti convenivano il trasferimento delle autorizzazioni da una Regione ad un'altra (spesso anche lontane tra loro) la Commissione con il parere del 21 novembre 2017 ha chiarito come l'affitto di superfici vitate al solo scopo di procedere alla loro immediata estirpazione e al reimpianto in una località differente e molto distante, con contratti molto brevi, non può essere considerata attività agricola, soprattutto se la superficie oggetto di estirpazione non è stata gestita dall'affittuario per un determinato arco temporale ma rivela un chiaro intento elusivo del principio di gratuità e non trasferibilità della titolarità delle autorizzazioni<sup>46</sup>. Su tali basi è stato apportato un importante correttivo alla disciplina interna prevedendo che il vigneto impiantato a seguito del rilascio dell'autorizzazione deve essere mantenuto per un minimo di cinque anni<sup>47</sup>. Pertanto, l'estirpazione dei vigneti prima dello scadere dei 6 anni dalla data di registrazione del contratto di affitto non dà origine ad una autorizzazione di reimpianto in una Regione differente da quella in cui è avvenuto l'estirpo. In altri termini, al fine di contrastare fenomeni elusivi del principio della gratuità e non trasferibilità, sono state poste limitazioni alla trasferibilità per l'impianto dei vigneti fuori Regione, riducendo o eliminando l'aggiramento della

---

<sup>46</sup> Cfr. Parere della Commissione europea Ares (2017) 5680223 del 21 novembre 2017.

<sup>47</sup> Cfr. d.m. MIPAAF del 13 febbraio 2018, n. 935 che modifica il d.m. MIPAAF del 15 dicembre 2015, n. 12272. Giova rammentare che contro il d.m. n. 935 del 2018 la Regione Veneto ha presentato ricorso al TAR Lazio sostenendo la legittimità dell'azione in ragione dell'automatismo insito nell'art. 66 reg. n. 1308/2013.

limitazione normativa che aveva caratterizzato gli accordi definiti tra le parti nel 2016 e 2017.

La disciplina ora richiamata conduce ad un'ultima considerazione di carattere generale che qui merita rilevare: la necessità di perseguire obbiettivi predeterminati al fine di soddisfare specifici interessi mediante il coinvolgimento dell'imprenditore agricolo attraverso la previsione di un quadro disciplinare che si caratterizza per essere di ispirazione e con finalità propria di un "diritto incentivante"<sup>48</sup>. Il riferimento è a quella autorevole dottrina che in passato ha avuto modo di osservare come l'approccio del legislatore – e il tema in esame lo conferma – ripropone il rapporto tra gli strumenti del "diritto regolatorio" (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità) e le finalità proprie del "diritto incentivante" (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e talvolta confusione di piani, e con esiti di possibile contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno<sup>49</sup>. Considerazione quest'ultima che mette in luce un carattere costante dell'interventismo del legislatore, europeo ed interno, ora di diritto sostanziale o di carattere incentivante o promozionale<sup>50</sup>, oppure di stretta rilevanza tributaria e fiscale, individuando un diritto promozionale che crea incentivi e in-

---

<sup>48</sup> Il riferimento è a A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 183; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 3; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011.

<sup>49</sup> In tal senso A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, cit., pp. 192-193, ove l'A. rileva che «la presenza di un approccio disciplinare interno che, sul piano dello stesso diritto privato, già conosce l'attività come punto di riferimento della normativa, ha favorito una soluzione sorprendente in ordine al rapporto sistematico tra la disciplina privatistica dell'attività agricola e quella promozionale di origine comunitaria. Infatti, la soluzione adottata non si limita a spostare il primato sulla seconda; essa, soprattutto, consegue tale risultato, con la conseguenza a trasferire nella definizione codicistica, vale a dire in quella indirizzata a delinearne lo statuto dell'operatore economico da applicare nei confronti dei terzi, proprio i contenuti di quella nuova e più ampia definizione comunitaria di 'agricoltura' in parte legata alla stessa *diversification*».

<sup>50</sup> Così a A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, cit., p. 192.



dirizza risorse a vantaggio di operatori che conformino la propria attività ai modelli di condotta individuati dalle autorità europee. Sistemi giuridici che nell'attuale panorama normativo, fortemente inciso da parte del legislatore europeo, guardano a una medesima entità, cogliendo nel suo uso il riferimento da regolamentare<sup>51</sup>.

Dalla panoramica svolta relativa all'attuazione del complesso sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli è possibile rilevare come tale disciplina si articoli attraverso un duplice ordine di strumenti, di "controllo" e di "programmazione" i quali, coordinati tra loro, rappresentano le direttrici di un intervento pubblico di amministrazione dell'economia. Accantonato di fatto il processo di liberalizzazione<sup>52</sup>, l'obiettivo prefissato attraverso la riforma dell'OCM del 2013 è stato quello di un incremento graduale degli impianti viticoli durante il periodo compreso tra il 2016 e il 2030 posto in essere in modo "ordinato" e "controllato" attraverso il potere autorizzatorio statale condiviso con le Regioni e i relativi controlli<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Ancora A. JANNARELLI, *Ibidem*, ove l'A. aggiunge: «la disciplina (...) avente scopo promozionale e quale destinatario e beneficiario l'operatore economico agricolo, ha nel tempo rivelato un'indubbia forza attrattiva tale da provocare, nell'ambito della disciplina agraristica, non pochi aggiornamenti in ordine al rapporto sistemico tra il diritto regolativo e quello promozionale». Sul punto, va osservato, coerentemente a quanto rilevato da A. JANNARELLI, *Conclusioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. Riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, pp. 502-504, che: «nella modernità il diritto agrario assume un duplice significato dal punto di vista funzionale: da un lato esso è un diritto regolativo, nel senso che detta regole per lo svolgimento dell'attività economica agricola in modo da coordinare l'esercizio della libera iniziativa da parte dell'operatore economico con la tutela degli interessi di terzi (...), dall'altro, si è affiancato nella modernità, prima a livello statale, poi anche a livello comunitario/europeo, un diritto promozionale, ossia un diritto che nel presupporre come già fissate le regole del gioco, tende ad indirizzare le scelte relative ai contenuti dell'attività agricola mediante variegate tecniche di incentivazione». Pertanto, in tale prospettiva, «la componente promozionale è ineliminabile in quanto contribuisce con quella regolativa al funzionamento socialmente orientato dei mercati agricoli».

<sup>52</sup> Giova ricordare che il passaggio alle autorizzazioni all'impianto ha rappresentato una soluzione di compromesso alla quale si è giunti dopo la vera e propria levata di scudi, registrata a partire dal 2010, dopo che, con la riforma dell'OCM vino del 2009, il legislatore europeo aveva ipotizzato una completa *deregulation* degli impianti. I principali Paesi produttori europei avevano manifestato una opposizione contro la liberalizzazione totale, temendo che si potesse innescare un'esplosione della produzione del vino con conseguente crollo delle quotazioni dei vini.

<sup>53</sup> Invero, le Regioni rivestono un ruolo centrale, soprattutto per garantire mag-

Nel processo di riforma della PAC attualmente in atto – che facilmente vorrà prorogare l'attuale regime per tutto il 2021 – sembra chiaro che il sistema delle autorizzazioni, secondo lo schema fin qui delineato, sarà probabilmente esteso fino al 2050 al fine di dare certezze a lungo termine per gli operatori del settore ma con un meccanismo di revisione decennale. La programmazione è destinata a garantire una crescita costante delle produzioni a livello europeo che, se da un lato permetterà una maggiore tutela della produzione di qualità tradizionalmente legata all'origine, dall'altro può rappresentare un limite per i viticoltori europei nella competizione sul mercato mondiale dove i nuovi Paesi terzi hanno negli ultimi decenni incrementato la quantità di produzione del loro vino e affermato il loro posizionamento sul mercato.

Con riferimento al tema delle autorizzazioni di impianto deve essere osservato che questa disciplina si lega oltremodo alla disciplina della produzione dei vini di qualità se si riflette sulla possibilità riservata agli Stati membri di poter limitare i reimpianti nelle zone ammissibili alla produzione di vini a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta. A tale riguardo, ai sensi del par. 3 dell'art. 66 del reg. n. 1308/2013 in materia di autorizzazioni di reimpianto, viene fatta salva, in funzione del potenziale rischio di limitazione di una produzione vitivinicola di qualità, la possibilità di restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto ove sussista il rischio di una “significativa svalutazione” di una DOP o IGP. Questa “significativa svalutazione” si realizza concretamente quando la superficie destinata al reimpianto è situata in una zona a DOP o IGP diversa dalla superficie (a DOP o IGP) estirpata<sup>54</sup>. In tal caso, lo Stato membro, pur in contrasto con l'automaticità che caratterizza la procedura di rilascio delle autorizzazioni che caratterizza il sistema del reimpianto (art. 66, par. 1, reg. n. 1308/2013)<sup>55</sup>, può limitare l'attività di reimpianto in talune zone a DOP o IGP sulla base

---

giormente una equa distribuzione delle autorizzazioni dei potenziali ettari vitati tra quelle che si troverebbero con richieste massicce, e altre invece con richieste inferiori al disponibile.

<sup>54</sup> Cfr. artt. 6, reg. delegato (UE) 2018/273 della Commissione dell'11 dicembre 2017 e 8, reg. di esecuzione (UE) 2018/274 della Commissione dell'11 dicembre 2017.

<sup>55</sup> Cfr. 8° *considerando* reg. 2018/273.

di una raccomandazione – la cui validità è triennale – presentata da una organizzazione interprofessionale per evitare un palese rischio di svalutazione di una specifica denominazione di origine e a condizione che sia raggiunta una intesa tra le parti interessate rappresentative nella zona geografica di riferimento<sup>56</sup>.

Nel contesto della disciplina delle “autorizzazioni” e delle relative procedure ed automatismi la norma sulle restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto rappresenta una disposizione vocata alla tutela dei vini di qualità e delle denominazioni di origine maggiormente deboli. Essa si pone a salvaguardia delle produzioni di qualità fortemente legate al territorio, le cui superfici vitate potrebbero essere oggetto di estirpo in favore di un successivo reimpianto della medesima estensione in altra zona a DOP o IGP determinando, così, la perdita della produzione di qualità di detta DOP o IGP. Una situazione che esige il preventivo intervento dei Consorzi di tutela che in questo settore operano quali organizzazioni di produttori e che, attraverso una loro “raccomandazione”, possono sollecitare le Regioni a porre in essere tali limitazioni e così tutelare la relativa denominazione di origine impedendo il sistema dei reimpianti in ragione dell’interesse collettivo della tutela della denominazione.

Anche in questo caso, ed è opportuno ribadirlo, i Consorzi, che di fatto operano quali soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblicistico<sup>57</sup>, e le Regioni rivestono una funzione centrale nel processo decisionale e attuativo della politica di qualità nel settore del vino che si rinviene anche nel controllo delle superfici vitate apportando tali limitazioni nell’ambito dell’automatismo garantito dal sistema del reimpianto. Al momento, pur in assenza di un precedente, tale disposizione mette ulteriormente in luce il peso del Consorzio di

---

<sup>56</sup> Cfr. art. 65, reg. 1308/2013.

<sup>57</sup> Sul punto, v. TAR Lazio (ord.) 26 aprile 2004, n. 2247. In senso conforme, TAR Lazio del 19 marzo 2007 ove si rileva la funzione dei Consorzi «di organizzare e coordinare le attività delle categorie interessate alla produzione ed alla commercializzazione di ciascuna denominazione di origine o indicazione geografica tipica, ai fini della tutela e valorizzazione delle denominazioni o indicazioni stesse». In argomento, da ultimo, v. sentenza Trib. Brescia 19 gennaio 2019 n. 142, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2019, con nota di N. LUCIFERO, *I Consorzi di tutela erga omnes: funzioni, estensione delle regole e contributi obbligatori*, p. 36.

tutela anche nelle scelte di indirizzo produttivo effettuate dai singoli imprenditori e conferma il ruolo del Consorzio che riflette l'interesse superiore e collettivo riconducibile al territorio e alla tutela della denominazione di origine. Le funzioni di tutela assegnate al Consorzio di tutela hanno da tempo acquisito un particolare rilievo con riferimento alla promozione, alla tutela e allo sviluppo della denominazione di origine sul mercato<sup>58</sup> ma sembrano doversi ulteriormente consolidare anche nella fase della gestione della produzione. Invero, il sistema della tutela della qualità di un prodotto è altresì legato alle regole che intervengono sui fattori della produzione e sulla capacità produttiva dell'impresa in quanto queste possono incidere su una zona geografica limitandone la superficie destinata ad una determinata produzione di qualità oppure facendola addirittura venire meno.

6. Il sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli rappresenta una disciplina dal forte impatto sul settore, capace di intervenire in modo determinante a livello produttivo e quindi anche sullo sviluppo dell'intero comparto vitivinicolo nazionale. Invero, come si è avuto modo di esaminare, e come risulta dall'esperienza dei primi quattro anni del nuovo regime, le regole poste a governo del processo di assegnazione delle autorizzazioni hanno assunto un ruolo centrale. In breve tempo questa disciplina ha efficacemente fatto venir meno il problema della concentrazione delle domande in capo a pochi soggetti e ha assicurato una maggiore distribuzione delle superfici a livello regionale.

Vi è da pensare che questa struttura normativa tenderà in ogni caso a premiare nel tempo le imprese maggiormente capaci di am-

---

<sup>58</sup> Se si osserva l'evoluzione della disciplina dei prodotti di qualità a segno DOP o IGP attraverso i tre momenti storici che hanno visto succedersi il reg. n. 2081/92, il successivo reg. n. 510/2006 e, da ultimo, il vigente reg. n. 1151/2012 è possibile cogliere il ruolo crescente dei Consorzi di tutela nell'ambito della disciplina europea di riferimento. Un contesto in cui emerge, in particolare, una crescente sensibilità del legislatore europeo per la funzione delle associazioni rappresentative dei produttori quali strutture della filiera che operano nel territorio e sul mercato. In argomento, con particolare riferimento alle associazioni di produttori nel sistema della filiera agroalimentare, per tutti, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 83 ss.

pliare le produzioni attraverso un processo di crescita graduale che implica non solo la disponibilità fisica delle superfici ma altresì la potenzialità economica dell'impresa di poter realizzare impianti e poter aumentare la propria presenza sul mercato. Sul piano dello sviluppo del settore è possibile ritenere in una prospettiva di lunga durata che a livello nazionale si avranno sensibili variazioni delle superfici vitate a fronte delle domande avanzate, aspetto, peraltro, già riscontrabile a distanza di pochi anni con l'aumento delle aree vitivinicole in poche Regioni con implicazioni sul territorio e sull'ambiente.

Allo stesso tempo deve essere considerato che l'intento del legislatore attraverso il processo controllato di aumento delle produzioni è destinato a perseguire un ulteriore e diverso risultato dettato dalla tutela del territorio e dell'ambiente che, inevitabilmente, risulterebbe trasformato da un processo di liberalizzazione privo di programmazione.

Nella nuova architettura dell'OCM prospettata dalla riforma in discussione, che – come anticipato – muta radicalmente in quanto prevede il trasferimento dei programmi settoriali nei piani strategici nazionali, le autorizzazioni di impianto trovano spazio nei testi in discussione in seno alla riforma della PAC<sup>59</sup> e, allo stato, i contenuti sembrano essere in linea con la disciplina previgente dettata dal reg. n. 1308/2013 come sopra delineata. La prospettiva temporale verso la più volte discussa “liberalizzazione” degli impianti sembra allungarsi ulteriormente ed essere confermata – come anticipato – al 2030 in linea con quanto indicato dall'art. 61 del reg. n. 1308/2013, se non addirittura posticipata al 2050.

Ebbene, ciò che sembra doversi cogliere nel nuovo impianto della riforma della PAC è la relazione tra il sistema delle autorizzazioni per gli impianti vitati e il perseguimento degli obbiettivi voluti dal legislatore riformista che superano le logiche prettamente produttive. Invero, le finalità della riforma della PAC includono, tra l'altro, la necessità di essere più orientata ai risultati, di promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economi-

---

<sup>59</sup> Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018 che modifica il reg. (UE) n. 1308/2013 [COM (2018) 394 def.],

ca, sociale, ambientale e climatica dell'agricoltura, della silvicoltura e delle aree rurali, e di contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa europea.

Difatti, sebbene le passate riforme dell'OCM del vino del 2008 e, da ultimo, del 2013 hanno conseguito nel complesso gli obiettivi previsti, creando un settore economicamente competitivo e dinamico, a livello europeo si sono più di recente previste nuove sfide economiche, ambientali e climatiche che, in linea con la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"<sup>60</sup>, confermano che l'orientamento al mercato è un elemento fondamentale della PAC, ma sottolineano anche le sfide relative alla sostenibilità ambientale e ai cambiamenti climatici. Tale Comunicazione, i cui contenuti sono spesso richiamati dalla proposta di riforma a dimostrazione del forte peso che essi hanno acquisito per il legislatore, conferma che l'orientamento al mercato è un elemento fondamentale della PAC, ma sottolinea anche le sfide relative alla sostenibilità ambientale e ai cambiamenti climatici. Essa pone inoltre il settore agricolo correttamente al centro del dibattito sull'alimentazione e sulle preoccupazioni dei cittadini al riguardo, ricordando che «[i]l ruolo principale della politica è di aiutare gli agricoltori ad anticipare l'evoluzione dei comportamenti alimentari e adeguare la loro produzione in funzione dei segnali di mercato e delle richieste dei consumatori». In altri termini, la sostenibilità della produzione agricola si misura anche con gli effetti sull'ambiente, il clima e i cambiamenti climatici e l'alimentazione.

La prospettiva sembra quindi essere in linea con la più recente riflessione giuridica sulla c.d. *agricultural sustainability* che, come osservato anche da autorevole dottrina, richiede di conformare l'attività produttiva in funzione della sostenibilità e delle esternalità negative legate allo svolgimento dell'attività, oltre che esigere un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel pros-

---

<sup>60</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* del 29 novembre 2017 [COM (2017)713 def.].

simo futuro<sup>61</sup>. Una prospettiva questa che coinvolge anche il sistema di autorizzazione per nuovi impianti vitati affinché l'aumento della produzione non determini impatti negativi sull'ambiente e sul paesaggio. Occorre tuttavia verificare come nella nuova struttura della PAC potrà trovare una collocazione finale questo complesso sistema anche alla luce del richiamo alla sussidiarietà voluta dal legislatore riformista con il fine di affidare agli Stati membri la fissazione del quadro regolativo. In altri termini, il riferimento costante alla *sostenibilità* – e, in particolare, ai suoi tre ambiti (*i.e.* economica, ambientale e sociale) su cui i singoli Stati membri hanno il compito di costruire un piano strategico per la PAC a livello nazionale – individua una nuova prospettiva che in luogo del mero aumento della produttività pone al centro l'efficienza dei processi produttivi evidenziando un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo prendendo in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future, il rispetto di adeguati limiti di ordine allo sfruttamento delle risorse naturali e il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti ed obblighi<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Così A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 554-556.

<sup>62</sup> Il rapporto della Commissione *Brundtland* su ambiente e sviluppo del 1987 denominato “*Our Common Future*” elaborato dalla *World Commission for the Environment and Development* è considerato il manifesto dello “sviluppo sostenibile”. Il concetto fondamentale che esprime lo sviluppo sostenibile deve essere inteso come la garanzia procedurale nell'elaborazione delle scelte e delle decisioni discrezionali sulla definizione dell'equilibrio ecologico e sulla indicazione delle prestazioni che l'uomo è in grado di ottenere dalla natura, conservandone le capacità di prestazioni future, un uso razionale delle risorse attraverso principi di equità intergenerazionale e di equità intragenerazionale. La matrice di doverosità, quindi, è il sostrato comune di ambiente e dello sviluppo sostenibile. Si può affermare che lo sviluppo sostenibile, concetto fondato sull'idea di dovere nei confronti delle generazioni future, incarna la finalità ultima che è in grado di condizionare anche la tutela ambientale così come altri risorse. La sostenibilità ambientale risponde quindi alle logiche dei canoni di solidarietà, dovere, precauzione e costituiscono concetti che evocano l'immagine di un percorso che si articola attraverso un approccio che prenda in considerazione tutte le variabili che possono scaturire da una attività dell'uomo sulla natura e sull'ambiente. In argomento F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011; H. DALY, *Oltre la crescita. Economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001; F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazio-*

Alla luce della nuova architettura della PAC e dei nuovi obiettivi prospettati è possibile intravedere nel sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli una necessaria integrazione ai temi dell'ambiente, del paesaggio e dello sviluppo del territorio che, in termini generali, possono anche rappresentare limiti all'implementazione sul territorio degli impianti vitati. Non si tratta di ribadire il ruolo dell'attività primaria nella costruzione di un modello di sviluppo sostenibile, ma evidenziare come nel settore vitivinicolo queste autorizzazioni, storicamente previste con finalità dettate dal mercato, in questa fase storica sembrano essere poste ad assolvere a finalità ulteriori, così giustificando, a differenza degli altri strumenti di contingentamento della produzione oggi venuti meno, la sua rilevanza. In un certo qual senso ciò che si coglie è come il regime autorizzatorio, nel complesso delle sue disposizioni, ha sensibilmente trasformato la vecchia misura del divieto di impianto di nuovi vigneti, diretta a contrastare le eccedenze produttive, in uno strumento che va oltre il semplice governo della produzione, ma rileva ai fini della politica di qualità, nonché della gestione del territorio e del paesaggio e dei valori patrimoniali e della produzione. Un sistema, in altri termini, che si propone non solo di rispondere ad esigenze meramente quantitative dettate dalla produzione vitivinicola ma, soprattutto, qualitative attraverso la tutela delle produzioni di qualità e il mantenimento del territorio rurale.

Sul piano istituzionale rivestono un ruolo fondamentale i singoli Stati membri e, a livello interno, le Regioni che svolgono un ruolo determinante nei processi autorizzatori e di controllo con il fine di salvaguardare le produzioni di qualità e assicurare un processo di crescita costante. Un nuovo scenario quello che si prospetta all'orizzonte complesso e di non facile previsione soprattutto se riferito a un settore fortemente avanzato che spinge ad un aumento della produzione per poter portare avanti la competizione del vino italiano (ed europeo) sul mercato globale e misurarsi con i "nuovi" produttori

---

*nale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di) *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 41; P. GRECO e A.P. SALIMBENI, *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003.



vitivinicoli, ma che al contempo è chiamato a rispondere alle finalità di una crescita della superficie vitata in Europa non liberalizzata, ma controllata anche per il perseguimento di diversi altre finalità di matrice ambientale.

## INTERVENTI

INTERVENTO DI ANTONIO JANNARELLI

A fronte delle relazioni svolte questa mattina nonché di quelle ascoltate nella giornata di ieri, vorrei fare alcune considerazioni di ordine metodologico.

Essa mi sembrano non prive di interesse nel momento in cui la riflessione degli agraristi è chiamata a cadere sul nuovo *corpus* normativo che, a livello europeo, si preannuncia a proposito della complessiva riforma della PAC destinata ad attuarsi nei prossimi anni.

Come è a tutti noi noto, la specialità propria del diritto agrario è quella di abbracciare complessi normativi che non svolgono solo tradizionali funzioni regolative dei rapporti di diritto privato, ma che intervengono in chiave promozionale, sotto forma di aiuti, sussidi, agevolazioni incanalati in rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati. Sotto questo profilo, come ho rimarcato tanto tempo fa, all'interno del diritto agrario è pur sempre necessario tener a mente la distinzione tra il diritto c.d. regolativo e quello promozionale. Tradizionalmente, nelle esperienze nazionali, il complesso disciplinare del diritto agrario regolativo presenta un'indubbia prevalenza rispetto alla componente del diritto promozionale. Viceversa, nel diritto agrario di fonte europea, le ragioni stesse della presenza nel Trattato istitutivo della Comunità, ieri, e dell'Unione, oggi, di una politica agricola evidenziano l'indubbio primato del diritto promozionale, rispetto a quello regolativo destinato ad incidere sugli operatori economici privati e nei rispettivi rapporti: a proposito di quest'ultimo si pensi, a tacer d'altro alla disciplina della quote latte.

La compresenza nell'ambito dello stesso diritto agrario di queste due componenti funzionalmente distinte implica, come è a tutti noto, che sul piano tecnico emerga un pluralismo definitorio ed una varietà di nozioni chiamate rispettivamente ad operare su piani diversi. A titolo anche qui esemplificativo, a voler limitarsi alle situazio-

ni apicali, è facile osservare che la nozione stessa di imprenditore di cui all'art. 2135 cod. civ., è stata chiamata a coesistere nel corso del tempo con altre nozioni – si pensi quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale, poi a quella dell'imprenditore professionale, senza confusioni o sovrapposizioni, posto che, mentre la prima individua il destinatario della "fattispecie" impresa agricola ai fini dell'applicazione della disciplina codicistica, le altre sono nate per operare diverse distinzioni finalizzate ad articolare l'applicazione di misure promozionali e determinare criteri di preferenza. Sicché, a proposito della nuova nozione di agricoltore attivo che emerge nella riforma, può essere utile chiarire se essa coincida o non con quella ricavabile dall'art. 2135 cod. civ. o se alla base vi sia la medesima nozione di attività agricola, ma è del tutto diverso inferire dal risultato di tale confronto la conclusione secondo la quale, in caso di non coincidenza, si sarebbe di fronte ad un'alterazione del contenuto operativo della disciplina del nostro codice di cui all'art. 2135.

In realtà è più volte avvenuto che persino autorevolissimi interpreti non siano riusciti a liberarsi da una suggestione semplificativa, sí da obliterare la differenza di piani su cui si collocano diverse nozioni e concetti che pur sempre esiste, a dispetto della stessa uniformità del linguaggio utilizzato dal legislatore. A mio avviso, metodologicamente resta pur sempre indispensabile avvalersi della distinzione funzionale qui più volte richiamata al fine di prevenire conclusioni valutative errate.

Questo non significa negare – del resto l'esperienza legislativa nazionale lo conferma – che nozioni e concetti nati sul terreno del diritto promozionale siano stati promossi dallo stesso legislatore, sí da acquisire una piena e corretta rilevanza sul piano del diritto regolativo in senso stretto. Ma, una cosa è la determinazione adottata dal legislatore di cui l'interprete deve necessariamente tener conto, altra cosa è che, pur in assenza di siffatto intervento, l'interpretazione ponga sullo stesso piano discipline aventi diverse finalità e che si avvalgono di nozioni linguisticamente vicine sí ma funzionalmente distanti.

La distinzione di fondo cui qui si è inteso fare riferimento è e resta fondamentale per comprendere correttamente il diritto di fonte europea, attuativo della PAC, in quanto esso è in larga misura promo-

zionale per cui è chiamato a coesistere, senza contraddizioni e contaminazioni, con il diritto nazionale regolativo. In questa prospettiva – sia detto per inciso – il rilievo c.d. amministrativistico del diritto agrario di fonte europea costituisce una costante nell'esperienza storica europea, per cui, alla luce delle linee emerse nella riflessione di questi giorni, mi sembra più corretto ritenere che si sia in presenza, non certo di una svolta, ma soltanto più semplicemente di un'accentuazione del profilo amministrativistico nel sin qui preannunciato nuovo diritto agrario europeo in ragione di un mutamento nel rapporto tra istituzioni europee e strutture nazionali e nel ruolo spettante a queste ultime che si distanzia dall'assetto adottato nei trascorsi decenni.

Il richiamo insistente in questo mio intervento circa la necessità per lo studioso del diritto agrario che voglia approcciarsi al nuovo complesso disciplinare in materia di politica agricola europea di tenere pur sempre presente la distinzione tra diritto regolativo e diritto promozionale si giustifica peraltro in quanto è sotto gli occhi di tutti la forte indubbia decadenza della qualità tecnica della legislazione nazionale. Essa è tale per cui è sempre più frequente la presenza di situazioni in cui sia lo stesso tessuto disciplinare a favorire una confusione del piano regolativo con quello promozionale con effetti distorcenti nei risultati e disarmenti sul piano dell'ermeneutica.

A ben vedere, una traccia eloquente di questo cattivo modo di legiferare, cui corrisponde, ovviamente, un cattivo modo di impostare i problemi, ben può rinvenirsi negli stessi decreti legislativi di orientamento del 2001 in materia di agricoltura, foreste e pesca. A titolo esemplificativo, si pensi soltanto alla progressiva confusione per la quale l'acquacoltura, richiamata nell'art. 2135 cod. civ. tra le attività agricole principali, ha finito con l'essere equiparata alla pesca, a sua volta equiparata all'attività agricola!

Ma, ben altre tracce è possibile rinvenire nel nostro ordinamento, circa la confusione legislativa tra disciplina regolativa e disciplina promozionale che non ha risparmiato nemmeno il codice civile. A questo riguardo, è sufficiente rammentare quanto è avvenuto in passato a proposito della disciplina delle cooperative e che ha portato ad inserire nel codice civile distinzioni circa la diversa misura della "mutualità" di siffatte società distinzioni aventi rilevanza sul solo piano

del trattamento fiscale e promozionale. Non meno significativa e altrettanto foriera di confusioni è poi il più recente intervento che ha riguardato il libro primo e che ha portato ad articolare la disciplina in materia di enti con o senza personalità giuridica la cui distinzione alla luce dei concreti scopi perseguiti ha e continua ad avere rilevanza di ordine promozionale.

\* \* \*

#### INTERVENTO DI GIOVANNI GALASSO

Questo intervento non programmato si inserisce all'interno della sezione dei lavori dedicata al tema "La PAC e le scelte degli agricoltori". In particolare, è sollecitato dalla pregevole relazione di Luigi Russo su "Le condizioni contrattuali 'ingiustificatamente gravose' nei contratti della filiera agroalimentare e vuole offrire uno spunto di riflessione riguardo l'impatto che gli interventi normativi (non solo europei) in materia di contrasto alle pratiche commerciali sleali tra imprese, determinano sulla libertà di iniziativa economica e sulla regolazione del mercato.

È noto il forte legame tra tutela del soggetto debole e tutela del mercato, questa stretta relazione ha da sempre caratterizzato l'azione della Commissione e la disciplina consegnataci dal legislatore europeo e municipale. Vale per tutti il richiamo contenuto nel *considerando* 8° della direttiva 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali scorrette tra imprese e consumatori: «La presente direttiva tutela indirettamente le attività legittime da quelle dei rispettivi concorrenti che non rispettano le regole previste dalla presente direttiva e, pertanto, garantisce nel settore da essa coordinato una concorrenza leale. Resta inteso che esistono altre pratiche commerciali che, per quanto non lesive per i consumatori, possono danneggiare i concorrenti e i clienti. La Commissione dovrebbe valutare accuratamente la necessità di un'azione comunitaria in materia di concorrenza sleale al di là delle finalità della presente direttiva e, ove necessario, presentare una proposta legislativa che contempli questi altri aspetti della concorrenza sleale».

Analoghe considerazioni sono state svolte a proposito dell'abuso di dipendenza economica che mette in chiara luce, come gli interventi normativi di contrasto a quest'ultimo fenomeno perseguano, tra l'altro, finalità di regolazione del mercato.

Da ultimo anche la giurisprudenza (Causa C2/18) non ha mancato di sottolineare come la disciplina delle pratiche scorrette nella filiera agroalimentare – il cui luogo elettivo deve essere la relazione contrattuale – costituisca un'importante addentellato della disciplina volta alla *governance* del mercato agricolo, aggiungendo un importante tassello al reg. n. 1308/2013, completandone il quadro di riferimento sempre orientato al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE.

Una chiara ed esplicita ripercussione della disciplina delle pratiche commerciali scorrette sul reg. n. 1308/2013 e in generale sui profili di equità economica del rapporto contrattuale in un mercato concorrenziale, viene offerto dal *considerando* 138 del medesimo regolamento: «L'uso di contratti scritti formalizzati (...) può anche contribuire a evitare determinate pratiche commerciali sleali. In mancanza di una normativa dell'Unione relativa a tali contratti, gli Stati membri possono, secondo il diritto contrattuale nazionale, decidere di rendere obbligatorio l'uso di contratti di questo tipo, purché sia rispettato il diritto dell'Unione e, in particolare, sia rispettato il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati». Questa previsione, non riproposta nell'articolo, si limita a mettere in luce un altro angolo prospettico delle relazioni contrattuali, senza tuttavia aver la pretesa di offrire una soluzione o delle misure specifiche; conferma in tale senso se ne può trarre dall'assenza di riferimenti sul punto nella disposizione di cui all'art. 148 del medesimo regolamento. Si scorge subito quindi una lettura di questa norma in chiave funzionale al raggiungimento di una molteplicità di obiettivi.

Se da un lato si dà rilevanza all'esigenza di protezione del soggetto debole volta ad esaltare la specialità agricola in un ampio contesto di regolazione del mercato agricolo, dall'altro non può omettersi la circostanza dei rischi di una curvatura della disciplina di contrasto alle pratiche commerciali scorrette, verso una dimensione di mercato concorrenziale.

La dottrina più sensibile (JANNARELLI) ha ben messo in evidenza i termini del dibattito in ordine al rapporto tra PAC e concorrenza, mettendone in luce le tensioni tra Commissione e Parlamento e le ricadute nelle scelte legislative in una dimensione che ancora oggi sembra essere irrisolta.

Le oscillazioni del pendolo tra PAC e Antitrust nell'ambito della regolazione del sistema agroalimentare sembrano nuovamente riproporsi anche nella disciplina delle pratiche commerciali sleali. Non sembra facile proporre una lettura non necessariamente dicotomica, che vorrebbe far prevalere una dimensione di comunanza tra disciplina della concorrenza e PAC, sebbene tuttavia sembri ormai raggiunta una consapevolezza, anche tra i giuristi, della non necessaria incompatibilità del diritto del mercato agricolo e del diritto antitrust.

L'obiettivo, in realtà, è di evitare l'inapplicabilità delle regole di concorrenza per scopi diversi da quelli previsti dall'art. 39 TFUE. Ciò consentirebbe l'impiego delle deroghe in funzione esclusivamente del raggiungimento di detti obiettivi. Come si dirà tra poco, proprio il rapporto tra disciplina *Antitrust* e PAC è un terreno sul quale acquista valenza la specialità dell'impresa agricola.

Il *considerando* 6 della direttiva (UE) 2019/633 sebbene evochi l'eccezionalità agricola a giustificazione di un'esigenza di differenziazione di trattamento giuridico in senso più favorevole per la parte agricola, finisce poi con lo svolgere una pericolosa operazione di equiparazione individuando nella parte debole ogni operatore diverso dal trasformatore e dal distributore: «Che il rischio commerciale sia implicito in qualunque attività economica è un dato di fatto, ma la produzione agricola è caratterizzata anche da un'estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici. Tale incertezza è aggravata dal fatto che i prodotti agricoli e alimentari sono più o meno deperibili e stagionali. In un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al passato, proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare».

Vi è da dire tuttavia che la stessa Direttiva è esplicita nell'affermare che la *ratio* della disciplina è di fornire tutela alla parte agrico-

la e che l'estensione, per così dire, alla parte debole non agricola è strumentale, in quanto «le pratiche commerciali sleali che avvengono nella filiera agricola e alimentare si ripercuotono «a cascata» con effetti negativi sui produttori primari in tale filiera» (*considerando* 6).

A ben vedere, il sostegno al reddito da indirizzare ai soli produttori di materie agricole, dovrebbe comportare una chiara distinzione all'interno della categoria dei soggetti deboli della filiera agro-alimentare tra questi ultimi soggetti e gli altri operatori economici, che esercitano un'attività commerciale e che non sono impegnati in attività agricole. E ciò non solo perché l'attività di produzione delle materie prime presenta un rischio economico maggiore per via dei «processi biologici» e della loro «esposizione ai fattori meteorologici» (*considerando* 6, direttiva 2019/633), ma anche perché l'attività dei produttori agricoli non si esaurisce nell'ambito della produzione e dell'immissione del bene nel mercato, ma presenta finalità ulteriori di rafforzamento del tessuto socioeconomico, culturale e ambientale delle aree rurali (in linea con le nuove PAC).

Sul tema delle pratiche commerciali sleali nelle relazioni contrattuali nell'ambito della filiera agroalimentare si è, come sopra ricordato, da ultimo pronunciata la Corte di giustizia. La sentenza del 13 novembre 2019 (causa C-2/2018) costituisce una delle rare pronunce in tema di interpretazione dell'art. 148 del reg. n. 1308/2013, per di più inerente al tema centrale, ma poco esplorato in sede giurisprudenziale, della proporzionalità della regolazione dei rapporti contrattuali nel mercato agroalimentare per mantenere la sua compatibilità con la disciplina della PAC e del mercato concorrenziale. La sentenza avalla opportunamente una lettura non restrittiva dell'art. 148, par. 4, comma 2°, lett. c), reg. n. 1308/2013 attraverso un aggancio diretto della norma al raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'art. 39 TFUE e che vede i profili c.d. privatistici-individuali e l'area dell'autonomia privata far premio su quelli pubblicistici e di regolazione del mercato in un'ottica di rafforzamento ed efficienza della struttura competitiva, legati al miglioramento del potere negoziale e all'adozione di misure di contrasto alle pratiche commerciali scorrette, donde interessanti spunti interpretativi in relazione alla funzione "servente" della disciplina antitrust rispetto alla PAC.



Il giudice del rinvio chiede se l'art. 148, par. 4, del reg. n. 1308/2013 che prevede che tutti gli elementi dei contratti per la consegna del latte crudo conclusi dagli agricoltori, trasformatori o collettori «siano liberamente negoziati tra le parti» osti ad una disposizione nazionale come l'art. 3, par. 3, punto 1, della legge sul divieto di pratiche sleali, «che obbliga l'acquirente di latte a non applicare prezzi di acquisto diversi» per il latte crudo quando acquista quest'ultimo da venditori dello stesso gruppo. I gruppi sono formati in base al volume di latte venduto e comprendono soltanto produttori che non appartengono a organizzazioni riconosciute di produttori di latte. Ogni gruppo deve applicare lo stesso prezzo al latte crudo avente la stessa composizione e la stessa qualità di quello consegnato all'acquirente con le stesse modalità.

Il giudice del rinvio rileva inoltre che le parti di un contratto, secondo la legge lituana di contrasto alle pratiche commerciali sleali, non possono concordare un prezzo di acquisto per il latte crudo tenendo conto di fattori rilevanti diversi da quelli previsti dalla normativa. In particolare il latte viene acquistato se gli indicatori di qualità iniziali (colore del latte, odore, consistenza, temperatura, gusto, acidità, purezza, densità, sostanze neutralizzanti e inibitrici) sono conformi a quelli previsti nella normativa. L'elenco dei fattori che influenzano il prezzo di acquisto del latte crudo è esaustivo. Le parti del contratto non possono quindi scegliere liberamente i fattori rilevanti ai fini della determinazione del prezzo.

Secondo l'Avvocato generale, volendo sintetizzare la struttura, invero alquanto complessa della disposizione in parola, la regola generale che dovrebbe permeare la nuova organizzazione comune del mercato è la libera determinazione del prezzo di vendita, attraverso il libero gioco della concorrenza, che allo stesso modo «costituisce l'espressione del principio di libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva». In deroga a quanto precede, gli Stati membri possono imporre una serie di formalità contrattuali, sostanzialmente quale misura di sostegno volta a correggere gli squilibri di tale settore specifico.

Tuttavia, anche se gli Stati membri prevedono dette deroghe, l'eccezione incontra però un limite esterno: gli Stati membri non possono arrivare a compromettere il principio della libertà di nego-

ziare tutti gli elementi del contratto, ivi compreso il prezzo, con le limitate eccezioni di cui all'articolo 148, paragrafo 4.

La Corte prende un'indubbia distanza dall'indirizzo assunto dall'Avvocato Generale a seguito di una ossequiosa fedeltà alla Commissione europea. Il diverso avviso della Corte di giustizia si basa essenzialmente sulla curvatura netta verso l'art. 39 TFUE, ed è conseguente alle diverse finalità che si intendono perseguire attraverso la previsione dell'art. 148.

E ciò in quanto

1) L'art. 148 non esaurisce l'intera disciplina delle relazioni contrattuali e lascia margini di manovra ai singoli stati membri (si pensi alla forma scritta opzionale, ricordata nel punto 43 della sentenza).

2) Non vi sono regole in materia di pratiche commerciali sleali nel Regolamento, solo un riferimento generico ma non sono disciplinate né individuate.

3) L'esistenza di una direttiva specifica *ad hoc* in materie di pratiche commerciali sleali, la 2019/633, che prevede una forma di armonizzazione minima conferma l'esigenza del riconoscimento di ampi margini di intervento da parte dello Stato membro.

4) La specificità della situazione lituana (caratterizzata dall'assenza di un regime di concorrenza in grado di garantire un effettivo libero scambio e dunque una libera negoziazione del prezzo del latte), permette l'adozione di una misura considerata più restrittiva, ma comunque finalizzata alla realizzazione di condizioni di libero scambio.

5) Gli obiettivi perseguiti dai due blocchi di discipline (regolamento del mercato comune e legge nazionale contro le pratiche commerciali sleali) non sono i medesimi, avendo la legge lituana la finalità di tutela del soggetto più debole, anche se nel regolamento (al *considerando* 50) si evidenzia come l'uso dei contratti scritti *ex art.* 148, vuole costituire un disincentivo alle pratiche commerciali scorrette.

6) Non è possibile interpretare il reg. n. 1308 nel senso di vietare l'adozione da parte degli Stati membri di una disciplina specifica in ordine alle pratiche commerciali sleali.

7) La questione va posta in termini di proporzionalità e di equilibri tra i diversi obiettivi: PAC, buon funzionamento dell'orga-

nizzazione comune del mercato, mantenimento di una concorrenza effettiva sui mercati dei prodotti agricoli.

A questo proposito, occorre ricordare che la normativa lituana sul contrasto alle pratiche commerciali scorrette lascia comunque margini di definizione del prezzo alla negoziazione delle parti, sebbene entro spazi ben definiti ed evitando una riduzione ingiustificata a danno del soggetto più debole.

8) Una interpretazione dell'art. 148 nel senso di vietare l'adozione di una disciplina volta a combattere le pratiche sleali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari contrasterebbe con gli obiettivi dell'art. 39 TFUE volto ad assicurare un tenore di vita equo ai produttori di latte.

Possiamo affermare che si assiste ad una curvatura, non certamente verso una dimensione di giustizia sociale e di equa distribuzione delle utilità contrattuali, ma verso un'applicazione dell'art. 39, par. *b*), TFUE, che mira alla tutela al miglioramento del reddito dei produttori agricoli, ed in una prospettiva futura, ai nuovi obiettivi della PAC.

Più che muoversi dentro una logica strettamente concorrenziale, la decisione offre spunti di notevole rilievo sulla necessità di individuare regole di proporzionalità nella disciplina dei rapporti contrattuali in agricoltura, per mantenere la compatibilità con quella della PAC. Le pratiche sleali non sono propriamente parte della disciplina della concorrenza tra imprese, ma restano sempre più ancorate al tema dei rapporti di fornitura tra soggetti con potere contrattuale asimmetrico.

Ma ancor prima dobbiamo ricordare che tale questione si svolge dentro un dibattito tutto "privatistico", nel senso che coinvolge l'art. 1322 cod. civ. e l'autonomia privata intesa quale potere dei privati di autoregolare i propri interessi. Qui non si tratta di individuare i limiti che incontra l'autonomia privata, ma di inserirli dentro un piano di regolazione del mercato agricolo.

La riconduzione delle scelte dei privati entro i valori ritenuti superiori dall'ordinamento comporta che le clausole contrattuali, che si pongono in netto contrasto con le linee politiche definite dall'art. 39 e con la tutela dei produttori agricoli, devono essere ritenute

immeritevoli di tutela. Si tratta di orientare e correggere gli interessi individuali per renderli coerenti e compatibili con il raggiungimento degli obiettivi della PAC.

In tal modo il legislatore europeo e municipale consegna la tutela della libertà e della formazione del consenso, naturalmente tutelato dal diritto civile, ad una disciplina di regolazione del mercato sebbene orientata al raggiungimento degli obiettivi della PAC, tra i quali rientra il sostegno del reddito degli agricoltori e la tutela del loro benessere. Dall'altro, tale circostanza – che tradisce una tendenza del diritto privato di allontanarsi dalla sua funzione di tutela degli interessi dei paciscenti per avvicinarsi ad un modello di regolazione del mercato – apre un'altra questione relativa alla natura del mercato agricolo.

Se è vero che la sua funzione è chiaramente e unanimemente riconosciuta nel perseguimento degli obiettivi indicati nell'art. 39 del TFUE, la curvatura della disciplina della concorrenza dovrebbe apparire scontata, come scontata dovrebbe essere la sua funzione servente rispetto alla disciplina della PAC, in un'ottica volta ed esaltare i momenti unitari e sistematici. Tuttavia queste funzioni del mercato agricolo non possono essere declinate nei soli termini di produzione e di efficienza, volta a migliorare ed innovare l'attività di produzione agricola, ma combinarsi e completarsi con le altre politiche della PAC. Si prospetterebbe una visione decisamente più ampia e funzionale, ma anche necessariamente elastica e dinamica aperta ai cambiamenti e alle polifunzionalità, più sensibile in ordine alla valutazione dei processi di mutamento delle politiche agricole.

A ben vedere, non si tratta di valorizzare la libertà di iniziativa economica in sé e di proclamarne la sua piena autonomia e di assicurarne il suo pieno soddisfacimento, ma di assicurarsi che venga svolta dentro la cornice definita nella PAC.

Questa relazione tra PAC e regole antitrust non si misura più come risultante dell'azione di deroghe speciale o generale, all'insegna della frapposizione di limiti per così dire esterni all'attività imprenditoriale, in vista della tutela non solo dell'interesse dei singoli soggetti deboli, ma del mercato agricolo. La piena garanzia e il perseguimento degli obiettivi della PAC attraverso la regolazione del

mercato agricolo passa anche attraverso l'imposizione di limiti legali all'esercizio abusivo dell'attività.

Ne consegue da questa curvatura della regolazione del mercato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di politica agricola, che anche l'efficienza della filiera e del mercato dovrà essere misurata in questa direzione. Gli indicatori non dovranno essere soltanto economici ma ambientali, sociali e culturali, e dovranno aderire alle linee politiche della PAC.

Nella sentenza del caso della vendita di latte fresco in Lituania si coglie un importante indicatore, in grado di misurare le ricadute che la disciplina dell'organizzazione del mercato determinano sull'autonomia privata. Mi riferisco al punto 72 della sentenza dove si afferma che le misure di contrasto «(...) hanno l'effetto di regolamentare il processo di libera negoziazione dei prezzi anche se tali misure incidono sul principio di libera negoziazione del prezzo da pagare per la consegna di latte crudo».

Si tratterebbe di orientare e correggere gli interessi individuali per renderli coerenti e compatibili con le finalità generali dell'ordinamento. Che la scelta di svolgere e di come svolgere un'operazione di scambio, manifestazione propria dell'autonomia privata, non sia condizionata da fenomeni di debolezza contrattuale è questione che attiene alla libertà di iniziativa economica individuale, ma anche espressione di un interesse generale dell'ordinamento. Tutto ciò potrebbe costituire una conferma, rappresentando un dato ormai acquisito nel dibattito giuridico.

Ma così non è. L'elemento di novità da cogliere consiste nella circostanza che quest'opera di bilanciamento in concreto, che punta l'accento sulla protezione reale delle scelte individuali mira ad esaltare l'ambito di autonomia negoziale dischiudendo gli spazi che di volta in volta le dinamiche di filiera tendono a chiudere.

IRENE CANFORA

## LA POLITICA AGRICOLA COMUNE TRA ATTESA PER UNA RIFORMA E ATTUALI PROFILI APPLICATIVI. CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. Obiettivi e fondamenta della nuova PAC. Un contributo alla lettura della politica agricola europea. – 2. I finanziamenti per l'agricoltura. – 3. L'autonomia privata nella regolazione del mercato e le scelte degli agricoltori. – 4. Lo sviluppo sostenibile nella PAC 2021-27.

1. I lavori di questo Convegno, che intervengono in una fase ancora *in fieri* dell'assetto delle politiche agricole europee per il prossimo futuro, hanno permesso di focalizzare il filo conduttore della riforma, nel passaggio dall'attuale regolamentazione della PAC 2014-20 – già profondamente innovata rispetto al passato, nella sua prima impostazione e nella cosiddetta “riforma di medio termine” del 2017 – verso nuove soluzioni normative che saranno adottate per adeguare le politiche agricole europee al contesto in cui interviene la riforma, mutato in modo significativo rispetto al passato, come si legge nelle pagine di accompagnamento che compongono la relazione introduttiva alle proposte di regolamento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio: COM (2018) 392 *final*, norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC); COM (2018) 393 *final*, su finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune; COM (2018) 394 *final*, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo.

Relazione che rappresenta una base di partenza comune per i testi che compongono la riforma, secondo una logica unificante che guida il principale intervento della nuova PAC, la proposta dedicata ai piani strategici, che ha assorbito i precedenti regolamenti sul finanziamento all'agricoltura sotto l'egida dei criteri dell'efficienza normativa e della semplificazione (Albisinni).

Le premesse da cui parte la Commissione nel presentare la nuova PAC, che assume a suo fondamento la "valutazione di impatto degli scenari alternativi per l'evoluzione di tale politica" rappresentano un quadro in cui emergono significativi elementi di contesto, alcuni dei quali soltanto reiterano preoccupazioni già emerse negli anni addietro: la sensibile riduzione dei prezzi agricoli; l'apertura dell'UE ai mercati mondiali nei negoziati commerciali, recentemente orientata verso il modello degli accordi bilaterali – e il conseguente crescente sforzo di competitività delle imprese che operano nel settore agricolo; la prioritaria considerazione dei cambiamenti climatici e delle modalità di svolgimento dell'attività agricola dirette a garantire la sostenibilità ambientale; la pressione dell'immigrazione nello spazio geopolitico europeo, che l'agricoltura è destinata in parte ad assorbire al suo interno, conservando e rinnovando le capacità di resilienza socio-economica di conservazione degli ambiti rurali.

La complessità del contesto ambientale, sociale ed economico riflette l'esigenza di una interazione tra soluzioni normative delineate nella nuova PAC. Quest'ultima si trova a fronteggiare, con maggiore evidenza che in passato, la tensione tra una agricoltura che produce beni e servizi di interesse collettivo, per la sua stessa natura intrinsecamente legata ad uno sviluppo sostenibile del territorio rurale, e l'esigenza di un supporto e una compensazione dei valori collettivi (non meramente economici) richiesti a imprese che per altro verso si vogliono sempre più competitive (come sottolinea Goldoni, ripercorrendo le letture dal versante degli economisti agrari, oltre che dei giuristi)

Dunque, la domanda «se la riforma del 2013 sia sufficiente a consentire alla PAC di rispondere adeguatamente alle attuali sfide generali relative alla salute economica del settore agricolo, alla cura

dell'ambiente, all'azione in materia di cambiamenti climatici e a un tessuto economico e sociale forte nelle aree rurali dell'UE, specialmente in vista delle nuove possibilità di azione nei settori del commercio, della bioeconomia, delle energie rinnovabili, dell'economia circolare e dell'economia digitale»<sup>2</sup>, prova a trovare risposta nelle linee portanti della politica agricola comune, esaminate nelle diverse sessioni del Convegno.

Due sono gli aspetti principali che costituiscono la chiave di lettura per interpretare le logiche europee, ben evidenziati già nella struttura del Convegno e sui quali le presentazioni dei relatori aprono una importante prospettiva di riflessione su entrambi gli aspetti.

Da un lato, l'analisi di (quel che resta) dei finanziamenti all'agricoltura, per comprendere le logiche sottostanti alla profonda rivisitazione degli strumenti finanziari della PAC nel prossimo settennio, in ordine alla costruzione stessa dei regolamenti europei e al modo in cui dovranno attrezzarsi gli Stati membri (e le imprese agricole) per darvi attuazione.

Dall'altro, continua ad accentuarsi il ruolo dell'autonomia privata, sia come meccanismo cui affidare il governo dell'agricoltura, sia nelle forme dello strumentario giuridico destinato, in concreto, ad assicurare il funzionamento dei mercati agroalimentari – anche attraverso l'attuazione degli schemi normativi europei nei diritti nazionali.

2. Sul primo tema, la strutturazione del sistema dei finanziamenti all'agricoltura, profondamente rivisitato dal progetto di riforma, si può innanzitutto osservare come esso si discosti per due ragioni dalla costruzione di un vero e proprio “diritto europeo dell'agricoltura”.

In primo luogo, il riferimento è al ruolo del diritto e degli strumenti regolatori del mercato. L'articolazione dell'impianto finanziario basata sul sistema delle *performance*, quale emerge dall'impostazione dei “piani strategici”, riflette un modello di carattere più

---

<sup>2</sup> Relazione di accompagnamento alle proposte, par. 1.



economico che giuridico, che affievolisce il profilo delle disposizioni normative a monte dell'erogazione del finanziamento e della qualificazione delle tipologie di aiuti a favore di un approccio "aziendalistico" della distribuzione dei finanziamenti dedicati all'agricoltura. Il sistema attualmente in vigore, in cui i presupposti di accesso, diversificati a seconda delle situazioni predefinite a livello europeo, subordinano l'erogazione del finanziamento alla verifica del rispetto delle condizioni, si trasforma in un meccanismo flessibile, sia in riferimento alla individuazione delle condizioni di accesso, sia al ruolo degli Stati membri per adattare gli schemi (la cui struttura giuridica diviene essenziale) alle realtà nazionali.

Il sistema degli indicatori, in parte impostati direttamente dai regolamenti per rispondere al quadro generale che emerge dai dati di contesto e in parte individuati dagli Stati membri per facilitare il raggiungimento degli obiettivi, ha l'effetto significativo di spostare i meccanismi del finanziamento dal criterio della conformità (che vede la centralità della funzione amministrativa di controllo preventivo rispetto ai meccanismi sanzionatori – la cui applicazione e i cui limiti, sul piano dell'attuazione nazionale sono stati dettagliatamente evidenziati nelle relazioni di Fioritto e Mazzanti) a quello dell'efficacia dei risultati.

La ricaduta, in termini di imputazione delle scelte, è data da un accresciuto ruolo attivo degli Stati membri, sul piano della responsabilità ad essi attribuita nel contributo attivo all'indirizzare la *governance* dei mercati agricoli verso obiettivi che hanno lo scopo di rispondere alla complessità della globalizzazione. In primo luogo, agli Stati è affidato il ruolo di individuare il nesso tra gli obiettivi da raggiungere e i relativi indicatori che permettono di monitorare i risultati da raggiungere, in secondo luogo hanno il compito di mettere le imprese nazionali in condizione di raggiungere i risultati e di garantire l'efficacia dei controlli intermedi e finali dei risultati. Si tratta di un passaggio significativo rispetto al passato. Infatti, il processo di adattamento al nuovo sistema non coinvolge esclusivamente l'apparato amministrativo e sanzionatorio predisposto dagli Stati membri: richiede uno sforzo ulteriore nella realizzazione di servizi di supporto e di accompagnamento alla realizzazione degli obiettivi, attraverso

l'incremento dei servizi di consulenza all'agricoltura (come segnalava, già in altra sede – al Convegno di Firenze<sup>3</sup> – Marianna Giuffrida, nell'evidenziare l'importanza dei soggetti che saranno deputati a queste funzioni nella attuazione della prossima PAC).

In questo, l'approccio "aziendalistico" del sistema dei finanziamenti della nuova PAC basato sulla valutazione delle performance accresce le competenze degli Stati nel valutare opportunità e rischi, attraverso una analisi *swot* della realtà delle agricolture nazionali che rivoluziona definitivamente la regolazione del sistema agricolo, tradizionalmente fondato su meccanismi di reti di sicurezza comunque assicurate, sia pure in misura minimale, ai produttori agricoli. La conseguenza da aspettarsi è quella di produrre una "concorrenza" tra sistemi nazionali, in relazione alla maggiore o minore capacità di raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli Stati membri, destinata a riverberarsi sulla competitività delle imprese – a seconda delle capacità di "adattamento" nazionali al nuovo sistema di finanziamento.

In questo quadro, gli imprenditori agricoli rappresentano a loro volta attori non marginali nel funzionamento del meccanismo finanziario – e non più meri soggetti passivi delle scelte della politica europea – in quanto la determinazione dei finanziamenti si fonda sull'effettiva realizzazione degli obiettivi, vale a dire sul riscontro degli indicatori di risultato (in concreto dipendenti dall'attività e dalla competitività delle imprese).

L'impostazione della nuova PAC valorizza dunque valutazioni economiche alla base delle scelte nazionali, per la distribuzione dei pagamenti.

In questo quadro, il ruolo della regolazione giuridica non scompare ma si trasforma, per adeguare gli strumenti normativi che guidano e governano la realizzazione degli obiettivi economici.

Ciò vale innanzitutto nella definizione dei sistemi di monitoraggio delle azioni, che comportano un mutamento nell'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche deputate ai controlli nel

---

<sup>3</sup> Convegno in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Firenze 21-22 novembre 2019 "Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza".

settore agricolo (Fioritto); riguarda poi il rafforzamento dei servizi di consulenza, che svolgono un ruolo di supporto, affidato a soggetti intermedi, a favore delle imprese investite dal cambiamento del modello regolativo. Si pensi soltanto all'adeguamento alle nuove regole della condizionalità rafforzata, derivante dalla nuova configurazione degli eco-schemi, cui saranno chiamate le imprese agricole, per effetto di una revisione degli interventi per il *greening* considerati inefficienti dalla Corte dei Conti e "rivisitati" nel senso di una maggiore efficacia delle politiche pubbliche per l'ambiente, che coinvolgono direttamente il comportamento delle aziende che operano nel settore agricolo (Masini).

Per altro verso, il modello "economico" della valutazione delle performance, fondato sui risultati effettivi raggiunti dagli operatori coinvolti nelle attività agricole, finisce per incidere direttamente sulla rimodulazione delle attività delle imprese. Il cambiamento incide qui in primo luogo sulle responsabilità derivanti dalle relazioni contrattuali con la PA (secondo il modello dei "contratti agroambientali", richiamato nella relazione di Lattanzi).

Le ricadute sull'adempimento degli obblighi assunti dalle imprese agricole con le amministrazioni pubbliche d'altro canto (come osservato sempre da Lattanzi), conducono verso forme di agricoltura di gruppo che permettono una ottimizzazione dei costi e a una massimizzazione dei risultati.

Questo passaggio, che pure è destinato a garantire una maggiore efficienza dei risultati, porta con sé una serie di conseguenze sul piano giuridico che dovranno essere poi oggetto di specifica regolazione: dalle regole per verificare l'adempimento degli obblighi di risultato imposti ai produttori agricoli per effetto dei contratti ambientali, alla imputazione delle responsabilità all'interno dei gruppi di imprese destinatarie di misure finanziarie di sostegno (quanto all'esigenza di regolazione che nasce dalla semplificazione economica, si pensi, a titolo esemplificativo, alle conseguenze giuridiche che discendono dall'organizzazione in gruppi di agricoltori biologici associati al fine di costituire un soggetto unico da assoggettare ai controlli ufficiali, che produce un'economia dei costi, ma ripropone nel contempo l'esigenza tutta giuridica della regolazione interna al gruppo

e della imputazione delle responsabilità per le violazioni riscontrate dagli organismi di controllo).

Un altro effetto dell'impostazione della prossima PAC riguarda l'affievolimento di un quadro unitario dell'agricoltura europea.

Si potrebbe dire, riprendendo una formula già utilizzata in passato (l'espressione è di Costato), una regolazione dell'agricoltura “*à la carte*”, in riferimento alla possibilità degli Stati membri di adeguare le sempre più flessibili regole europee alle situazioni interne.

Invero, con il modello di sostegno ai piani strategici, si opta definitivamente per un “decentramento” delle misure – senza però che venga meno la cornice europea di riferimento – per rimettere agli Stati membri la diversificazione delle misure in base alla realtà territoriale.

A questo riguardo, è stato sottolineato che la nuova PAC realizza una semplificazione del quadro europeo, pur senza rinunciare a tracciare un quadro degli elementi basilari delle politiche agricole (tra cui, la definizione della figura di agricoltore destinatario dei finanziamenti, tuttora in fase evolutiva) producendo, a valle, una “*ammistrativizzazione delle scelte*” che ribalta sugli Stati il compito di operare le scelte di gestione delle risorse attribuite dal bilancio europeo (Albisinni).

Si afferma infatti, nella relazione alle proposte che «il maggiore potere di scelta che avranno gli Stati nel selezionare e adattare gli strumenti politici disponibili della PAC al fine di conseguire gli obiettivi, con un modello più basato sui risultati, dovrebbe ridurre ulteriormente la possibilità che l'azione della PAC superi un livello proporzionato».

D'altro canto, una volta che il sistema di finanziamento è costruito sulla valutazione delle *performance* in riferimento alle specifiche realtà nazionali, ove gli Stati membri sono tenuti a definire le azioni così come le correzioni a situazioni disomogenee, il decentramento delle scelte appare funzionale alla necessaria flessibilità del sistema.

In verità, una anticipazione di questo approccio si era registrata già in relazione alle articolazioni delle misure di sviluppo rurale nel reg. n. 1257/1999. L'art. 41, precisava, infatti, che la programmazione delle misure di sostegno (all'interno degli Stati membri) doves-

se avvenire a livello territoriale, riconoscendo l'intrinseca diversità tra le agricolture europee: «I piani di sviluppo rurale sono redatti al livello geografico ritenuto più opportuno. Essi sono elaborati dalle autorità competenti designate dallo Stato membro e presentati dallo Stato membro alla Commissione, previa consultazione delle autorità e delle organizzazioni competenti, all'adeguato livello territoriale».

La "decentralizzazione" si estende ora all'intero meccanismo finanziario unificato nella figura dei piani strategici.

La novità, al di là delle esigenze di un adattamento che come si è detto occuperanno gli Stati membri in fase di esecuzione dei regolamenti quando entreranno in vigore, è però segno di una attenzione alle diversità culturali e territoriali delle agricolture nazionali, che, sia pure in una necessaria visione di insieme, che è propria degli obiettivi – in particolare quelli ambientali e climatici – deve essere poi calibrata in relazione alle specificità territoriali che rappresentano la ricchezza dell'agricoltura europea (Jannarelli).

Si realizza così un effetto bidirezionale delle responsabilità degli Stati membri nell'attuazione della PAC.

Da un lato, come si è detto, al loro interno, gli Stati sono chiamati a identificare le misure territorialmente adeguate al raggiungimento degli obiettivi. Dall'altro, la responsabilità di regolazione nell'orientare gli strumenti giuridici occorrenti al raggiungimento degli obiettivi si riflette verso l'esterno, perché l'accresciuto potere decisionale rimesso agli Stati membri impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli accordi internazionali, suscettibili di applicazione variabile per effetto dell'adattamento delle misure di sostegno alle singole realtà nazionali (cfr. Albisinni). Peraltro, come si è detto altrove a proposito del caso specifico delle misure a sostegno del rinnovo generazionale<sup>4</sup>, gli Stati membri, nell'individuare gli strumenti per raggiungere gli obiettivi dei piani strategici, potranno affiancare ai meccanismi finanziari previsti dal regolamento europeo anche strumenti legislativi nazionali regolativi e incentivanti, diretti a facilitare

---

<sup>4</sup> Si permetta il rinvio a un lavoro successivo al Convegno: Canfora, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella Politica Agricola Comune 2021-27*, in *Diritto Agroalimentare* 1, 2020.

il raggiungimento dei risultati e a produrre una valutazione positiva dell'azione di monitoraggio degli indicatori.

3. Ampia considerazione è stata riservata, nell'impianto del Convegno e nelle relazioni presentate in particolare nella terza sessione, al tema degli strumenti privatistici messi a disposizione degli operatori economici nel quadro della regolazione dei mercati agro-alimentari europei.

Rispetto a quanto osservato a proposito dell'impianto macroeconomico delle misure finanziarie della PAC, in ordine al nuovo approccio seguito per i piani strategici, qui il rapporto tra diritto e economia sembra invertirsi.

Com'è stato sottolineato da più parti già in occasione della riforma avviata nel dicembre 2013, infatti, nella regolazione dei mercati agricoli europei, spazi crescenti di autonomia sono riservati alle imprese, che devono preoccuparsi, mediante l'utilizzo di strumenti privatistici (per certi versi dipendenti in concreto dalle scelte legislative nazionali) di sopperire alla riduzione degli aiuti – riduzione che si è progressivamente realizzata negli ultimi anni, al di là quella che è stata definita la “rete di sicurezza” per le aziende agricole.

A fronte della riduzione delle misure di sostegno diretto o “garantito” all'agricoltura, la crescente attenzione del diritto europeo per gli strumenti giuridici privatistici diretti a regolare i rapporti tra gli attori economici, riconduce ad una cornice giuridica che orienta la normativa nazionale anche sul piano delle regole di comportamento tra soggetti privati.

Una regolazione che, affinché possa produrre i suoi effetti (come si è visto già nella riforma del 2013 e poi con le misure di adeguamento del dicembre 2017), esige che gli schemi giuridici e (auspicabilmente) anche gli strumenti rimediali siano elaborati a livello europeo, perseguendo la logica di un riequilibrio nei rapporti di una filiera, quella agroalimentare, in cui l'equa distribuzione del valore tra gli operatori economici rimane il problema di fondo.

Le relazioni hanno focalizzato l'attenzione degli ascoltatori sulle principali tracce dei prossimi interventi normativi. Va detto che,

sempre considerando la riforma tuttora in via di elaborazione, c'è da aspettarsi – con maggiore probabilità rispetto all'impianto generale della PAC, finora descritto e come è già accaduto con la riforma di medio termine del 2017 – emendamenti o modifiche in sede di adozione dei regolamenti, che il Parlamento europeo potrà contribuire a individuare, proprio a tutela di quel riequilibrio dei rapporti all'interno della filiera che è al centro dell'attenzione di chi rappresenta le esigenze dell'agricoltura negli Stati membri.

I temi affrontati hanno riguardato innanzitutto le modalità di intervento sullo squilibrio nei rapporti di filiera.

Tra queste, si è analizzata la prospettiva evolutiva della riflessione già avviata a conclusione della PAC 2014-20, per armonizzare a livello europeo le regole per il contrasto alle pratiche sleali che colpiscono le imprese più deboli della filiera agroalimentare, valutando l'efficacia degli strumenti giuridici sinora elaborati per assicurare una equa ripartizione del valore lungo la filiera (Russo).

Un altro aspetto, di importanza crescente nel panorama europeo, ha riguardato i modelli di gestione del rischio in agricoltura (Bolognini), attraverso il ricorso a meccanismi assicurativi e preventivi rispetto all'alea che colpisce i produttori agricoli, non solo per rischi di carattere sanitario o ambientale, ma anche, da ultimo, per effetto del mutamento di impostazione della politica agricola e della riduzione delle misure di sostegno, anche per ridurre preventivamente i rischi di mercato, ulteriore conseguenza della globalizzazione descritta nelle premesse ai regolamenti. Invero, in una logica di sempre maggiore responsabilizzazione e "autoregolazione" delle imprese che operano sui mercati agricoli, chiamate a contribuire direttamente al raggiungimento degli obiettivi del sistema, il richiamo espresso, nelle regole europee dell'agricoltura, allo strumento assicurativo per una adeguata gestione del rischio, rappresenta una possibile risposta (preventiva) alle crisi delle imprese, in un sistema che trasferisce sugli operatori economici il peso della stessa valutazione delle strategie aziendali da adottare per far fronte alle crescenti sfide in termini di competitività.

Profilo questo che non può essere però letto in termini assoluti. L'attenzione agli strumenti privatistici di gestione del rischio non

può prescindere dalla complessiva impostazione delle misure di sostegno e di regolazione dei mercati affidate ora alla analisi degli Stati membri e che includono, tra l'altro, gli investimenti per le infrastrutture rurali e i servizi essenziali e che non possono prescindere dalle misure che assicurino l'effettività dell'accesso al credito per gli investimenti delle imprese agricole.

Infine, sono stati puntualmente analizzati i meccanismi giuridici che permettono la circolazione e l'utilizzo da parte dei produttori agricoli, di quegli "strumenti di regolazione del mercato" – i diritti all'aiuto e le autorizzazioni per l'impianto e il reimpianto dei vigneti – nell'ottica della loro fruibilità da parte dei titolari dei diritti nell'organizzazione dell'attività produttiva e nella programmazione aziendale (relazioni di Matteoli e Lucifero). A tale riguardo, si sono messi in luce, nelle due relazioni, i margini di flessibilità nell'utilizzo, da parte degli operatori economici, di tali diritti che, nel contempo, rappresentano beni dell'azienda agricola: ancora una volta, si tratta di aspetti che potranno rilevarsi di particolare utilità alla luce del quadro sopra illustrato, in riferimento al ruolo di "motore" dei produttori agricoli nell'ottimizzazione delle risorse disponibili per incrementare la competitività sui mercati. Ancora una volta, emerge dall'analisi attenta delle relazioni l'interazione tra le regole europee, e l'impostazione di fondo della nuova politica agricola, verso meccanismi e strumenti che favoriscono la logica della competitività: in particolare, nel settore delle produzioni vitivinicole, dove (come messo in evidenza dalla relazione di Lucifero) le regole delle autorizzazioni possono incidere (anche negativamente) sulle produzioni di qualità, e dunque la regolazione giuridica, ai diversi livelli normativi, può evitare un uso distorto dei "valori economici" generati dalla regolazione dei mercati.

4. Al di là dei diversi strumenti che verranno consolidati nei regolamenti di riforma della PAC al termine della procedura istituzionale, il Convegno ha messo in evidenza, nei diversi interventi l'intersezione della nuova PAC con i profili dello sviluppo sostenibile di Agenda 2030.

La PAC 2021-27, già dai testi delle proposte, appare chiaramente orientata verso il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo soste-



nibile, nelle sue diverse sfaccettature e nella prospettiva di coniugarli con (tutte) le funzioni proprie dell'agricoltura. La complessità del quadro di contesto di cui si è parlato in premessa richiede che gli obiettivi dello sviluppo sostenibile divengano, attraverso la dinamicità dell'impostazione della nuova PAC, il ruolo degli Stati membri e l'attività dei produttori agricoli, parte integrante dell'agricoltura europea.

La tutela dell'ambiente, come afferma Jannarelli, investe l'agricoltura in ogni sua parte, quale attività che produce esternalità positive per la collettività, dalla modalità di coltivazione e allevamento, alle misure che permettono il contrasto ai cambiamenti climatici, elementi con cui l'uso della terra deve necessariamente fare i conti, sempre in relazione alle caratteristiche proprie di ciascun ambito territoriale.

La stessa configurazione di quelle che possono essere considerate attività agricole ai fini dei regolamenti europei e la definizione di "ettari ammissibili" ai fini dell'ottenimento degli aiuti, collegate alla fruizione agricola dei terreni, come è stato sottolineato (Pisciotta), conferma il ruolo fondamentale dell'agricoltura in una prospettiva di conservazione ambientale e rileva ai fini della qualificazione di specialità dell'impresa agricola.

D'altronde, come pure è emerso dalle diverse relazioni che hanno toccato i temi delle nuove misure ambientali (Jannarelli, Masini, Lattanzi, Pisciotta), l'impostazione della riforma è diretta a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi ambientali, escludendo rendite di posizione: il nuovo approccio regolativo infatti intende ridurre le conseguenze negative generate da strumenti "statici" di sostegno, tra l'altro criticati dalla Corte dei conti europea in ordine alla loro reale efficacia<sup>5</sup>.

Il ruolo dell'agricoltura per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, che si coniuga con una funzione propria delle politiche agricole sin dall'origine della costruzione europea si lega poi anche agli altri aspetti dello sviluppo sostenibile, ed in particolare il ruolo sociale di rafforzare il tessuto socio economico delle aree rurali.

---

<sup>5</sup> Relazione Corte dei conti dell'UE, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*.

Ciò avviene, innanzitutto, come ricordato nella relazione di Russo, in una logica di governo delle relazioni tra gli operatori economici e di contrasto agli squilibri economici all'interno della filiera produttiva.

Tra questi obiettivi, i temi dell'equa distribuzione del valore nella filiera e della garanzia dei redditi delle imprese agricole («i prezzi dei prodotti agricoli sono diminuiti» – si sottolinea nelle premesse della riforma), si affianca all'esigenza di rafforzare le tutele dei lavoratori e garantire la conservazione dei posti di lavoro in agricoltura, il ricambio generazionale.

Il mantenimento del territorio rurale nel suo complesso assume un ruolo centrale nella visione dell'agricoltura che si va costruendo per il prossimo settennio. Si tratta di una prospettiva che ormai deve tener conto anche dei mutamenti geopolitici e degli effetti dei flussi migratori sull'impiego nei lavori agricoli stagionali: profili che, a loro volta, richiedono una attenzione particolare al ruolo di motore dello sviluppo sostenibile espresso dal settore agricolo, affinché le tensioni sociali che ne possono derivare non si trasformino in una guerra tra poveri.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ROBERTA PELEGGI

## **AGRICOLTURA SOSTENIBILE E DIRITTO UNIFORME: LA GUIDA LEGALE UNIDROIT/FAO/IFAD SUL *CONTRACT FARMING***

### ABSTRACT

Da qualche anno il *contract farming* è diventato centrale nell'agenda di lavoro delle organizzazioni internazionali quale strumento per sostenere le economie dei Paesi meno avanzati, promuovere lo sviluppo sostenibile e migliorare le condizioni di lavoro e di vita delle popolazioni più povere. Il risultato di maggiore pregio è rappresentato dalla pubblicazione nel 2015 della Guida Legale sul *Contract Farming*, frutto dello sforzo congiunto dell'Istituto Internazionale per l'Unificazione del Diritto Privato (UNIDROIT), dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e del Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD). Il presente lavoro intende presentare gli obiettivi e i contenuti principali di questo strumento, nonché le iniziative messe finora in campo per la sua concreta implementazione.

*In recent times, contract farming has become central in the agenda of international organizations as a tool to support the economies of the least developed countries, promote sustainable development, and improve the working and living conditions of the poorest people. The most valuable result is the publication, in 2015, of the Legal Guide on Contract Farming, a joint effort of the International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The present contribution describes the main purposes and contents of this legal instrument, as well as the initiatives that have been taken so far for its concrete implementation.*

PAROLE CHIAVE: Sviluppo sostenibile – Agricoltura – Contratti di produzione agricola – Diritto uniforme.

KEYWORDS: *Sustainable Development – Agriculture – Agricultural Production Contracts – Harmonization of Law.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La natura giuridica e la struttura della Guida Legale. – 3. Gli obiettivi della Guida Legale. – 4. Il campo di applicazione della Guida Legale. – 4.1. La nozione di contratto di produzione agricola. – 4.2. Il quadro normativo di riferimento. – 4.2.1 Relazioni contrattuali di natura domestica. – 4.2.2 Relazioni contrattuali di carattere internazionale. – 5. Aspetti fondamentali dei contratti di produzione agricola. – 5.1. Parti del contratto. – 5.2. Conclusione, forma e contenuto del contratto – 5.3. Obbligazioni delle parti. – 5.3.1. Obbligazioni correlate al prodotto. – 5.3.2. Obbligazioni correlate al processo. – 5.4. Sopravvenienze. – 5.5. Rimedi contro l'inadempiamento. – 5.5.1 Rimedi a disposizione del committente/acquirente. – 5.5.2 Rimedi a disposizione del produttore. – 5.6. Durata, rinnovo e scadenza del contratto. – 5.7. Risoluzione delle controversie. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Com'è stato autorevolmente osservato<sup>1</sup>, la manifestazione più significativa del processo di industrializzazione del settore agricolo negli anni recenti è il diffondersi, nei Paesi più avanzati fino alle economie in via di sviluppo e in transizione, della pratica nota come *contract farming*, cioè “agricoltura sotto contratto”<sup>2</sup>.

Il successo di tale fenomeno, basato sulla conclusione di accordi in genere piuttosto complessi tra imprese agricole e imprese agroindustriali nella fase solitamente antecedente all'inizio del ciclo produttivo<sup>3</sup>, si spiegherebbe alla luce dei potenziali vantaggi misurabili non solo nei termini di una maggiore efficienza della filiera, di una riduzione dei rischi e dei costi d'impresa, di una maggiore facilità nell'accesso al credito, ma anche di un miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita della popolazione nelle aree economicamente più svantaggiate del pianeta, allo stesso tempo salvaguardando l'ambiente<sup>4</sup>.

Taluni Paesi, sia fuori sia all'interno dell'Europa, hanno emanato anche recentemente normative specifiche in materia, sebbene talvolta limitate a specifici comparti della produzione.

Con l'obiettivo di concorrere alla realizzazione di condizioni adeguate per uno sviluppo economico sostenibile, anche l'Istituto Internazionale

---

<sup>1</sup> A. JANNARELLI, *Contractual Framework and Inter-firm Co-operation in the Agriculture Sector*, in *Unif. Law Rev.* (2012), 2012, 247 ff.

<sup>2</sup> Nel 2009, la Conferenza delle Nazioni unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) stimava in più di 110 i Paesi del mondo in cui il *contract farming* è praticato: cfr. UNCTAD 2009. *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

<sup>3</sup> Tali accordi assumono diverse denominazioni a livello statale: *production contracts*, *agricultural contract*, *contrats d'intégration*, contratti di integrazione verticale, *contract farming*, contratti agro-industriali ecc.

<sup>4</sup> Cfr. per tutti D. GLOVER - K. KUSTERER, *Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development*, Houndsmill, 1990.

per l'Unificazione del Diritto Privato (UNIDROIT)<sup>5</sup> e l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), insieme al Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)<sup>6</sup>, hanno elaborato una guida legale dedicata all'argomento<sup>7</sup>.

Pur essendo apparso nella seconda metà dell'anno 2015, questo documento non ha tuttavia ricevuto una particolare attenzione da parte della nostra dottrina. Il presente studio si propone quindi di colmare questa lacuna, offrendo un'analisi che ne indaga la struttura, gli obiettivi, l'ambito di applicazione e i contenuti principali, con specifica attenzione, nella parte conclusiva, alle iniziative messe finora in campo ai fini della sua concreta implementazione.

Condotta nella prospettiva appena indicata, tale analisi consentirà di riflettere in modo più ampio sulle specificità del fenomeno della c.d. agricoltura sotto contratto.

2. La Guida Legale UNIDROIT/FAO/IFAD relativa al *contract farming* (di seguito: "Guida Legale" o "Guida") si aggiunge al sempre più ampio numero di strumenti normativi che, sebbene per il tramite di tecniche diversificate, perseguono un intento armonizzatore del diritto privato – e, più spesso, del diritto commerciale – attraverso un approccio *soft*<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> L'Istituto Internazionale per l'Unificazione del Diritto privato (UNIDROIT) è un'organizzazione intergovernativa indipendente con sede a Roma, che ha lo scopo di formulare strumenti, principi e regole di diritto uniforme al fine di armonizzare il diritto degli Stati o gruppi di Stati nel campo del diritto privato e commerciale. Le informazioni sui principali strumenti normativi approvati o in via di approvazione da parte dell'Istituto, e la relativa documentazione, sono reperibili al sito internet <http://www.unidroit.org>.

<sup>6</sup> L'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e il Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD) sono due agenzie specializzate delle Nazioni unite. Creata nel 1945, la FAO conta oggi 194 Stati membri e il suo impegno principale è diretto a incanalare gli sforzi internazionali per combattere la fame nel mondo (<https://www.fao.org>); l'IFAD è stata invece fondata come istituzione finanziaria internazionale nel 1977 e si dedica alla lotta contro la povertà e la fame nelle aree rurali dei Paesi in via di sviluppo (<https://www.ifad.org>).

<sup>7</sup> UNIDROIT/FAO/IFAD *Legal Guide on Contract Farming* (consultabile all'indirizzo <https://www.unidroit.org/instruments/contract-farming/legal-guide>). Preme evidenziare che, quale strumento complementare alla Guida legale sull'agricoltura a contratto, le tre istituzioni partner hanno lavorato insieme alla preparazione della *Legal Guide on Land Investment Contracts*, la cui prima bozza (Zero Draft) è stata aperta alla consultazione degli *stakeholders* a partire dal 1° giugno 2019 fino al 31 ottobre 2019, ed è ora in via di definitiva approvazione (per maggiori informazioni sul progetto si v. <https://www.unidroit.org/work-in-progress/agricultural-land-investment>).

<sup>8</sup> È noto come l'agenda degli organismi internazionali che svolgono un ruolo attivo nel processo di armonizzazione del diritto privato (*in primis*, lo stesso UNIDROIT ma anche la Commissione delle Nazioni unite per il commercio internazionale, UNCITRAL) si sia già

Nonostante sia priva di una forza normativa vincolante, la Guida mira infatti a innescare un processo spontaneo di ravvicinamento del diritto del settore, rivolgendosi a un pubblico di destinatari particolarmente ampio.

Dal punto di vista della struttura, essa si compone di sette capitoli, con molte suddivisioni interne.

Il primo capitolo è dedicato alla descrizione delle fonti normative rilevanti ai fini della disciplina di tale tipo di accordi; i successivi capitoli toccano, invece, le vicende principali del rapporto contrattuale: dalla formazione, al contenuto, ai rimedi contro l'inadempimento, alle sopravvenienze, al rinnovo e alla scadenza, alla risoluzione delle controversie.

I sette capitoli sono preceduti da un'introduzione avente lo scopo di illustrare, da una parte, i principali benefici ma anche i rischi – non trascurabili – connessi alla pratica dell'agricoltura sotto contratto<sup>9</sup>; dall'altra, l'ambito di applicazione che la Guida intende coprire.

Nella parte conclusiva, è, poi, riprodotto un indice analitico che fornisce un elenco delle questioni principali e dei sotto-temi trattati all'interno del documento (con il rinvio alle parti pertinenti), per un totale di 233 pagine.

I riferimenti incrociati sono ricorrenti lungo tutto il testo, facilitando la consultazione selettiva per argomenti. In linea con gli intenti generali del documento, il linguaggio è accessibile e diretto.

3. Come può leggersi nella Prefazione, la Guida è concepita anzitutto per assistere i soggetti privati, *i.e.* le persone fisiche e/o giuridiche e i loro consulenti legali, coinvolti nella stipulazione dei contratti del setto-

---

da tempo indirizzata verso l'elaborazione di strumenti normativi di *soft law* piuttosto che di convenzioni o leggi modello. Le tecniche utilizzate a questo scopo sono varie: si va dai *Principles*, come ad es. i Principi UNIDROIT dei contratti commerciali internazionali che propongono regole sostanziali uniformi per i rapporti commerciali internazionali, o i Principi dell'Aja sulla scelta del diritto applicabile ai contratti commerciali internazionali, che intendono essenzialmente fungere da fonte di ispirazione per gli interpreti e i legislatori; alle Guide legislative, come ad es. la Guide legislativa dell'UNCITRAL sull'insolvenza, che hanno come destinatari specificamente i legislatori; alle Guide legali, che si rivolgono a un numero più ampio di soggetti, anche privati; o ancora alle Raccomandazioni, come ad es. le Raccomandazioni UNCITRAL sul valore legale dei registri informatici, dirette a Governi, organizzazioni internazionali, etc.

<sup>9</sup> I rischi principali connessi a tale pratica sono rappresentati dal sovraindebitamento cui possono andare incontro gli agricoltori, costretti spesso a sostenere costi ingenti per adattare la propria struttura alle esigenze della controparte commerciale non ammortizzabili nel breve periodo, e nell'eccessiva specializzazione che può essere loro richiesta, che può minarne l'autonomia; nel diffondersi della produzione agricola monoculturale, che può rappresentare un pericolo per la biodiversità; nel carattere intensivo delle colture, che può mettere a rischio la capacità di autosostentamento dei piccoli lavoratori agricoli.

re. Al fine di agevolare la conoscenza e la consapevolezza tra tutte le parti interessate delle implicazioni del loro futuro rapporto e colmare eventuali asimmetrie informative, il documento esplora in dettaglio le questioni fondamentali che possono sorgere con riferimento a questo tipo di operazioni.

Inoltre, la Guida si propone come una sorta di *check-list* o modello ai fini della redazione dei singoli contratti, fornendo una descrizione delle condizioni contrattuali più comuni e delle soluzioni praticabili per i problemi più ricorrenti, come desumibili dalle migliori pratiche, dagli standard industriali condivisi e dalle legislazioni del settore. In tale modo essa intende contribuire a progettare accordi maggiormente completi, trasparenti ed equilibrati e alla creazione di un ambiente giuridico più favorevole per questo tipo di operazione, quali condizioni indispensabili per favorirne il successo.

Ancora, sebbene non specificamente finalizzata a promuovere iniziative di riforma del diritto, la Guida Legale può nondimeno offrire informazioni preziose e utile orientamento nei casi in cui i legislatori nazionali decidano di intraprendere un percorso verso l'adozione di una normativa *ad hoc* nel settore.

Infine, questo strumento ha lo scopo di fornire assistenza pratica a tutti gli enti (governativi e non) e ai soggetti privati coinvolti nella realizzazione di strategie e programmi di sviluppo in specifiche Regioni del mondo<sup>10</sup>, così come agli avvocati, ai mediatori e alle autorità statali e arbitrali chiamate a risolvere le controversie che insorgano nel presente ambito.

4. Per definire il campo di applicazione della Guida, è essenziale affrontare in via preliminare due questioni tra loro collegate, vale a dire la nozione di contratto di produzione agricola che essa presuppone (1) e il quadro normativo rilevante ai fini della disciplina di tale tipo di relazione contrattuale (2).

4.1 La nozione di contratto di produzione agricola accolta all'interno della Guida deve essere messa in relazione con il fenomeno più ampio che lo ricomprende, ossia il *contract farming*. Ciò consente anche di spiegare perché, sebbene la Guida si occupi principalmente degli aspetti di diritto

---

<sup>10</sup> Cfr. F. MESTRE, *Un nuevo instrumento internacional de orientación jurídica para los contratos de producción agrícola: la guía jurídica sobre agricultura por contrato UNIDROIT/FAO/IFAD*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario – Número 6 – Julio 2017*, available at [http://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=983ff3132ed38183d2e69d59f72155e2&hash\\_t=530f99](http://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=983ff3132ed38183d2e69d59f72155e2&hash_t=530f99).



privato concernenti i contratti di produzione agricola, il titolo del documento rechi il termine – più conosciuto e ampio – di *contract farming*<sup>11</sup>.

Dal punto di vista economico, il *contract farming* può essere descritto come una forma di governo della catena di approvvigionamento adottata dalle imprese commerciali a valle della filiera per garantirsi l'accesso alle forniture di materie prime, prodotti agricoli intermedi o finali<sup>12</sup>, entro determinati tempi e nel rispetto di taluni requisiti di qualità, quantità, provenienza<sup>13</sup>.

In altre parole, grazie a questo tipo di pratica gli operatori agricoli orientano e modulano la produzione in modo tale da soddisfare le esigenze delle imprese di trasformazione, dei distributori e degli altri acquirenti dei prodotti, allo stesso tempo assicurandosi il collocamento dell'intera produzione ancora prima della venuta a esistenza e quindi un reddito più certo, calcolato sulla base di un prezzo fissato spesso preventivamente e immune dalle fluttuazioni del mercato<sup>14</sup>.

L'agricoltura sotto contratto può assumere varie forme (o presentarsi sotto svariati modelli) secondo l'area geografica, la tipologia dei prodotti, le condizioni economiche e sociali della zona di riferimento<sup>15</sup>. In particolare, nei modelli più complessi, si assiste al coinvolgimento di altri soggetti oltre agli imprenditori agricoltori e alle imprese commerciali acquirenti dei prodotti, quali amministrazioni locali, istituti di credito, ONG, ecc.<sup>16</sup>.

Anche limitando l'analisi al rapporto principale che s'instaura tra agricoltore e acquirente/committente, si può tuttavia osservare che esso, a parte il fatto di poter naturalmente presentare una disciplina di dettaglio variabile da caso a caso, implica di norma un certo grado di coinvolgimento del committente, anche sotto forma di controllo o interferenza sulla produzione.

Ciò significa che, in genere, un contratto di produzione agricola non

---

<sup>11</sup> Cfr. *Report on First Meeting of the UNIDROIT Working Group for the Preparation of a Legal Guide on Contract Farming* [UNIDROIT 2013, Study 80 A – Doc. 2 (February 2013), p. 5].

<sup>12</sup> Per “prodotti agricoli” devono intendersi non solo i prodotti dell'agricoltura, ma anche quelli dell'allevamento, della pesca, dell'acquacoltura, il legno e gli altri prodotti forestali.

<sup>13</sup> Cfr. C.A. DA SILVA, *The Growing Role of Contract Farming in Agri-Food Systems Development: Drivers, Theory and Practice*, Agricultural Management, Marketing and Finance Service FAO, Rome, 2005.

<sup>14</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale – I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, p. 20 ss.

<sup>15</sup> Cfr., anche per ulteriori riferimenti, C. PULTRONE, *An Overview of Contract Farming: Legal Issues and Challenges*, in *Unif. L. Rev.*, 2012, 263 ss.; M. PROWSE, *Contract Farming in Developing Countries - A Review*, Agence Française Développement, February 2012, p. 23 ss. (reperibile all'indirizzo internet [www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche](http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche)).

<sup>16</sup> Si veda, ad esempio, per il settore della produzione dello zucchero di canna, la *Muhas Sugar Company* operante in Kenya (per ampie considerazioni sul tema, cfr. D. GLOVER - K. KUSTERER, *Small Farmers, Big Business*, cit., p. 95 ss.)

è semplicemente un accordo stipulato prima o durante la fase della produzione, con cui l'operatore agricolo s'impegna a fornire in futuro prodotti specifici all'altra parte, e tale parte si obbliga a pagare un certo prezzo come corrispettivo e a prendere in consegna i beni<sup>17</sup>.

Piuttosto, in forza di tale tipo di accordo l'acquirente/committente s'impegna assai spesso a contribuire alla produzione con apporti di vario genere (sementi, mangimi, animali vivi, macchinari, fertilizzanti, prodotti veterinari, tecnologia, ecc.)<sup>18</sup>, ed è altrettanto spesso autorizzato a indicare metodi e tecniche specifiche vincolanti ai fini della produzione<sup>19</sup>.

Inoltre, la parte committente è solita fornire supporto finanziario all'agricoltore sotto forma di anticipi, prestiti, garanzie, ecc. Ciò appare di estrema importanza rispetto ai piccoli produttori, il più delle volte incapaci di sostenere i costi di avvio dell'attività o di prestare le garanzie necessarie per ottenere credito da terzi. Il sostegno finanziario consente altresì a questi stessi soggetti (e, in particolare, alle imprese familiari) di passare dalla produzione finalizzata al mero sostentamento alla commercializzazione dei prodotti sul mercato, al contempo tuttavia esponendoli al rischio di non poter ripagare i prestiti ricevuti<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Pur rientrando perfettamente nel regime giuridico dell'operazione di vendita, questo tipo di accordo, noto come "*market specification contract*", può essere in realtà ricompreso in una nozione ampia di *contract farming* (vedine la ricostruzione offerta da E.P. ROY, *Contract Farming*, Danville, 1972, p. 3 ss.). Il fatto che l'accordo sia normalmente stipulato prima dell'inizio del ciclo produttivo o, meno spesso, durante il periodo di produzione, è però l'elemento che serve a distinguere le operazioni in discorso dal semplice acquisto di beni a pronti sul mercato aperto (*spot market*) (cfr. Guida Legale, Introduzione, par. 4).

<sup>18</sup> Questo tipo di accordo, noto come "*resource-providing contract*", è vantaggioso per i produttori, potendo essi avere accesso in questo modo a fattori di produzione di qualità superiore e a minori costi rispetto a quelli che troverebbero sui mercati spot, e/o potendo beneficiare dell'utilizzo di tecnologie più avanzate.

<sup>19</sup> Questo tipo di accordo, noto come "*production-management contract*", è alla base di quella che viene appunto definita "integrazione quasi verticale o integrazione contrattuale", giacché, a differenza della integrazione verticale in senso proprio, essa consente all'acquirente/committente di influenzare e controllare parzialmente il ciclo produttivo, senza però possedere o gestire direttamente l'azienda. Si realizza così un decentramento di alcune fasi della produzione cui l'acquirente/committente è fortemente interessato e di cui detta talune modalità operative, pur rimanendo le attività produttive autonome e nella sfera di rischio del produttore: così A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in *I Contratti agrari*, a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato dei Contratti* (diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli), vol. 20, Milano 2015, p. 275 ss. (spec. p. 281 ss.)

<sup>20</sup> Così accadde, ad esempio, agli agricoltori coinvolti nella coltivazione degli asparagi bianchi in Perù negli anni Settanta. Essendosi tale produzione rivelata molto meno redditizia di quanto atteso, essa cagionò il sovraindebitamento degli agricoltori nei confronti della società ASAGO che l'aveva finanziata (cfr. D. GLOVER - K. KUSTERER, *Small Farmers, Big Business*, cit., p. 60 ss.) In altri casi, lo stato di dipendenza economica dal committente ha costretto gli

Nella cornice delineata dalla Guida, il termine “contratto di produzione agricola” è utilizzato per indicare il rapporto bilaterale che s’instaura tra produttore e acquirente/committente secondo le caratteristiche sopra descritte, da cui – come si è appena evidenziato – tipicamente discende una varietà di obbligazioni reciproche e connesse di “fare” e di “dare” in capo a ciascuna delle parti<sup>21</sup>.

In particolare, la Guida chiarisce che il contratto di produzione agricola, pur stabilendo una relazione di stretta interdipendenza tra le parti, esclude tuttavia qualsiasi vincolo di subordinazione giuridica dell’agricoltore/produttore nei confronti dell’altra parte.

Inoltre, si tratta generalmente di un rapporto di medio-lungo termine, per il cui mantenimento la fiducia e la cooperazione reciproca tra le parti sono essenziali. E sebbene si tratti di un rapporto che coinvolge operatori professionali (B2B), esso è strutturalmente connotato dalla disparità economica e di potere contrattuale tra i partecipanti<sup>22</sup>. Infatti, mentre gli acquirenti/committenti sono generalmente grandi aziende o addirittura multinazionali con elevata esperienza ed elevati mezzi a disposizione, viceversa i produttori sono sovente imprese di piccola o media grandezza in posizione di inferiorità economica e su cui vengono a ricadere i costi complessivi della produzione. È per questo motivo che, nell’ambito di tali rapporti, i produttori rischiano di rimanere vittime delle condizioni inique e dei comportamenti opportunistici posti in essere dalla parte contrattualmente più forte, senza avere spesso la forza per portare le proprie ragioni in giudizio<sup>23</sup>.

4.2 Come ben illustrato nella Guida, il quadro normativo rilevante ai fini della disciplina di un contratto di produzione agricola è complesso e si compone sia di fonti di diritto privato che di fonti di diritto pubblico e regolamentare, di origine domestica e/o internazionale.

Tra queste seconde, una particolare rilevanza rivestono le norme a tutela dei diritti umani<sup>24</sup>, quelle volte a garantire condizioni di lavoro digni-

---

agricoltori a privarsi della proprietà delle terre, rendendoli a tutti gli effetti dei lavoratori subordinati (è il caso della coltivazione dell’olio di palma in Uganda e del thè in Ruanda).

<sup>21</sup> Cfr. A. VENEZIANO, *Beyond CISG: Agricultural Production under Contract*, in I. SCHWENZER (ed.), *35 Years CISG and Beyond*, The Hague, 2015, p. 341 ss.

<sup>22</sup> Cfr. L. COSTANTINO, *L’integrazione verticale per contratto nel settore agro-alimentare: fattispecie giuridica e disciplina applicabile*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 1448 ss.

<sup>23</sup> Come si avrà modo di osservare, la Guida legale è attenta alle implicazioni giuridiche derivanti dalla disparità di potere economico tra i contraenti, cercando di suggerire la via verso accordi più equi e bilanciati.

<sup>24</sup> Come chiarito nella Guida Legale (cfr. cap. 1, par. 58 ss.), nella cornice dei contratti di produzione agricola assumono una particolare rilevanza il diritto al cibo, ai diritti di

tose, la sicurezza alimentare e la tracciabilità dei prodotti<sup>25</sup>, la salute degli esseri umani, degli animali, delle piante e dell'ambiente in generale<sup>26</sup>, l'accesso alle risorse naturali che sono fondamentali per lo sviluppo agricolo.

Per quel che concerne il regime di diritto privato, è opportuno distinguere a seconda che la relazione che s'instaura tra le parti sia di natura domestica o presenti un carattere internazionale.

4.2.1 Anche in virtù del fatto che le multinazionali del settore agiscono normalmente tramite operatori locali, gli effetti dei contratti di produzione agricola si esauriscono nella maggior parte dei casi all'interno di un unico Paese, di norma quello in cui si trova il produttore e ha luogo la produzione. Di conseguenza, il contratto è soggetto alla legge di quel Paese.

Mentre alcuni Stati, soprattutto al di fuori dell'Europa, hanno adottato una legislazione specifica in materia (anche se talvolta limitata a determinati comparti della produzione)<sup>27</sup>, in altri ordinamenti norme rilevanti possono trovarsi nei codici agrari<sup>28</sup>. Va, inoltre, tenuto presente che in alcuni Stati e per alcuni settori merceologici, l'autonomia privata è limitata dall'applicazione di contratti collettivi<sup>29</sup>. In tutti i casi, le norme di diritto comune dei contratti rimangono il riferimento fondamentale ai fini dell'interpretazione e dell'integrazione dell'accordo<sup>30</sup>.

---

partecipazione e non-discriminazione (con riferimento, in special modo, alla situazione delle donne coinvolte in agricoltura), la dignità umana, il principio di legalità.

<sup>25</sup> In tale contesto, si fa riferimento, tra l'altro, all'accordo dell'OMC sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e alle norme elaborate dalla Commissione del *Codex Alimentarius*.

<sup>26</sup> A questo proposito si fa riferimento, tra l'altro, alla Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali (CIPV) approvata in seno alla FAO.

<sup>27</sup> In Europa, per la Francia: art. L. 326 ss. *Code rural et de la pêche maritime*; per la Spagna si veda la *Ley 2/2000, Reguladora de los Contratos Tipo de Productos Agroalimentarios*, 8 BOE 881 (2000) e la *Ley 2/2005 sui "contratos de integración"* relativi ai contratti di allevamento adottata dalla Comunità autonoma della Catalogna; al di fuori dell'Europa, per il Marocco si veda la legge n. 04-12 relative "à l'agrégation agricole" del 17 luglio 2012; per l'India: v. l'*Agricultural Produce Marketing Act* (APMC), approvato come legge modello nel 2003 a livello federale e implementato in molti Stati; per gli Stati Uniti d'America, dove in diversi Stati è stata approvata una legislazione in materia, si vedano ad esempio *The Minnesota Agricultural Contracts Act* (17.90-19.98) e l'*Agricultural Production Contract Code* (2015) dell'Illinois; per l'Uruguay: v. *Ley N° 17.777* del 2004; per il Brasile: v. *Ley N° 13.288*, 16 maio 2016; per la Thailandia, v. *Contract Farming Promotion and Development Act*, B.E. 2560 (2017); per la Tanzania, il *Tea Act*, 1997 (No. 3 of 1997), il *Coffee Industry Act*, 2001 (Act No. 23 of 2001), il *Tobacco Industry Act*, 2001 (Act No. 24 of 2001), 7A; lo *Sugar Industry Act*, 2001 (Act No. 26 of 2001).

<sup>28</sup> È questo il caso, ad esempio, della Francia (v. *Code rural et de la pêche maritime*, art. 326 ss.); di Panama (v. *Código agrario de la República de Panamá*, art. 134 ss.)

<sup>29</sup> V., ad es., art. 326-5 *Code rural* francese.

<sup>30</sup> Cf. C. PULTRONE, *Overview*, cit., p. 269 ss.

In assenza di una legislazione o di norme specifiche nel settore, la qualificazione giuridica del rapporto deve, invece, procedere secondo le categorie giuridiche note al diritto statale. Come si può facilmente comprendere, a svolgere un ruolo centrale ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile sono i paradigmi del contratto di vendita di beni e di prestazione d'opera o d'appalto, giacché il contratto di produzione agricola potrà assumere spesso le vesti di un contratto di vendita futura di beni o di fornitura di servizi, o una combinazione di questi. Tuttavia, allo stesso scopo potranno entrare in gioco anche altri istituti come, ad esempio, la locazione, il comodato e così via<sup>31</sup>.

Indipendentemente dal fatto che un contratto di produzione agricola riceva una disciplina specifica a livello nazionale, assumono rilevanza in questo contesto il diritto consuetudinario<sup>32</sup>, gli usi di commercio, i contratti standard redatti da associazioni di categoria, organizzazioni professionali o enti pubblici e ancora norme di *soft law* quali i codici di buona condotta e le migliori pratiche elaborate dalle istituzioni di riferimento<sup>33</sup>.

Occorre inoltre ricordare che sulla disciplina del fenomeno incidono il diritto della proprietà fondiaria, del lavoro, della concorrenza e della proprietà intellettuale, il diritto tributario.

4.2.2 Grazie anche ai progressi che hanno riguardato i sistemi di stoccaggio e trasporto dei prodotti, la Guida pone in risalto come un numero sempre crescente di contratti di produzione agricola presenti una natura transfrontaliera. Un caso tipico è quello in cui l'agricoltore si obblighi a fornire i frutti della propria produzione a una controparte commerciale ubicata in un Paese straniero.

Com'è noto, a differenza dei soggetti coinvolti in un rapporto domestico, alle parti di un contratto internazionale è riconosciuto – salve rarissime eccezioni – il diritto di scegliere la legge che disciplina il loro rapporto (così come il merito di qualsiasi controversia possa insorgere tra di loro). Se è vero che in questo settore le parti optano spesso per la legge del Paese in cui

---

<sup>31</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 1, par. 11 ss.

<sup>32</sup> Ciò può avvenire in particolare quando si stipulino contratti di produzione agricola con le comunità locali o indigene. Il diritto consuetudinario si occupa generalmente dello stato personale, dei rapporti familiari, delle vicende ereditarie e del titolo di proprietà sulla terra e sul bestiame (cfr. Guida Legale, cap. 1, par. 22).

<sup>33</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 1, par. 26 ss. Si veda, ad esempio, il Codice di condotta per la vendita di prodotti ortofruitticoli freschi elaborato dalla *Kenya Horticultural Crops Development Authority* (HCDA), che contiene indicazioni sul tipo di clausole che un accordo di produzione agricola dovrebbe includere.

il produttore ha la propria sede di affari, le stesse potrebbero e anche preferire di assoggettare il contratto a una legge di un Paese terzo o a un sistema di regole *neutrale*.

Come si ricorda nella Guida, un esempio particolarmente autorevole di diritto neutrale è offerto dai Principi UNIDROIT dei Contratti Commerciali Internazionali<sup>34</sup>. Trattandosi di uno strumento normativo di carattere astutuale, affinché la scelta in favore dei Principi UNIDROIT possa valere come vera e propria scelta della *lex contractus*, è di regola necessario che le parti ne invocino l'applicazione dinanzi ai tribunali arbitrali<sup>35</sup>. Vi sono tuttavia casi in cui i Principi UNIDROIT possono essere richiamati dagli arbitri su loro iniziativa senza bisogno di un'espressa indicazione delle parti, e tra questi casi quello in cui venga loro richiesto (o permesso dalla legge) di risolvere la controversia *ex aequo et bono* o come *amiable compositeurs* assume una speciale rilevanza in questo contesto, dal momento che gli autori della Guida osservano che una decisione improntata a criteri di giustizia ed equità – cui le due locuzioni appena citate, come noto, rimandano – può essere particolarmente appropriata nel quadro degli accordi di produzione agricola.

Per contro, nel caso in cui le parti manchino di compiere una scelta sulla legge applicabile o questa sia dichiarata inefficace, spetterà all'autorità competente di procedere alla determinazione. Mentre a tale riguardo gli arbitri notoriamente godono di maggiore libertà rispetto ai tribunali statali, potendo anche discostarsi dalle tradizionali norme di conflitto, i secondi

---

<sup>34</sup> Elaborati da un gruppo di esperti indipendenti provenienti da tutte le principali tradizioni giuridiche del mondo sotto l'egida dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, i Principi UNIDROIT dei Contratti Commerciali Internazionali sono stati pubblicati per la prima volta nel 1994 e, successivamente, nel 2004 e nel 2010, in due versioni riviste ed ampliate fino a coprire praticamente tutti gli aspetti più importanti del diritto generale dei contratti. Nel 2016 è apparsa una nuova edizione, ulteriormente arricchita nei contenuti per tenere conto delle specifiche esigenze dei contratti di lunga durata (*long-term contracts*).

<sup>35</sup> Di fronte ai tribunali statali, la scelta delle parti in favore dei Principi UNIDROIT è infatti considerata come un semplice accordo di incorporarli nel contratto e, come tale, vincolante solo nella misura in cui essi non violino le disposizioni imperative della *lex contractus* (cfr. S. VOGENAUER, *Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts* (PICC), Oxford, 2015, 37). Per un approccio più liberale che consente alle parti di selezionare norme di diritto non statale anche nei procedimenti dinanzi alle corti statali, ispirato ai Principi dell'Aia del 2015 sulla scelta del diritto applicabile ai contratti commerciali internazionali, si veda oggi la legge paraguaiana “*Sobre el derecho aplicable aplicable a los contratos internacionales*” (per ulteriori osservazioni sul punto, cfr. M.J. BONELL, *The Law Governing International Commercial Contracts and the Actual Role of the UNIDROIT Principles*, in *Unif. Law. Rev.*, vol. 23, 2018, p. 15 ss.; per un commento alla legge paraguaiana, v. J.A. MORENO RODRÍGUEZ, *The New Paraguayan Law on International Contracts: Back to the Past?*, in *Eppur si muove: The Age of Uniform Law. Essays in honour of Michael Joachim Bonell to celebrate his 70<sup>th</sup> birthday*, vol. 2, Roma, 2016, p. 1146 ss.)

sono invece vincolati dalle norme di diritto internazionale privato del foro che, nella situazione in questione, puntano di regola alla legge dello Stato di residenza del produttore<sup>36</sup>.

Occorre, in ultimo, considerare che qualora il rapporto tra le parti sia interamente o parzialmente qualificabile come contratto di vendita, potrà trovare applicazione una normativa uniforme di comprovato successo qual è la Convenzione delle Nazioni unite sui contratti di vendita internazionale di merci<sup>37</sup>.

5. Nei Capitoli 2-7, la Guida Legale illustra gli aspetti fondamentali che riguardano i contratti di produzione agricola, offrendo un'ampia analisi che tiene conto anche del possibile impatto prodotto dall'apparato delle norme statali (derogabili e non).

Si cercherà qui di descrivere sinteticamente le questioni trattate, soffermandosi su quelle più importanti e/o critiche.

5.1 Come può leggersi nella Guida, gli attori-chiave di un contratto di produzione agricola sono, da un lato, il produttore agricolo e, dall'altro, il committente/acquirente dei prodotti.

Il primo può essere sia un'impresa individuale (piccola o media), sia una società, sia un gruppo di produttori, come quelli riuniti nelle forme più diffuse delle associazioni<sup>38</sup> o delle cooperative<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 1, par. 36.

<sup>37</sup> Ciò presuppone che siano soddisfatti tutti i requisiti per l'applicazione della Convenzione. Ai sensi dell'art. 1, la Convenzione si applica ai contratti per la vendita di beni le cui parti abbiano la loro sede di affari in Stati diversi che sono parti della Convenzione; oppure, fatto salvo l'art. 95, quando le norme di conflitto del foro rimandino alla legge di uno Stato contraente. In ossequio al principio della libertà contrattuale che informa il testo convenzionale, alle parti è tuttavia consentito di derogare ad alcune disposizioni della Convenzione o di escluderne del tutto l'applicazione. Per interessanti osservazioni sull'applicazione della Convenzione di Vienna alla vendita di prodotti agroalimentari, cfr. M. TORSELLO, *An International Sales Law for Agri-food Products: An Overview of Controversial Issues and the Feasibility of a Sector-Specific Global Law*, in UNIDROIT (ed.), *Eppur si muove: The Age of Uniform Law, Essays in honour of M.J. Bonell to celebrate his 70<sup>th</sup> birthday*, Rome, 2016, vol. 2, p. 1829 ss.

<sup>38</sup> È interessante notare che, in alcuni Paesi, il ruolo delle organizzazioni di produttori può essere svolto da comunità o gruppi indigeni. Nella maggior parte dei casi, non esiste un accordo scritto che attesti i diritti di proprietà dei membri della comunità o le relazioni tra di loro; tuttavia, normalmente, esiste una conoscenza generale, anche da parte dei soggetti che trattano con la comunità, riguardo al titolo o all'identificazione della comunità o dei suoi membri (cfr. Guida Legale, cap. 2, par. 23).

<sup>39</sup> Come si osserva nella Guida (cfr. cap. 2, par. 29), le cooperative possono variare notevolmente quanto a dimensioni e capacità tecnico/finanziarie e, se in alcuni casi la loro attivi-

Per quanto invece riguarda il committente, si tratta tipicamente di un'impresa commerciale impegnata nella trasformazione o nella commercializzazione dei prodotti agricoli. Può però trattarsi anche di grossisti o di ditte di esportazione. Occasionalmente, anche gli enti pubblici possono agire come contraenti<sup>40</sup>.

Con riferimento a eventuali terzi che possono partecipare o comunque influenzare la conclusione o l'esecuzione del rapporto, vengono in considerazione altri soggetti inseriti nella catena di approvvigionamento come, ad esempio, i subfornitori; oppure i proprietari delle terre adibite alla coltivazione o all'allevamento, istituti di credito, compagnie di assicurazione, agenti di certificazione, enti pubblici, associazioni di produttori e organizzazioni non governative che agiscano nella veste di facilitatori.

5.2 Con riferimento al processo di conclusione dell'accordo, si osserva anzitutto che un'offerta, di norma proveniente dal committente, deve essere sufficientemente precisa nei suoi elementi essenziali in modo tale da consentire la conclusione del contratto tramite una dichiarazione o un comportamento concludente del destinatario.

A tale proposito, appare utile la precisazione per cui anche termini di carattere essenziale (qualità dei prodotti, prezzo, tempi di esecuzione, etc.) possono rimanere indeterminati, senza che ciò necessariamente conduca a qualificare la proposta come inefficace. Ciò che conta è se le parti abbiano inteso di vincolarsi e se le clausole mancanti possano essere determinate facendo riferimento alle regole sull'interpretazione, alle pratiche instauratesi tra le parti, agli usi, alle norme suppletive. Inoltre, si richiama l'attenzione sull'importanza di distinguere le offerte vere e proprie dalle dichiarazioni o comunicazioni che mirino semplicemente ad avviare delle trattative; e sul fatto che, mentre in alcuni ordinamenti un accordo preliminare nella forma di un "*agreement to agree*" è in linea di principio vincolante, ciò non è ugualmente vero per altri Paesi. Si osserva, poi, opportunamente che nella maggior parte degli ordinamenti una dichiarazione volta a valere come ac-

---

tà può essere limitata alla commercializzazione (anche all'estero) dei prodotti dei propri soci, in altri casi possono esse stesse organizzare il processo produttivo o prestare servizi (come, ad esempio, il controllo di qualità).

<sup>40</sup> Come posto in risalto dalla Guida, gli enti pubblici possono essere coinvolti in modo diretto come committenti quando acquistino beni destinati a scuole, ospedali e al settore militare; i principali acquirenti pubblici possono essere anche agenzie umanitarie nell'ambito di programmi di emergenza umanitaria. In tale tipo di contratti, la scelta del contraente avviene di regola tramite gare a evidenza pubblica, di cui però la Guida Legale non si occupa.



cettazione ma che contenga aggiunte, limitazioni o altre modifiche all'offerta originaria, viene considerata come un rifiuto della proposta e una nuova proposta.

Per quel che riguarda la capacità delle parti e i vizi del consenso (questioni in linea di principio soggette a disposizioni imperative di diritto interno), la Guida pone l'accento sul fatto che, nell'ambito dei contratti di produzione agricola, sorge spesso la questione se il produttore sia in grado di comprendere adeguatamente le implicazioni giuridiche discendenti dall'accordo che si appresta a concludere. Una scarsa o limitata alfabetizzazione, l'inesperienza e le barriere linguistiche possono, infatti, risolversi in una mancanza di consenso che rende il contratto annullabile. Per tali motivi, la Guida evidenzia come, in alcuni ordinamenti, le clausole di riservatezza – i.e., quelle clausole che impediscano al produttore agricolo di rivelare a terzi, siano essi consulenti legali o semplicemente altri agricoltori, di aver avviato le trattative con la controparte e quali siano i termini e le condizioni della proposta –, siano vietate. Inoltre, si raccomanda che la controparte negoziale agisca in modo trasparente e fornisca al produttore tutte le informazioni necessarie affinché questi possa valutare benefici e rischi del futuro accordo.

Per quanto concerne la forma del contratto, la Guida incoraggia le parti provenienti da Paesi in cui la stipulazione degli accordi avviene di norma in forma orale<sup>41</sup>, a metterli per iscritto e a redigere il documento nel modo più chiaro e comprensibile possibile<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> È questo il caso, ad esempio, degli accordi relativi alla produzione di tabacco in Indonesia o di quelli relativi alla produzione di pomodori e patate in India (cfr. C. PULTRONE, *Overview*, cit., p. 279). Nel tentativo di porre rimedio alla disparità economica e giuridica tra le parti, molti Paesi hanno invece imposto che il contratto sia stipulato in forma scritta, registrato, certificato o depositato presso un'autorità pubblica (è questo il caso, ad esempio, della Francia, del Vietnam e della Catalogna). La forma scritta obbligatoria è richiesta anche, in Italia, dall'art. 62(1) del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 e completato dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), relativamente però solo ai contratti per la cessione tra imprese di prodotti agricoli e alimentari (tra i molti contributi in materia, si vedano A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 558 ss.; A.M. BENEDETTI - F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. 655 ss.; A. GERMANÒ, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *I contratti agrari*, cit., p. 161 ss.)

<sup>42</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 2, par. 97. I requisiti della chiarezza e della comprensibilità dell'accordo sono, ad esempio, espressamente imposti dalle legislazioni del Minnesota e del Brasile.

Con riferimento al contenuto dell'accordo, la Guida evidenzia in modo particolare come le normative nazionali o i modelli di formulari in uso nel settore spesso impongano certi requisiti o individuino questioni specifiche su cui è necessario che le parti raggiungano un'intesa, anche nell'ottica di proteggere il contraente economicamente più svantaggiato<sup>43</sup>. Tra queste ultime, meritano menzione la quantità e la qualità dei beni; il prezzo e le modalità di pagamento; il luogo e la tempistica della consegna; la durata e il rinnovo del contratto; la responsabilità per la fornitura degli input e per l'ottenimento di autorizzazioni pubbliche; la ripartizione del rischio in caso di forza maggiore o di altri eventi eccezionali; la responsabilità per danni ambientali e per lo smaltimento di rifiuti<sup>44</sup>; la risoluzione delle controversie.

Infine, pur riconoscendo che può essere nell'interesse di entrambe le parti fare uso di condizioni generali di contratto nella conclusione dell'accordo, la Guida ricorda come queste possano risultare contenutisticamente squilibrate a vantaggio del predisponente, aprendo la strada alla possibilità, per l'aderente (tipicamente il produttore agricolo), di ottenerne la dichiarazione di inefficacia (o la modifica) secondo il diritto applicabile<sup>45</sup>.

5.3 All'interno della Guida, l'analisi dei diritti e dei doveri delle parti di un contratto di produzione agricola si apre con la distinzione tra obbligazioni che possono essere definite come "correlate al prodotto", nel senso che riguardano le caratteristiche fisiche dei prodotti o la loro remunerazione; e obbligazioni che possono qualificarsi come "correlate al processo di produzione", essendo connesse a tale processo.

Data la complessità del tipo di accordi che si stanno esaminando, ambedue le tipologie di obbligazioni possono gravare sia sull'uno sia sull'altro dei contraenti, fermo restando che la concreta allocazione di esse dipenderà dal modo in cui le parti abbiano deciso di distribuire i rischi dell'operazione tra di loro. Rischi che – come ben spiegato nella Guida – possono riguardare sia il verificarsi di eventi imprevisi che incidano negativamente

---

<sup>43</sup> A tale proposito, si veda, ad esempio, per l'Italia, l'art. 62(1) del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1; per la Francia, l'art. 362-6 del *Code rural*.

<sup>44</sup> È opportuno ricordare che, nei contratti del settore, la responsabilità per danni ambientali è posta normalmente a carico dei produttori anche nelle situazioni in cui l'impresa controparte eserciti un elevato controllo sul processo di produzione. Per questo motivo, le relative clausole sono annoverate tra quelle che più facilmente possono risultare inique: cfr. C. PULTRONE, *Overview*, cit., p. 285.

<sup>45</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 2, par. 94 ss.

sulla produzione (c.d. rischio di produzione)<sup>46</sup>, sia il mancato raggiungimento delle soglie di guadagno attese (c.d. rischio commerciale)<sup>47</sup>.

Aniché trattare separatamente delle obbligazioni in capo al produttore e al committente, sulla scorta della distinzione sopra evidenziata tra obbligazioni “correlate al prodotto” e obbligazioni “correlate al processo di produzione”, gli impegni che le parti possono assumere in base al contratto sono trattati congiuntamente all’interno della Guida.

In ogni caso, è utile evidenziare che le obbligazioni principali a carico del produttore agricolo consistono nella produzione dei beni nel rispetto delle specifiche e dei requisiti contrattuali e delle istruzioni ricevute dal committente; quelle a carico del committente, nell’acquisto (o nell’accettazione) dei prodotti, oltre che nel pagamento del prezzo concordato<sup>48</sup>.

5.3.1 Le obbligazioni correlate al prodotto riguardano essenzialmente le caratteristiche fisiche dei beni come la quantità e la qualità, ma anche altri aspetti quali la consegna e la remunerazione.

Per quanto riguarda la quantità, è importante distinguere a seconda che l’acquirente/committente s’impegni ad acquistare l’intera produzione o solo una parte di essa. L’espressione “intera produzione” può essere interpretata variamente, ad esempio come tutta la produzione ottenuta da uno specifico appezzamento di terreno o come tutti i frutti o i nuovi nati, nel caso in cui l’impresa committente si sia impegnata a fornire sementi o animali vivi.

Quando vi sia accordo sull’acquisto dell’intera produzione, ciò viene di norma interpretato nel senso che all’acquirente compete l’esclusiva, rimanendo così preclusa all’operatore agricolo la possibilità di vendere i

---

<sup>46</sup> A tale riguardo, la Guida pone l’accento sull’impatto che le discipline statali possono avere sulla concreta ripartizione del rischio di produzione. Infatti, anche se in molti Paesi la default rule pone il rischio di produzione a carico della parte che detiene la proprietà sui beni, in altri ordinamenti tale rischio grava sulla parte che esercita il controllo materiale sugli stessi. Inoltre, si richiama l’attenzione dei produttori agricoli sulle conseguenze pregiudizievoli che possano derivare loro da quelle clausole con cui s’intenda tenere indetti le imprese committenti dal rischio di perdite, anche dopo che queste abbiano acquistato la proprietà dei prodotti (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 10 ss.)

<sup>47</sup> A tale proposito, la Guida rammenta l’importanza per le parti di scegliere un meccanismo di determinazione dei prezzi in grado di proteggerle da fluttuazioni sfavorevoli del mercato o dalla contrazione della domanda di materie prime. Si ricorda, inoltre, che, al fine di ridurre il rischio commerciale, il committente può chiedere al produttore di avere l’esclusiva sull’acquisto della produzione (v. *infra* lit. a)

<sup>48</sup> Tra le obbligazioni secondarie che le parti possono assumere, la Guida menziona a titolo esemplificativo quelle relative alla stipula di contratti di assicurazione; alla tenuta di registri in cui annotare i capi di bestiame nei contratti di allevamento; alla partecipazione del produttore a programmi di addestramento organizzati dal committente.

propri prodotti a terzi<sup>49</sup>. Al contrario, se il committente accetta di acquistare solo una determinata quantità di prodotti o una certa percentuale della produzione, il produttore è di regola libero di vendere sul mercato la parte rimanente, anche se al committente può essere garantito un diritto di primo rifiuto (*right to first refusal*). Come indicato nella Guida, i contratti di produzione agricola possono inoltre imporre al produttore di rispettare una quota; in questo caso, si raccomanda alle parti di specificare se la quota debba intendersi come una quantità minima di prodotti da fornire, come una soglia da non superare oppure entrambe le cose<sup>50</sup>.

Si richiama ulteriormente l'attenzione sul fatto che un contratto che preveda la fissazione della quantità in un momento successivo può essere comunque considerato efficace, a condizione che le parti abbiano indicato criteri adeguati per determinare la quantità in futuro o che la legge applicabile consenta la fissazione di un prezzo ragionevole<sup>51</sup>.

È di immediata evidenza che il rispetto dei requisiti di qualità da parte del produttore svolge un ruolo centrale negli accordi di produzione agricola. Tali requisiti possono essere imposti espressamente dal contratto, o esservi incorporati mediante il rinvio a standard di qualità stabiliti da autorità pubbliche e private a livello sia nazionale che internazionale<sup>52</sup>. Inoltre, il rispetto dei requisiti di qualità può implicare l'osservanza di norme di sicurezza imposte dalla legge. Ancora, in taluni casi può essere richiesto al produttore di ottenere una specifica certificazione come preconditione per l'accettazione dei prodotti da parte del committente<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda la consegna, la Guida raccomanda esplicitamente

---

<sup>49</sup> Come spiegato nella Guida, la vendita parallela a terzi da parte del produttore, nota come "*side-selling*", rappresenta una delle principali preoccupazioni del committente. Pertanto, soprattutto qualora il prezzo concordato sia inferiore al prezzo di mercato ed esistano per i prodotti in questione molti potenziali acquirenti, il committente è fortemente incoraggiato a stipulare un contratto che preveda l'acquisto dell'intera produzione e a includervi un divieto esplicito per il produttore di vendere i suoi prodotti a terzi (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 29). Alcune legislazioni nazionali (es. Cile e Zimbabwe) sanzionano la pratica del *side-selling* ed estendono al terzo acquirente la responsabilità per i danni cagionati al committente.

<sup>50</sup> Nel primo caso, il produttore può essere autorizzato a disporre liberamente della merce in eccesso, mentre nel secondo caso al superamento della quota può seguire una sanzione. Quando la quota svolge entrambe le funzioni, il produttore può essere condannato a pagare una penale se la quantità minima non è raggiunta oppure può ottenere una riduzione del prezzo, se la quantità è superiore a quello prevista.

<sup>51</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 5.1.7 Principi UNIDROIT.

<sup>52</sup> A tale riguardo, si fa riferimento, ad esempio, alle *Food Agricultural Practices* elaborate dalla FAO (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 51).

<sup>53</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 61.

alle parti di specificarne sia il momento<sup>54</sup>, sia il luogo. La presa in consegna della merce implica l'obbligo per il committente di ispezionare il prodotto al fine di decidere se accettarlo<sup>55</sup>: si tratta di un momento molto delicato, in cui entrambe le parti, eventualmente attraverso la nomina comune di un esperto indipendente, sono invitate a partecipare al fine di prevenire comportamenti fraudolenti<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda il prezzo e il pagamento, la prassi dimostra che nel settore le condizioni contrattuali sono spesso ambigue ed eccessivamente complicate<sup>57</sup>. Alla luce di ciò, la Guida invita le parti a formulare accordi sul punto che siano chiari e trasparenti, e in particolare invita il committente a fornire informazioni adeguate per evitare abusi ai danni della controparte<sup>58</sup>. In assenza di una regolamentazione statale del prezzo, le parti sono libere di scegliere, ai fini della determinazione di questo, un meccanismo fisso, variabile o misto. Scegliendo la prima formula, il prezzo può essere fissato preventivamente (tenendo conto dei costi di produzione e di ragionevoli ricavi) in modo tale da non risentire delle eventuali oscillazioni di mercato; ma nella prassi è anche comune fare riferimento al prezzo di mercato praticato al momento della consegna<sup>59</sup>. Nella formula variabile, la determinazione del prezzo può dipendere da parametri quali ad esempio i ricavi ottenuti dopo la vendita del prodotto<sup>60</sup>. Nella formula mista, la determinazione del prezzo si basa invece su una componente fissa, stabilita preventivamente, a

---

<sup>54</sup> Per tutti i casi in cui, a causa dell'incertezza delle condizioni meteorologiche, sia difficile fissare una data precisa in anticipo, si consiglia alle parti di accordarsi sulla possibilità di modificare la data della consegna in una fase successiva, unilateralmente o di comune accordo (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 128).

<sup>55</sup> Un'ispezione tempestiva e corretta è fondamentale affinché il committente possa legittimamente denunciare la non conformità dei prodotti e ricorrere ai relativi rimedi.

<sup>56</sup> Accade, infatti, spesso che il committente o il produttore cerchi di alterare fraudolentemente il peso delle merci, o di corrompere i soggetti incaricati di procedere alla valutazione quantitativa e qualitativa delle merci (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 138 ss.). Le imprese acquirenti dei prodotti agricoli possono essere tentate di manipolare la qualità o la quantità, quando il prezzo di acquisto fissato nel contratto sia più alto del prezzo di mercato.

<sup>57</sup> Per ulteriori considerazioni, cfr. C. PULTRONE, *Overview*, cit., p. 284.

<sup>58</sup> Come ricordato nella Guida Legale (cfr. cap. 3, par. 147-148), le clausole abusive relative al prezzo possono essere dichiarate inefficaci in base alla legge applicabile; ciò può valere anche nel caso, ad esempio, di applicazione dei Principi UNIDROIT, qualora la clausola relativa al prezzo risulti squilibrata a causa di una eccessiva disparità di potere contrattuale tra le parti (cfr. art. 3.2.7 Principi UNIDROIT).

<sup>59</sup> È evidente che, nel caso del riferimento al prezzo di mercato al momento della consegna, eventuali oscillazioni intervenute tra tale momento e quello della stipulazione non incideranno sul prezzo dovuto al produttore, salvo che non si introduca una formula mista che contempi una quota fissa e una variabile (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 151).

Cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 153 ss.

<sup>60</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 153 ss.

cui potrà ad esempio aggiungersi un premio (o sottrarsi un importo) commisurato alla quantità e alla qualità finali del prodotto<sup>61</sup>.

In aggiunta a ciò, la Guida Legale invita le parti ad accordarsi espressamente sui tempi e sulle modalità di pagamento, sottolineando al tempo stesso come molti ordinamenti prevedano norme specifiche contro il ritardo nei pagamenti e fondi di garanzia pubblici a tutela dei produttori che si trovino a fronteggiare l'insolvenza dei committenti<sup>62</sup>. Infine, si richiama l'attenzione sulle clausole, comuni nei contratti per la fornitura di beni all'estero, che impongono il pagamento in una valuta diversa da quella in cui è espresso il prezzo.

5.3.2 Le obbligazioni correlate al processo di produzione possono discendere sia dalla fornitura e dall'utilizzo degli input, sia dal rispetto delle tecniche e dei metodi di produzione.

A seguito della fornitura, in modo diretto o indiretto, degli elementi necessari alla produzione da parte del committente, il produttore agricolo si impegna a pagarne il prezzo e può essere tenuto a rispettare una serie di obblighi relativi alla presa in consegna, alla cura e all'utilizzo degli stessi, alla notifica dei difetti. In questa cornice, la Guida ricorda opportunamente al produttore di prestare particolare attenzione agli obblighi scaturenti da diritti di proprietà intellettuale che il committente o terzi vantano sugli input o sul prodotto finale<sup>63</sup>.

Spetta, invece, di solito al produttore di mettere a disposizione la terra di cui è proprietario per le colture o per l'allevamento<sup>64</sup>; nelle aree più povere, non è però infrequente che i terreni siano di proprietà dello Stato e/o dati in affitto agli agricoltori. Inoltre, questi ultimi forniscono generalmente gli impianti destinati alla produzione, acqua, energia e manodopera.

---

<sup>61</sup> Nei contratti per l'allevamento di bestiame, ad esempio, il compenso spettante all'operatore agricolo può essere commisurato all'aumento di peso degli animali (cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 154).

<sup>62</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 3, par. 159 ss.

<sup>63</sup> Se gli input forniti sono, ad esempio, protetti da brevetti o da privative per ritrovati vegetali, nessuna produzione, offerta di vendita, esportazione, importazione, sarà legittima senza il consenso del titolare del brevetto. A tale proposito, si ricorda nella Guida come possa accadere che i produttori si trovino vincolati ad accordi di licenza le cui condizioni sono stampate o attaccate al sacchetto di semi loro consegnato e che si presumono accettate per effetto dell'apertura del sacchetto (c.d. *seed-wrap* or *bag-tag licenses*, usate, come noto, da colossi come Monsanto, Dupont, Syngenta per costringere gli agricoltori ad acquistare nuovi sementi ogni anno).

<sup>64</sup> A questo proposito, la Guida ricorda che, al fine di escludere pretese di terzi, in alcuni ordinamenti giuridici è comune inserire nel contratto una clausola con la quale il produttore si dichiara come l'unico proprietario del terreno e di avere pieno titolo sulla produzione.

In questo tipo di accordi, è altrettanto comune per le parti, e in particolare per il committente, di impegnarsi a prestare servizi. I servizi resi dal produttore si riferiscono generalmente alla coltivazione o all'allevamento di animali secondo le istruzioni ricevute dal committente. Quest'ultimo può impegnarsi, a sua volta, a fornire consulenza tecnica (ad esempio, assistenza agronomica o veterinaria), oppure servizi come la preparazione del terreno, la raccolta, il trasporto dei prodotti verso gli stabilimenti destinati alla lavorazione.

Per quanto concerne le obbligazioni derivanti dal rispetto dei metodi di produzione, queste possono discendere anzitutto dall'esigenza per il produttore di conformarsi alle istruzioni ricevute dal committente, tipicamente relative all'utilizzo dei fertilizzanti e dei pesticidi, alle modalità di raccolta, alla mungitura degli animali, al rispetto delle condizioni igienico-sanitarie. Ulteriori obbligazioni possono, poi, derivare dall'osservanza di norme di legge inderogabili relative, tra l'altro, alla sostenibilità ambientale, ai diritti dei lavoratori, alla sicurezza alimentare.

Vi sono, infine, le obbligazioni scaturenti dall'attività di controllo e monitoraggio della produzione. Tali obbligazioni comportano di regola il diritto del committente o di terzi incaricati di avere accesso alle piantagioni o agli allevamenti in determinati giorni e orari o in specifici momenti della stagione colturale. Il controllo diretto o indiretto da parte del committente può anche dare luogo a obbligazioni accessorie connesse al trattamento, alla conservazione e all'imballaggio dei prodotti prima della consegna<sup>65</sup>.

5.4 Posto che si tratta normalmente di rapporti di media-lunga durata che comportano un'esecuzione periodica o differita nel tempo, gli accordi di produzione agricola sono evidentemente particolarmente esposti al verificarsi di eventi naturali straordinari che possono pregiudicarne l'esecuzione (siccità, inondazioni, terremoti, epidemie, invasioni di insetti, ecc.).

In maniera non dissimile da altri tipi di accordi, questi stessi risentono altresì dei mutamenti che possono verificarsi nel quadro politico ed economico di riferimento a causa di conflitti armati, insurrezioni, restrizioni alle importazioni e alle esportazioni, embarghi *et similia*.

Nel Capitolo 4, la Guida affronta le conseguenze che simili eventi possono avere sul contratto, distinguendo tra quelli che possono costituire un vero e proprio impedimento che rende la prestazione impossibile, anche

---

<sup>65</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 3, parr. 133-134.

solo temporaneamente, ricondotti nella sfera della forza maggiore; e quelli che determinano una significativa alterazione dell'equilibrio originario del contratto, rendendo una delle prestazioni eccessivamente onerosa, senza però tradursi in una vera e propria impossibilità, ricondotti nella sfera del mutamento rilevante delle circostanze<sup>66</sup>.

Dopo avere ricordato che la linea di demarcazione tra i due istituti è spesso sottile, avendo essi in comune molti presupposti di fatto<sup>67</sup>, gli autori della Guida raccomandano alle parti di inserire espressamente nel contratto una clausola sulla forza maggiore, avendo cura di evitare una formulazione troppo vaga e generica come è dato, invece, riscontrare nella pratica<sup>68</sup>. In mancanza di una redazione dettagliata della clausola, si avverte infatti che può essere difficile per il produttore di dimostrare che condizioni meteorologiche particolarmente avverse o eventi come epidemie che abbiano distrutto il raccolto, fossero al di fuori della propria sfera di rischio. Ciò appare vero anche per eventi come gli scioperi; al contrario, situazioni come l'interruzione dei servizi di trasporto e di comunicazione hanno maggiori probabilità di ricadere nell'ambito di applicazione di una clausola di *force majeure*<sup>69</sup>. Si raccomanda altresì alle parti di indicare il necessario grado di interdipendenza tra evento e impedimento, nel senso cioè di specificare se, per valere come scusante, l'impedimento debba essere conseguenza diretta, o anche solo indiretta, dell'evento<sup>70</sup>.

Anche per quanto riguarda il mutamento rilevante delle circostanze, si sottolinea nella Guida l'importanza di inserire una clausola apposita, giacché la mancanza di disciplina del fenomeno in alcuni ordinamenti potrebbe lasciare le parti prive di tutela<sup>71</sup>. Tuttavia, si ricorda come i contratti di que-

---

<sup>66</sup> L'espressione "mutamento rilevante delle circostanze" è stata preferita dagli autori della Guida al termine "*hardship*", ritenuto meno neutrale e soprattutto poco diffuso in questo settore economico (cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 8).

<sup>67</sup> Sia nel caso della forza maggiore che del mutamento rilevante delle circostanze, gli eventi devono essere successivi alla conclusione del contratto, eccezionali, imprevedibili, estranei alla sfera di rischio del debitore. Presupposto specifico della forza maggiore è, invece, l'irresistibilità dell'evento.

<sup>68</sup> È opportuno, infatti, che in tale clausola siano elencati gli eventi che possano ricadere nel proprio ambito di applicazione e che si specifichi se tale elenco debba o meno ritenersi esaustivo. Si osserva, infatti, come quest'ultimo possa essere interpretato restrittivamente o estensivamente secondo la legge applicabile al contratto o l'autorità investita della controversia (cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 12).

<sup>69</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 25 ss.

<sup>70</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 22 ss.

<sup>71</sup> È qui appena il caso di ricordare che il diritto francese ha disciplinato il fenomeno della *imprévision* solo a seguito della recente riforma del diritto delle obbligazioni e dei contratti: per un'analisi della nuova disciplina, cfr. B. FAUVARQUE-COSSON, *Does Review*



sto tipo spesso contemplino, come causa di esclusione della responsabilità, il verificarsi di “fattori o eventi avversi”, espressione che può essere interpretata come riferentesi anche alle circostanze che rendono la prestazione più difficile o onerosa. Ancora, sono frequenti le clausole di adeguamento del prezzo, che possono essere utilmente invocate per rimediare a uno squilibrio economico del contratto dovuto a fenomeni di inflazione o svalutazione monetaria<sup>72</sup>.

In linea generale, gli autori della Guida evidenziano le difficoltà che riguardano l'assolvimento dell'onere probatorio in questa materia<sup>73</sup> e, in nome del principio di leale collaborazione tra le parti, si dicono favorevoli a una clausola nel contratto che imponga al debitore della prestazione di dare avviso senza ritardo dell'impedimento o dell'evento che cagioni uno squilibrio del contratto, di indicarne le cause e di informare la controparte di ogni iniziativa intrapresa per evitare o mitigarne le conseguenze<sup>74</sup>.

Quanto agli effetti di tali circostanze o eventi sul contratto, si ricorda nella Guida come, se la risoluzione del rapporto è la conseguenza naturale che discende dal ricorrere di una situazione di forza maggiore, nel caso di un mutamento rilevante delle circostanze si cerca, invece, di tenere in piedi il vincolo, imponendo alle parti (vuoi per effetto di clausole espresse, vuoi del diritto applicabile) di rinegoziare i termini dell'accordo. Dipenderà però dalla legge applicabile se, qualora tale tentativo fallisca, il giudice abbia il potere di adattare il contratto alle mutate circostanze o semplicemente di dichiararne la risoluzione.

5.5 Il Capitolo 5 della Guida offre una descrizione dei rimedi contro l'inadempimento del contratto secondo una tripartizione che può considerarsi familiare alla maggioranza degli ordinamenti giuridici: rimedi in natura, in cui sono ricompresi l'adempimento in forma specifica, la riparazione e la sostituzione dei beni e ogni altra misura correttiva che abbia come scopo di rimediare ai difetti del processo produttivo o del prodotto finale; rimedi monetari, che includono la riduzione del prezzo e il risarcimento danni, da

---

*on the Ground of Imprévision Breach the Principles of the Binding Force of Contracts?* in J. CARTWRIGHT - S. WHITTAKER, *The Code Napoléon Rewritten - French Contract Law after the 2016 Reforms*, Oxford and Portland, 2017, p. 187 ss.

<sup>72</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 32.

<sup>73</sup> La Guida evidenzia, ad esempio, come nel caso di eventi climatici e naturali di natura eccezionale, possa essere necessario per il debitore di ottenere specifiche certificazioni che ne attestino il verificarsi da apposite autorità (cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 36 ss.)

<sup>74</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 4, par. 46 ss.

solo o in combinazione con altri rimedi; rimedi che presuppongono un inadempimento grave, come la risoluzione del contratto e i danni compensativi.

Nel corso della disamina, è ricorrente la precisazione per cui i presupposti per l'azionabilità di ciascun rimedio, la loro gerarchia, le conseguenze del concorso del creditore all'inadempimento possono variare secondo la legge applicabile.

5.5.1 La Guida Legale chiarisce che, nel caso di violazione da parte del produttore delle obbligazioni correlate al processo di produzione, l'ipotesi normale è quella del ricorso ai rimedi che consentono di mantenere in vita il rapporto. Nello specifico, il committente potrà chiedere la riparazione o la sostituzione degli input o modifiche al processo produttivo se l'inadempimento si materializza nelle prime fasi del ciclo produttivo, così da scongiurare persino che un inadempimento possa venire in essere<sup>75</sup>.

Con riferimento alla violazione delle obbligazioni correlate al prodotto, la Guida pone in evidenza come il committente abbia una gamma di rimedi a sua disposizione, e come la scelta tra questi dipenda da una serie di fattori, tra i quali il momento della scoperta: se la mancanza di conformità si appalesa prima della consegna, sarà possibile ricorrere a misure di tipo correttivo<sup>76</sup>; se si evidenzia all'atto della consegna, i rimedi più adatti saranno la riparazione o la sostituzione dei prodotti<sup>77</sup>; infine, nel caso di scoperta successiva, potranno venire in considerazione la riduzione del prezzo<sup>78</sup>, il declassamento del prodotto o la risoluzione del contratto.

Con riguardo ai casi in cui i prodotti si rivelino pericolosi o non sicuri, è posto un accento particolare sul fatto che, nella pratica contrattuale, sono

---

<sup>75</sup> Come spiegato nella Guida, per rimediare alla violazione di standard di qualità o di sicurezza possono essere messe in atto delle misure correttive nell'ambito di piani d'azione che il produttore potrà essere tenuto a presentare in cooperazione con il committente o con l'autorità di certificazione. Sulla crescente importanza dei rimedi cooperativi nell'ambito della filiera agroalimentare, cfr. F. CAFAGGI - P. IAMICELI, *Contracting in Global Supply and Cooperative Remedies*, 20 Unif. L. Rev. 135 (2015).

<sup>76</sup> Tali misure possono includere, tra altro, l'etichettatura dei prodotti in modo tale da ridurre i possibili rischi; iniziative che possano evitare il reiterarsi dell'inadempimento; modifiche al processo di produzione.

<sup>77</sup> Tuttavia, come indicato nella Guida Legale (Cap. 5, par. 74), vi possono essere casi in cui la sostituzione sia ostacolata dall'impossibilità per il produttore di accedere autonomamente al mercato e di ottenere beni sostitutivi. La sostituzione può non essere praticabile anche quando i beni abbiano un carattere unico a causa delle loro particolari qualità.

<sup>78</sup> Come indicato nella Guida Legale (Cap. 5, par. 86), molti contratti prevedono un meccanismo di riduzione del prezzo proporzionale alla gravità della violazione. Tuttavia, per evitare abusi da parte del committente nella fase di valutazione del prodotto, la legislazione statale o i contratti quadro possono imporre in tale fase la partecipazione del produttore o di terzi.

comuni le clausole che attribuiscono al contraente il diritto di richiederne il ritiro dal mercato. Tali misure esigono solitamente la cooperazione da parte di altri attori della filiera, soprattutto se messe in atto dopo che i prodotti siano fuoriusciti dalla sfera di controllo del produttore.

Nell'ipotesi della mancata consegna dei prodotti, si apre un ventaglio di rimedi. Se è vero che l'acquirente può avere interesse a insistere per l'adempimento, ciò può non apparire appropriato qualora i prodotti siano di natura deperibile e la consegna sia avvenuta tardivamente, oppure qualora i prodotti siano stati consegnati nel luogo sbagliato e i costi di trasporto siano particolarmente elevati. Implicando di regola la serietà dell'inadempimento, la risoluzione del contratto potrà essere invocata solo nel caso in cui la mancata consegna abbia riguardato la totalità dei prodotti.

Si ricorda, poi, come in questo tipo di accordi siano spesso presenti clausole che prevedono la comminazione di sanzioni di carattere non pecuniario, come ad esempio il divieto per il produttore inadempiente di stipulare un nuovo accordo nell'ambito della stessa filiera oppure il c.d. *blacklisting*, ossia la divulgazione nel mercato di riferimento del fatto che il produttore è venuto meno ai propri obblighi contrattuali.

5.5.2 Di fronte al ritardo o al mancato pagamento da parte del committente, il produttore può esigere l'adempimento, anche in forma coattiva.

Per quanto riguarda la mancata o difettosa fornitura degli input, si richiama l'attenzione sulle diverse situazioni che possono verificarsi a seconda del momento in cui l'inadempimento si manifesta. Infatti, se questo emerge all'atto della consegna o durante la fase della lavorazione, eventuali difetti, ritardi o consegne parziali saranno normalmente risolti mediante la sostituzione della merce o la conclusione di un accordo sostitutivo. La situazione è diversa quando i difetti si manifestano solo dopo il completamento del ciclo produttivo; in questo caso, il produttore potrà preferire una transazione sostitutiva o di risolvere il contratto.

La Guida offre anche alcune interessanti osservazioni in merito al diritto del produttore di sospendere la controprestazione<sup>79</sup>. Infatti, se possono esservi casi in cui il produttore non abbia sufficiente forza contrattuale per avvalersi di tale rimedio o in cui il rifiuto di adempiere sia incompatibile con il programma di produzione, lo stesso rimedio potrebbe, invece, apparire appropriato nei casi in cui il produttore non sia in grado di procurarsi

---

<sup>79</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 5, par. 126 ss.

altrove i fattori della produzione o quando non abbia ottenuto dal committente il finanziamento necessario per completare la produzione.

Infine, per quanto riguarda la risoluzione del contratto, mentre si osserva che tale rimedio è raramente invocato come risposta alla fornitura di input difettosi, si afferma al contempo che, nelle situazioni in cui il contraente manchi di acquistare la produzione come concordato contrattualmente, l'interesse del produttore a domandare che il contratto venga risolto dipenderà dalla possibilità di concludere un accordo alternativo sullo stesso mercato. Invece la risoluzione del contratto può apparire giustificata quando il contraente rifiuti espressamente di accettare le merci o si verifichi un significativo ritardo nella presa in consegna.

5.6 Il Capitolo 6 della Guida, riservato alle questioni della durata, rinnovo e scadenza del contratto, è particolarmente interessante sia perché riguarda aspetti che solo raramente sono oggetto di disciplina nelle codificazioni nazionali; sia perché l'analisi offerta sembra poter servire da utile riferimento ben al di là dello specifico ambito interessato da questo strumento.

Per quanto concerne la durata, si ricorda come gli accordi in questione possano essere stipulati sia per un periodo breve (pochi mesi, una stagione colturale), sia per un periodo lungo oppure a tempo indeterminato. Talvolta può essere la stessa legge a imporre una durata minima o perfino massima della relazione contrattuale<sup>80</sup>.

Rispetto al rinnovo del contratto – aspetto particolarmente sentito da tutte quelle imprese che debbano sostenere costi e investimenti elevati ai fini dell'avvio della produzione –, si osserva come possa avvenire per effetto del mutuo consenso, automaticamente o su decisione di una delle parti. Con riguardo al primo aspetto, alle parti è suggerito di tenere presente che, se queste hanno convenuto che il rinnovo debba avvenire in forma scritta cionondimeno acconsentendo alla prosecuzione del rapporto oralmente o per fatti concludenti, le norme del diritto applicabile potrebbero loro precludere di invocare la suddetta clausola<sup>81</sup>.

Specifica enfasi è, poi, posta sul fatto che, mentre il rinnovo riguarda di regola i termini originali dell'accordo, prima della scadenza le parti sono libere di accordarsi su nuove condizioni.

---

<sup>80</sup> Esempi sono offerti dalla legge della Catalogna e del Marocco.

<sup>81</sup> Un simile esito potrebbe discendere dal principio del *ne venire contra factum proprium* quale specificazione del principio di buona fede: cfr., ad esempio, art. 1.8 Principi UNIDROIT.

Opportunamente, gli autori della Guida mettono in guardia le parti contro il rischio di un rinnovo tacito o automatico dell'accordo. Dopo avere precisato che il rinnovo normalmente discende da una specifica previsione contrattuale, si osserva che alcune legislazioni ne limitano l'operatività o lo escludono del tutto. Inoltre, si ricorda che qualora le parti abbiano continuato a eseguire il contratto dopo la (breve) naturale scadenza, ciò potrebbe condurre a ritenerlo prolungato a tempo indefinito<sup>82</sup>.

Viene, poi, ulteriormente evidenziato che il rinnovo subordinato alla scelta di una sola parte è raro, una clausola che conferisca tale potere potendo facilmente essere considerata inefficace in quanto attributiva di un eccessivo vantaggio in capo alla stessa.

Nell'esaminare ulteriormente le varie condizioni che possono mettere fine al rapporto, si richiama l'attenzione in modo particolare sui possibili effetti delle cc.dd. clausole di "risoluzione a piacimento", ossia le clausole che conferiscono ai committenti il diritto esclusivo di dichiarare l'accordo risolto in qualsiasi momento e senza preavviso. Posto che simili clausole sono ricorrenti nella pratica e che solo un numero molto limitato di legislazioni prevedono misure a tutela degli agricoltori, si raccomanda alle parti di raggiungere un accordo equo ed equilibrato sul punto.

La Guida evidenzia, infine, l'importanza per le parti di considerare l'inclusione nel contratto della cosiddetta clausola di risoluzione "per perdita di fiducia", vale a dire una clausola che specifichi gli eventi il cui verificarsi possa causare un irrimediabile venire meno della fiducia reciproca e della cooperazione tra le parti, tale da giustificare la cessazione del rapporto.

5.7 Il Capitolo 7 della Guida Legale offre una panoramica delle varie strade percorribili ai fini della risoluzione delle controversie derivanti da un contratto di produzione agricola.

Anche sulla scorta di quelle legislazioni che impongono l'inclusione nel contratto delle cc.dd. clausole multilivello, le parti sono particolarmente incoraggiate a ricorrere (almeno come condizione preliminare per l'avvio dell'arbitrato o del procedimento contenzioso) alla mediazione<sup>83</sup>. Questa procedura è, infatti, indicata come quella più idonea a preservare un clima di fiducia e cooperazione tra produttore e committente, garan-

---

<sup>82</sup> Cfr. Guida Legale, cap. 6, parr. 16-17.

<sup>83</sup> La mediazione può essere amministrata da una persona fisica, designata dalle parti, o da un'istituzione apposita, che abbia come compito primario quello di facilitare il dialogo tra gli interessati.

tendo nel contempo una minore formalità, costi limitati e rapidità della definizione<sup>84</sup>.

Dopo la mediazione, nella Guida si passa a considerare la procedura di arbitrato, rispetto alla quale il produttore – in quanto la parte tipicamente debole della relazione – viene messo in guardia contro la potenziale abusività di una clausola arbitrale, soprattutto se contenuta in formulari o condizioni generali di contratto<sup>85</sup>. Ancora, tra le altre cose si ricorda come la scelta del tipo di arbitrato non sia sempre del tutto libera in questo settore, le leggi nazionali designando spesso un'autorità specifica come quella competente a decidere sul caso.

Per quanto riguarda il contenzioso davanti ai giudici nazionali, gli aspetti posti in luce nella Guida riguardano in modo particolare la complessità e la durata dei giudizi (perlomeno in alcuni Paesi); la possibilità di assistenza legale gratuita per quanti non siano in grado di sostenere le spese del processo; la norma speciale prevista da alcune leggi nazionali che attribuisce la giurisdizione al giudice del luogo in cui il produttore ha il proprio domicilio; e (come già sottolineato più sopra) l'autonomia di cui godono le parti di un contratto internazionale ai fini della designazione del foro competente e della legge applicabile al merito della controversia.

6. Attraverso un approccio flessibile caratteristico di tutti gli strumenti giuridici di questo tipo, la Guida Legale UNIDROIT/FAO/IFAD relativa al *contract farming* mira a promuovere la certezza del diritto e la giustizia contrattuale, lo sviluppo di buone pratiche, la sensibilità dei governi e delle autorità pubbliche e a favorire processi di riforma del diritto nazionale in un ambito che è d'importanza strategica per lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura.

Disponibile in diverse versioni linguistiche<sup>86</sup>, la Guida è stata elaborata seguendo un approccio inclusivo<sup>87</sup>, appare completa nei contenuti, interdisciplinare e attenta agli aspetti di politica sociale.

I diversi obiettivi che la Guida si prefigge non sono però facili da rag-

---

<sup>84</sup> Cfr., anche per ulteriori considerazioni, C.M. LÓPEZ RODRÍGUEZ, *Enforcing Contracts and Resolving Disputes in Contract Farming: How ADR Can Address the Specificities of Agricultural Production Contracts*, in *Unif. L. Rev.*, vol. 20, 2015, p. 180 ss. (p. 189 ss.)

<sup>85</sup> Per questa ragione, la legge talvolta prevede misure a protezione del produttore agricolo, come ad esempio il diritto esclusivo di avviare una procedura arbitrale.

<sup>86</sup> Oltre alle versioni in inglese e francese, apparse nel 2015, la Guida è stata pubblicata in spagnolo nel 2017, in portoghese alla fine del 2018 e in lingua cinese lo scorso marzo.

<sup>87</sup> Cfr. A. VENEZIANO, *Beyond CISG*, cit., p. 348.

giungere in concreto e richiederanno tempo e lavoro sul campo; tuttavia, alcune iniziative in tale direzione sono già state intraprese.

In primo luogo, al fine di promuovere la conoscenza e la divulgazione del documento, l'UNIDROIT ha istituito il *Forum on Legal Aspects of Contract Farming*, una sezione dedicata all'interno del sito web dell'Istituto che fornisce visibilità alle nuove normative, alle buone pratiche, agli eventi accademici, alla bibliografia internazionale dedicata al tema, offrendo uno spazio di informazione e confronto tra tutti i soggetti interessati<sup>88</sup>.

Riguardo, poi, a uno degli obiettivi più ambiziosi della Guida – quello di servire da modello ai fini della redazione di accordi di produzione agricola –, è importante ricordare che l'Istituto Internazionale per lo Sviluppo Sostenibile (IISD) e la FAO, in collaborazione con UNIDROIT e IFAD, hanno preparato e recentemente pubblicato il *Model Agreement for Responsible Contract Farming* esattamente con l'obiettivo di aiutare i potenziali contraenti a definire accordi più equilibrati e trasparenti in questo settore<sup>89</sup>.

Infine, merita di essere segnalato che la Guida Legale è stata presentata e discussa in una serie di *workshop* e convegni in diverse università del mondo, stimolando ulteriori ricerche e studi nel settore<sup>90</sup>. Ciò, naturalmente, contribuirà ad aumentarne la visibilità e la diffusione tra i soggetti pubblici e privati interessati, oltre che all'interno degli ambienti accademici, favorendone la progressiva accettazione come punto di riferimento per consulenti legali, arbitri e giudici nazionali.

---

<sup>88</sup> Vedi all'indirizzo internet <https://www.unidroit.org/community-of-practice/home>. Tale iniziativa si aggiunge a quella già realizzata dalla FAO, in collaborazione con l'IFAD, per l'istituzione del *Contract Farming Resource Centre*, dove è possibile avere accesso a fonti informative quali, ad esempio, materiali da utilizzare in corsi di formazione dedicati e in programmi di sviluppo in area specifiche del mondo (cfr. <http://www.fao.org/in-action/contract-farming/en>).

<sup>89</sup> Il *Model Agreement for Responsible Contract Farming* prevede un modello di contratto generico e due modelli specifici per gli accordi di coltivazione dei pomodori e del caffè (<http://www.fao.org/3/CA1772EN/ca1772en.pdf>)

<sup>90</sup> Si veda, ad esempio, il recente studio pubblicato dalla FAO (a cura di T. Viinikainen e C. Bullón Caro) intitolato *Enabling Regulatory Frameworks for Contract Farming* (Rome, 2018), largamente ispirato ai contenuti della Guida Legale.

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ALESSANDRO PAIRE

## USI CIVICI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: ALCUNE OSSERVAZIONI TRA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ CONTABILE

### ABSTRACT

Lo studio propone alcune riflessioni critiche sviluppate intorno alla dimensione pubblicistica del fenomeno degli usi civici, dedicando particolare attenzione al profilo gestionale. Prendendo le mosse dalle rare indicazioni della giurisprudenza contabile, lo scritto si focalizza sulle risorse finanziarie generate a vario titolo dai domini collettivi analizzando sia il tema del vincolo di destinazione che quello della responsabilità amministrativa e contabile tipici della pubblica amministrazione anche alla luce della legge n. 168 del 2017.

*The purpose of the present work is to offer a critical reflection on the public dimension of civic uses, with a specific focus on management issues. In particular, moving from the few judgements of the Court of Auditors, the present work focuses its attention on the revenue generated by the collective properties, analyzing both the allocation constraint and the administrative responsibility and accountability issues, in the light of the new direction of the Law n. 168 of 2017.*

PAROLE CHIAVE: Usi civici – Proventi finanziari – Vincolo destinazione – Responsabilità.

KEYWORDS: *Civic Uses – Financial Income – Allocation Constraint.*



SOMMARIO: 1. Usi civici e Amministrazione: cenni introduttivi. – 2. La prospettiva della Corte dei Conti: le ragioni di un'analisi. – 3. Canoni e proventi dell'affrancazione: il problema delle entrate vincolate. – 4. Usi civici e responsabilità amministrativo-contabile: principi e casistica. – 5. Considerazioni di sintesi.

1. A cavallo fra diritto pubblico e diritto privato, le questioni relative agli usi civici, alla loro natura, tutela e gestione, suscitano da tempo l'attenzione della dottrina<sup>1</sup>. Negli ultimi anni, il dibattito sui beni comuni

<sup>1</sup> Sull'origine consuetudinaria degli usi civici, nell'alto medioevo italiano, si v. A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2007, p. 183 ss. In prospettiva storica, pressoché d'obbligo il richiamo di alcuni «classici»: C. CALISSE, *Storia del diritto italiano*, Firenze, 1891, vol. III, p. 188 ss.; G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui ed usi civici*, in *Enc. giur. it.*, 1905, vol. IV, p. 899 ss.; F. QUARTA, *Relazione negli atti della Commissione per la riforma della legge sugli usi civici*, Roma, 1908; L. RATTO, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma, 1909; A. GRANITO, *Usi civici*, Milano, 1911; G. BENEDEUCE, *Stato della legislazione sui demani comunali*, Roma, 1913; A. CENCELLI PERTI, *La proprietà collettiva in Italia*, Milano, 1920; E. CARNEVALE, *Concetto fondamentale degli usi civici*, in *Riv. Demani, usi civ. e dom. coll.*, 1925, p. 145 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Le Regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953; R. TRIFONE, *Gli usi civici*, in A. CICU - F. MESSINEO (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1963, XI, tomo II, p. 147 ss.; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 88 ss. Tra le opere principali in materia di usi civici, G.C. DE MARTIN, *Profili giuridici degli enti regolieri nel quadro del nuovo assetto degli enti montani*, Milano, 1973; F. ADORNATO, *Sulla tutela amministrativa dei demani civici*, in *Nuovo diritto agrario*, 1 del 1982; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; G.C. DE MARTIN, *Comunità di villaggio e proprietà collettiva in Italia e in Europa*, Padova, 1990; P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XIX*, 1990; L. FULCINITI, *Gli usi civici*, Padova, 1990; V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, Milano, 1991; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXXII, 1994, p. 1 ss.; U. PETRONIO, *Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)*, in V. CERULLI IRELLI - C. (a cura di), *Usi civici. problemi attuali e le prospettive di riforma*, Atti del Convegno di Rocca Santa Maria, Teramo, (8-9 settembre 1993), Firenze, 1995; N. ASSINI - P. FRANCALACCI, *Gli usi civici nella recente legislazione ambientale. Le aree di uso civico tra tutela dell'ambiente e salvaguardia della tutela delle attività economiche tradizionali: alcune riflessioni*, in *Nuova Rass.*, 1995, p. 1958 ss.; A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. civile*, Torino, 1999, XIX, p. 535 ss.; G. GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in *Dir. giur. agr e amb.*, 1999, I, p. 5 ss.; G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del Comune o beni della collettività*, in P. NERVI, (a cura di), *Il ruolo economico dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Padova, 1999, p. 13 ss.; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Napoli, 2000, p. 30 ss.; F. MERUSI, *I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse*, in P. NERVI (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002, p. 39 ss.; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 1, p. 183 ss.; A. CROSETTI, *Gli usi civici tra passato e presente in una dimensione europea*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 365 ss.; U. PETRONIO, *Rileggendo la legge sugli usi civici*, in *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007; P. GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, p. 20 ss.; F. MACARIO, *Aspetti giuridici e forme di tutela delle proprietà collettive fra categorie del passato ed esigenze attuali*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2012, p. 1 ss.; S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *Federalismi*, VII, 2013; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013; F. POLITI,

e gli interventi del legislatore (in particolare, la legge n. 168 del 2017 in materia di domini collettivi)<sup>2</sup> hanno riaperto l'interesse su un istituto di difficile inquadramento e su una disciplina che si interseca – e inevitabilmente interferisce – con plessi dell'ordinamento di grande rilevanza economica e sociale: il governo del territorio, la tutela dell'ambiente, il diritto minerario e dell'energia, solo per citarne alcuni<sup>3</sup>.

Gli usi civici, com'è noto, rappresentano una congerie di situazioni giuridiche soggettive, di origine antichissima e consuetudinaria, ma riconosciute dal diritto positivo, in virtù delle quali collettività di cittadini sono ri-

---

*Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, Atti del Convegno di Trento del Centro studi sui demani civici e le proprietà collettive, novembre 2012, in *Archivio Scialoja-Bolla*, n. 1, 2013, p. 37 ss.; V. CERULLI IRELLI - L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1/2014, p. 3 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, Nota a Corte Costituzionale 18 luglio 2014, n. 210, in *Giur. Cost.*, IV, 2014, p. 3366 ss.; A. GERMANÒ, *Sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 128 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudum»*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLV, 2016, p. 346 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1978 (ristampa anastatica con integrazioni Milano, 2017); F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017; F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Un altro modo di possedere. Quaranta anni dopo*, Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", Pisa, 2017; L. PRINCIPATO (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018.

<sup>2</sup> Con particolare riferimento alla legge 20 novembre 2017, n. 168, M. CONSULICH, *La legge 20 novembre 2017 n. 168 "Norme in materia di demani collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 691 ss.; G. DI GENIO, *La legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintomie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede costituente*, in *Federalismi*, n. 18/2018; M. VACCARELLA, *Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi*, in *Giustamm.*, 2018; F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «Guido Cervati», Pisa, 2018; F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. Civ.*, IV, 2018, p. 1039 ss.; R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Le Nuove leggi commentate*, n. 5/2018, p. 1067 ss.; F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019; G. PAGLIARI, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)*, in *Dir. econ.*, I, 2019, p. 11 ss.; G. DI GENIO, *Gli Usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019; G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Riv. giuri. edil.*, VI, 2019, p. 489 ss.

<sup>3</sup> Almeno sotto questo profilo gli usi civici mantengono la rilevanza economica che, un tempo, assumevano come mezzo di sussistenza per una parte rilevante della popolazione. Come ricorda Valerio Castronovo, ancora ai tempi dell'Unità «la sorte di tanti piccoli possidenti era legata allo sfruttamento di tanti terreni ancora oggetto di proprietà collettiva e uso civico» (V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, 2006, p. 29 ss.). Anche nella nota *Inchiesta in Sicilia* (1876) di Franchetti e Sonnino si fa riferimento alle «tragiche ripercussioni» sulle masse contadine della limitazione dell'accesso ai terreni di uso civico (L. FRANCHETTI - S. SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, nell'edizione Vallecchi, Firenze, 1974, p. 297 ss.).

tenute titolari di facoltà d'uso e sfruttamento economico di terreni pubblici e privati ovvero di beni fondiari riconducibili al demanio civico<sup>4</sup>. Il contenuto di tali diritti è estremamente vario: facoltà di pascolo, di alpeggio, di far legna, di raccogliere fronde o erba, di spigolare, perfino di seminare. L'ordinamento italiano, a partire dalla legge n. 1766 del 1927, ne disciplina il "riordino" – attraverso interventi che hanno il fine di concentrare l'esercizio di tali facoltà su una parte soltanto dei terreni originariamente interessati, "liberando" le porzioni rimanenti – e la gestione.

Di fronte a una materia di confine come quella degli usi civici, il punto di vista dell'amministrativista è necessariamente parziale.

Se ai cultori del diritto civile gli istituti che rientrano nella nozione di "usi civici" (nozione imprecisa e ampiamente criticata, figlia di una discussa scelta legislativa<sup>5</sup>) risultano di particolare interesse in quanto forme di "proprietà collettiva", da sempre riconosciute dall'ordinamento ma estranee alla sistematica del Codice civile<sup>6</sup>, i profili di maggiore rilievo per il diritto pubblico sono senz'altro quelli legati all'amministrazione, in senso lato, dei beni – pubblici e privati – sui quali tali diritti insistono<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Nella nozione di "usi civici" adottata dal legislatore, sin dalla legge n. 1766 del 1927, rientrano due categorie concettualmente diverse, sia pure accomunabili sotto molteplici profili: i diritti collettivi su terre private (i veri e propri usi civici di derivazione feudale) e il demanio civico, discendente dal demanio universale (cioè un tempo attribuito alle *universitas* e successivamente devoluto ai Comuni). I primi sono stati inquadrati dalla dottrina come diritti d'uso su cose altrui, i secondi come particolari forme di condominio. Si v. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 82 ss.

<sup>5</sup> Se l'origine degli usi civici è antichissima, precedente addirittura al diritto romano secondo S. Rodotà (*I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, 2018), l'espressione "uso civico", come nota U. Petronio (*Usi civici*, cit., p. 1992) «è nata quasi certamente nella scienza giuridica meridionale – altrove si parlava soprattutto di servitù – e ricorre nella legislazione per la censuazione dei demani e in quella per l'abolizione della feudalità». Nel suo significato attuale, tuttavia, è entrata nell'uso solo a seguito della legge n. 1766 del 1927 sul "Riordinamento degli usi civici nel Regno" (di recente, A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016, p. 84 ss.). Fra le critiche più autorevoli alla nozione di uso civico adottata dal legislatore del 1927 vi è quella di P. GROSSI, in *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 513 ss.

<sup>6</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 9 ss.

<sup>7</sup> In tema di beni pubblici, pressoché obbligato il richiamo di G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, IV, p. 233 ss.; A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, p. 277 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 33 ss.; R. RESTA, *Beni pubblici*, in V. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Bologna-Roma, 1964, p. 63 ss.; S. CASSESE, *Problemi giuridici delle risorse naturali e dei beni collettivi con particolare riguardo alla montagna*, Roma, 1967; ID., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, p. 147 ss.; D. PASINI - L. BALUCANI, *I beni pubblici*, Milano, 1974, I, p. 486 ss.; G. BOGNETTI - G. GERELLI (a cura di), *Beni pubblici. Problemi teorici e di gestione*, Milano, 1974; G. PALMA, *Disciplina dei beni pubblici*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, Torino, 1982; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., *passim*; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, p. 793 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*,

In questa prospettiva, come anticipato, è il ruolo dei Comuni, delineato già dalla legge n. 1766 del 1927 e confermato dai successivi interventi del legislatore statale e regionale, ad assumere un particolare interesse. Il Comune è infatti incaricato della gestione di beni non propri<sup>8</sup>, appartenenti a una collettività di “cittadini naturali” di non facile individuazione, che possono non coincidere con la totalità dei residenti e i cui interessi possono risultare in contrasto con quelli dell’ente<sup>9</sup>. In tal veste, il Comune risulta altresì destinatario di entrate a vario titolo, in parte soggette a rigorosi vincoli di destinazione.

Tra le funzioni dei Comuni, quelle relative agli usi civici non sono oggetto di particolare attenzione in dottrina, complice anche la differenziazione territoriale determinata dalle diverse scelte dei legislatori regionali. Uno degli aspetti meno indagati in assoluto è quello relativo ai profili di contabilità pubblica.

2. In assenza di studi dedicati al tema, il punto di riferimento essenziale è costituito dalle pronunce della Corte dei Conti. Caratteristica della contabilità pubblica, come noto, è che l’espressione designa tanto una materia, e un settore dell’ordinamento<sup>10</sup>, quanto l’ambito naturale di competenza della magistratura contabile<sup>11</sup>, ai sensi degli artt. 100 e 103 Cost.

---

in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, II, p. 273 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, XX, p. 7 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1989, p. 97 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici e d’interesse pubblico*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F. A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, p. 1107 ss.; N. GULLO, *Beni pubblici*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, p. 284 ss.; M. RENNA, *Beni pubblici*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, I, Milano, 2006, p. 714 ss.; A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici. Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019, p. 188 ss.

<sup>8</sup> Tale ruolo emerge, in particolare, con riferimento ai beni del c.d. demanio civico (cfr. nota 3).

<sup>9</sup> Si consideri, fra le diverse ipotesi di potenziale conflitto d’interessi, che gli usi possono appartenere ai soli residenti di una frazione, non coincidente con il territorio comunale. Da ciò discende la necessità di “personificare” tale collettività attraverso l’istituzione di apposite amministrazioni separate. In proposito: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 116 ss.

<sup>10</sup> «Sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi tuttavia in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri», secondo Corte dei Conti, Sez. riunite in sede di controllo, delibera n. 54/2010. La nozione di contabilità pubblica come materia è stata, del resto, lungamente identificata con il complesso delle competenze attribuite alla Corte dei Conti, G. BERTI, *sub Art. 103*, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 924 ss.

<sup>11</sup> Si v., di recente, G.M. MEZZAPESA, *La contabilità e la finanza pubblica: evoluzione*

Da un'analisi delle pronunce della Corte<sup>12</sup> sul tema si possono trarre innanzitutto alcune indicazioni di carattere generale.

Innanzitutto, il numero relativamente ridotto di sentenze, delibere e pareri, come la tendenza a far precedere l'analisi delle singole questioni da un inquadramento generale della disciplina degli usi civici a livello statale e regionale, evidenzia per un verso una scarsa familiarità con l'istituto, ma anche la difficoltà di individuare, fra i molteplici livelli di normazione interessati, riferimenti utili alla soluzione delle questioni sottoposte alla magistratura contabile.

Due sono, in particolare, le questioni sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi.

In primo luogo, il problema della destinazione dei proventi degli usi civici, in relazione al quale le Amministrazioni (innanzitutto i Comuni) sollecitano la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte<sup>13</sup>.

In secondo luogo, le ipotesi di responsabilità per danno erariale degli amministratori locali e dei funzionari che non hanno riscosso gli oneri che gravano sui privati in relazione al loro godimento dei beni oggetto di usi civici.

Le due questioni sono, peraltro, collegate.

Come ben evidenziato dalle pronunce del giudice contabile, la determinazione, la riscossione e l'utilizzo dei proventi derivanti dai terreni di uso civico – sia di quelli derivanti da affrancazione, legittimazione o quotizzazione, cioè dalla “liberazione” definitiva di un fondo privato dai relativi vincoli, sia di quelli che corrispondono ai canoni periodici pagati dai privati per l'utilizzo di terreni gravati dagli usi – rappresentano una materia sulla quale la discrezionalità dei Comuni è minima<sup>14</sup>. Ciò in quanto gli usi civici, «quantunque possano presentare analogie con l'uso generale dei beni demaniali, non sono di per sé espressione di demanialità, appartenendo essi

---

*funzionale e prospettive*, in A. CANALE *et al.* (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, p. 527 ss.

<sup>12</sup> La ricerca delle pronunce è avvenuta principalmente tramite la Banca Dati ufficiale della Corte dei Conti, disponibile *online*, e si è concentrata sull'ultimo decennio.

<sup>13</sup> La possibilità delle Sezioni regionali di rendere pareri agli enti territoriali in materia di contabilità pubblica è disciplinata dall'art. 7 della legge n. 131/2003. In proposito, si v. G.M. MEZZAPESA, *La funzione consultiva della Corte dei Conti*, in A. CANALE *et al.* (a cura di), *La Corte dei Conti*, cit., p. 555 ss.

<sup>14</sup> Secondo Corte Conti, Sez. reg. controllo per la Puglia, deliberazione n. 148/2014/PAR, la loro gestione deve avvenire in «modalità contabile e amministrativa separata da quella comunale» e «la determinazione del canone di affrancazione deve avvenire nel rispetto dei parametri dettati dal legislatore e dei principi fissati dalla Corte Costituzionale, senza che residui alcun margine di discrezionalità in capo all'Ente locale».

alle collettività che ne beneficiano e non all'ente sul cui territorio si trovano i beni gravati dall'uso»<sup>15</sup>.

Nella prospettiva della Corte quindi, l'attività dei Comuni – come degli altri soggetti, anche privati<sup>16</sup>, coinvolti – è inquadrabile nella gestione di beni e risorse finanziarie non proprie<sup>17</sup> e (almeno in parte) a destinazione vincolata, con tutte le conseguenze immaginabili in caso di distrazione delle stesse dalle finalità previste dalla legge<sup>18</sup>. In coerenza con tale premessa, è stata espressamente esclusa, ad esempio, la possibilità dei Comuni di rinunciare a canoni corrisposti per il godimento di beni gravati da usi civici, poiché tali proventi costituiscono il corrispettivo dovuto alla comunità (e non all'Ente territoriale) per l'utilizzo dei beni<sup>19</sup>. Allo stesso modo è stato enunciato, in termini generali, l'obbligo di esigere un'indennità a titolo risarcitorio in tutte le ipotesi di occupazione indebita degli stessi beni, pena responsabilità per danno erariale<sup>20</sup> per gli amministratori e i funzionari che non vi provvedano.

3. Il primo tema, quello delle entrate derivanti dagli usi civici, è centrale anche per la comprensione del secondo. Da questo pertanto conviene cominciare, con una precisazione. Fermo restando quando detto in premessa – che la gestione degli usi civici e dei relativi proventi riguarda beni e diritti di cui il Comune non è titolare, ed è pertanto una gestione

<sup>15</sup> Così Cass. civ., Sez. un., n. 5600 del 1995, in *Giust. Civ. Mass. 1995*, p. 1043 ss., frequentemente richiamata nelle pronunce della Corte dei Conti.

<sup>16</sup> Accanto ai Comuni, la gestione dei beni può essere affidata ad associazioni agrarie, frazioni e altri soggetti privati. Sul punto si tornerà esaminando le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

<sup>17</sup> Da un punto di vista contabile, l'iscrizione nel conto del patrimonio dell'ente presuppone l'appartenenza del bene. Essa è predicabile per i diritti reali su beni altrui, non necessariamente per i beni del demanio civico. Si v. P. SANTORO - E. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, cit., p. 547 ss. La questione è, peraltro, dibattuta in dottrina. La giurisprudenza in materia è consolidata, invece, nell'affermare che i beni del demanio civico non apparterebbero al patrimonio del Comune: si v. A. GERMANÒ, *Sul soggetto cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, p. 161 ss.; più recentemente, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 114 ss.

<sup>18</sup> Va ricordato che, secondo la concezione più recente, fatta propria dalla giurisprudenza contabile, rientra nella nozione di danno erariale anche la lesione cagionata non alla persona giuridica pubblica, ma direttamente alla collettività di riferimento (c.d. "danno pubblico): si v. in proposito G. BOTTINO, *Il danno e la sua quantificazione*, in A. CANALE *et al.* (a cura di), *La Corte dei Conti*, cit., p. 102 ss. e, più in generale, F.G. SCOCA, *Fondamento storico e ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile*, Atti del LI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2006, p. 54 ss.

<sup>19</sup> Corte Conti, Sez. reg. controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 14/2016/PAR.

<sup>20</sup> Corte Conti, Sez. giurisdizionale per il Lazio, sent. n. 1645/2010.

nell'interesse altrui, delle comunità titolari – non tutti i proventi degli usi civici costituiscono, in senso tecnico, entrate vincolate. La questione non è priva di conseguenze pratiche, come si può immaginare, soprattutto nei casi in cui tali entrate rappresentano un valore non trascurabile nei bilanci comunali.

Nella ricostruzione della Corte dei Conti<sup>21</sup>, la norma fondamentale di riferimento è l'art. 24 della legge n. 1766 del 1927. Essa pone un chiaro vincolo di destinazione sul «capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione» e sul «prezzo di vendita dei terreni [convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente]» dichiarati alienabili.

Si tratta, essenzialmente, dei corrispettivi per la liberazione dei terreni gravati dagli usi e, di conseguenza, per la loro definitiva sottrazione agli interessi della collettività di riferimento. Ciò spiega la scelta del legislatore di vincolare le relative somme in modo rigido e sostanzialmente senza limiti di tempo.

L'art. 24, infatti, che la magistratura contabile ritiene pacificamente ancora in vigore<sup>22</sup>, vincola tali entrate ad una particolare forma di investimento finanziario («titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'economia nazionale») e ad una specifica destinazione: «opere permanenti di interesse generale della popolazione».

Nelle parole della Corte, poiché esse «rappresentano il corrispettivo del consolidamento della proprietà del bene in capo al privato possessore e costituiscono entrate a destinazione vincolata (...) devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del residuo demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale»<sup>23</sup>.

Niente di più chiaro, a livello di principio: al venir meno di diritti permanenti della collettività deve corrispondere una destinazione del corrispet-

---

<sup>21</sup> Va considerato che le pronunce in materia sono, quasi esclusivamente, quelle delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva. Non si riscontrano pronunce rilevanti delle competenti Sezioni centrali (Sezione Autonomie e Sezioni riunite in sede consultiva).

<sup>22</sup> La vigenza della norma è stata posta in discussione, in particolare, a seguito dell'introduzione del nuovo regime di tesoreria unica per gli enti locali (d.l. n. 1 del 2012), ma è stata confermata dalla Corte dei Conti in sede consultiva in virtù della sua specialità (si v. in particolare Corte Conti, Sez. reg. controllo per il Veneto, deliberazione n. 663/PAR/2014 e Sez. reg. controllo per la Campania, deliberazione n. 10/PAR/2008). Essa si trova testualmente riprodotta, peraltro, in diverse leggi regionali (ad es. Legge reg. Puglia, n. 7 del 1998; Legge reg. Veneto, n. 31 del 1994; Legge reg. Lazio, n. 6 del 2006).

<sup>23</sup> Così, Corte Conti, Sez. reg. controllo per il Veneto, deliberazione n. 663/PAR/2014.

tivo ai beni che restano destinati ai suoi bisogni (demanio civico) o ad altre opere, tendenzialmente durature, di interesse per la collettività stessa.

I pareri resi dalla Corte muovono, invariabilmente, da questa premessa, per affrontare le numerose questioni sollevate dai Comuni. I quesiti più frequenti sottoposti alle Sezioni regionali riguardano le caratteristiche delle opere a cui tali proventi possono essere destinati. Sotto questo profilo, la Corte dei Conti ha chiarito che le “opere di interesse generale” indicate dal legislatore non debbono necessariamente essere di proprietà comunale: possono appartenere anche a privati, purché destinate in modo stabile a soddisfare gli interessi della comunità<sup>24</sup>. Da ciò si può dedurre che interventi (ad es. di ristrutturazione) di un immobile privato, solo temporaneamente destinato ai bisogni della collettività, non sarebbe coerente con il vincolo di destinazione.

Le questioni di maggior rilievo riguardano, però, i possibili impieghi alternativi delle risorse all'interno del bilancio comunale: la portata per così dire “esterna” del vincolo di destinazione.

In proposito, viene categoricamente esclusa la possibilità di usare tali proventi per la copertura di debiti fuori bilancio<sup>25</sup> o per il ripianamento del disavanzo<sup>26</sup>. Le motivazioni fanno riferimento, in modo piuttosto formalistico, alla natura vincolata delle entrate, che sarebbe vanificata in caso di impiego per la copertura di debiti aventi una diversa origine. Ma la conclusione sembra inevitabile anche sotto un altro profilo, se solo si rammenta la non necessaria coincidenza fra le collettività titolari degli usi e quella di cui il Comune è ente esponenziale.

Una distinzione di particolare interesse, che si rinviene in alcune pronunce, è quella tra i capitali derivanti da affrancazioni, legittimazioni e vendite, e gli interessi maturati a seguito dell'investimento degli stessi in titoli di Stato (come prescritto dall'art. 24 legge n. 1766 del 1927).

Per quanto attiene agli interessi si è precisato che – data l'assenza di precise disposizioni in merito – il Comune potrebbe optare anche per un utilizzo alternativo di tali risorse, come la riduzione dell'eventuale *stock* di indebitamento esistente<sup>27</sup>. Il vincolo, in altri termini, non si estenderebbe

---

<sup>24</sup> Si v. ancora Corte Conti, Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 210/2015/PAR.

<sup>25</sup> Corte dei Conti, Sez. reg. controllo per la Puglia, deliberazione n. 11/PAR/2010.

<sup>26</sup> La Corte si è pronunciata espressamente – in modo negativo – sulla possibilità di impiegare tali proventi per il ripianamento del disavanzo derivante dal riaccertamento dei residui, imposto dal d.lgs. n. 118 del 2011 sulla c.d. “contabilità armonizzata” (cfr. Corte Conti, Sez. reg. controllo per il Lazio, deliberazione n. 173/PAR/2015).

<sup>27</sup> Così Corte Conti, Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 210/2015/PAR.



ai proventi dell'investimento (pure vincolato), che risulterebbero risorse finanziarie liberamente utilizzabili nel bilancio comunale.

È opportuno soffermarsi sul punto, esaminando le argomentazioni sviluppate dalla Corte per giungere a tale conclusione.

Dapprima nell'elencare i possibili impieghi di tali somme, la Corte sembra porre sullo stesso piano (1) il reinvestimento delle stesse in titoli del debito pubblico (cioè il loro ulteriore accantonamento), (2) l'utilizzo ai fini del miglioramento del rimanente demanio civico o alle opere di interesse generale menzionate dall'art. 24 e (3) l'impiego ai fini della riduzione dell'indebitamento. Con riferimento a quest'ultima possibilità, si invocano, per analogia, le possibilità di utilizzo dell'eventuale avanzo di amministrazione dell'ente territoriale previste dalla legge n. 243 del 2012, che impone di destinarle alla riduzione dell'indebitamento o, a determinate condizioni, a spese di investimento (art. 10). Insomma, pare di capire: poiché l'avanzo di amministrazione può essere destinato, alternativamente, a investimenti o alla riduzione del debito, il rendimento di somme vincolate a specifici investimenti può essere impiegato, in alternativa, anche per la riduzione del debito. Posto in questi termini, il ragionamento non convince. L'avanzo di amministrazione è il risultato dell'intera gestione del bilancio e può avere le cause più disparate (entrate straordinarie, riduzione delle spese, aumento dei trasferimenti da parte di altri enti). I rendimenti finanziari di cui si tratta sono, al contrario, il risultato di un impiego obbligatorio (investimento in titoli di Stato) di entrate vincolate.

La Corte ricorre, in ogni caso, anche ad altri argomenti. L'utilizzo dei rendimenti per la riduzione del debito risponde ad altri principi: in particolare, quello di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e di necessario concorso di tutti gli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. In questa prospettiva, sembra proporsi un bilanciamento tra gli interessi delle collettività già titolari degli usi (soccumbenti) e quello della più ampia comunità nazionale, da ritenersi prevalente. Del resto, lo stesso vincolo a investire le somme in titoli di Stato, posto dal legislatore del 1927, potrebbe essere interpretato nello stesso senso<sup>28</sup>.

Quando illustrato finora riguarda le entrate espressamente individuate dall'art. 24 legge n. 1766 del 1927, vale a dire i proventi di affrancazione,

---

<sup>28</sup> I titoli del debito pubblico rappresentano, storicamente, la forma più sicura di investimento finanziario. Il vincolo si giustificerebbe, in quest'ottica, con la necessità di preservare il capitale nel tempo. In una diversa prospettiva, però, l'obbligo di investire in titoli del debito pubblico rappresenta un obbligo di concorrere al finanziamento del deficit dello Stato, cioè di contribuire al finanziamento della spesa pubblica a livello nazionale.

legittimazione, quotizzazione, nonché il prezzo di vendita di terreni dichiarati alienabili. Come si è anticipato, però, essi non esauriscono i proventi derivanti dagli usi civici.

Accanto ad essi, vi sono infatti altre tipologie di entrate, ed in particolare i canoni enfiteutici di cui agli artt. 9 e 10 della stessa legge.

Si tratta di entrate di natura diversa, almeno sotto il profilo contabile, in quanto costituiscono il corrispettivo non di una definitiva sottrazione del bene agli usi civici, bensì dell'uso, del godimento di tali beni nel tempo. Da ciò discende, sul piano delle regole di contabilità, una rilevante distinzione: esse rappresentano entrate correnti, e non straordinarie, a differenza di quelle in precedenza esaminate.

Con riferimento ai canoni enfiteutici la Corte dei Conti ha talora affermato che «in assenza di una previsione normativa atta ad imprimere un vincolo di destinazione analogo a quella previsto per i capitali di affrancazione [essi] costituiscono entrate non vincolate»<sup>29</sup>.

L'argomento è di carattere formale: il vincolo deve derivare da previsioni normative, in assenza delle quali le entrate devono ritenersi libere<sup>30</sup>. Sul punto, è però necessaria una precisazione: gli eventuali vincoli possono derivare, oltre che dalla legge n. 1766 del 1927, anche da altre leggi statali o regionali. Solo in mancanza di simili previsioni si può ritenere, pertanto, che i proventi da usi civici non costituiscano entrate vincolate.

Riassuntivamente, le pronunce della Corte dei Conti distinguono i proventi relativi agli usi civici in due categorie: le entrate correnti rappresentate dai canoni enfiteutici di cui agli artt. 9 e 10 della legge n. 1766 del 1927 e i capitali di affrancazione, legittimazione, quotizzazione o vendita (art. 24 della stessa legge). Le prime sono ritenute entrate non vincolate, a differenza delle seconde, con riferimento alle quali sono predicabili solo gli usi espressamente indicati dallo stesso art. 24: il miglioramento del (rimanente) demanio civico o opere di interesse generale. Queste ultime possono essere anche opere di proprietà privata, purché destinate in modo stabile agli interessi della comunità. I rendimenti finanziari dell'investimento in ti-

---

<sup>29</sup> Corte Conti, Sez. controllo per la Puglia, deliberazione n. 19/2018/PAR.

<sup>30</sup> Le entrate vincolate costituiscono un'eccezione al principio di unità del bilancio e pertanto richiedono una previsione legislativa. In proposito, per l'orientamento consolidato della Corte dei Conti, si v. Sez. Autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2017/QMIG: «i vincoli di destinazione delle entrate devono, necessariamente, derivare o dalla legge (statale o regionale) o da trasferimenti o da prestiti e che, in ogni caso, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 279/2016, la fonte che impone il vincolo di un'entrata e di una spesa, quand'anche non direttamente dipendente dalla legge, deve trovare in essa diretto presupposto».

toli di Stato delle somme vincolate non sono soggetti ai medesimi vincoli posti per il capitale. In particolare, secondo la Corte dei Conti, ne sarebbe consentito l'utilizzo per la riduzione del debito accumulato dall'ente.

4. Il secondo profilo di interesse è quello della responsabilità amministrativo-contabile.

In proposito, va innanzitutto rilevato che la casistica è piuttosto limitata. Le ipotesi riguardano quasi esclusivamente la mancata riscossione di canoni e il relativo danno erariale, realizzatosi in conseguenza dell'avvenuta prescrizione del diritto dell'Ente sulle relative somme<sup>31</sup>. Le sentenze di condanna sono però poche, e riferite a ipotesi di assoluta inerzia da parte dei dirigenti competenti: nelle situazioni più incerte, in cui l'inerzia riguarda l'attività di più organi e uffici dell'ente, non viene solitamente riconosciuta la colpa grave<sup>32</sup>. Non si può escludere, naturalmente, che nella maggior parte dei casi trovino applicazione gli istituti deflattivi del contenzioso e il danno contestato venga risarcito senza giungere a processo, considerata l'entità, spesso modesta, delle somme richieste. L'aspetto di maggior interesse è costituito dal coinvolgimento, nella gestione delle entrate e nella relativa responsabilità, di soggetti privati.

Come si è anticipato, l'amministrazione degli usi civici può essere affidata, oltre che ai Comuni, alle frazioni, costituite in amministrazione separate<sup>33</sup>, e ad associazioni agrarie.

Orbene, la Corte dei Conti ha riconosciuto la propria giurisdizione anche nei confronti degli amministratori degli enti di diritto privato istituiti per l'amministrazione dei beni di uso civico<sup>34</sup>, facendo leva sui connotati tipicamente pubblicistici della funzione svolta e delle risorse amministrate

---

<sup>31</sup> Va rilevato, peraltro, che non è sempre agevole affermare l'avvenuta prescrizione del diritto a riscuotere le somme e questo impedisce di configurare il danno erariale.

<sup>32</sup> Si v., a titolo di esempio, Corte Conti, III Sez. centrale di Appello, sent. n. 631/2015 e Corte Conti, I Sez. centrale di Appello, sent. n. 262/2019. Se nel primo caso la Corte ha condannato i responsabili, nel secondo è stato ritenuto carente il presupposto della colpa grave. Così anche, più recentemente, in Corte Conti, Sez. giurisdizionale per la Basilicata, sent. n. 39/2019.

<sup>33</sup> L'art. 64 del regolamento per l'esecuzione della legge n. 1677 del 1927 (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) prevede la «costituzione di un comitato di amministrazione composto di tre o cinque membri scelti fra i frazionisti»: il comitato personifica così la "frazione", cioè la porzione del comune a cui si riferiscono gli usi civici, che non corrisponde necessariamente alla frazione come articolazione del Comune oggi prevista dal TUEL (artt. 8, 15) e in precedenza dalla legge comunale e provinciale.

<sup>34</sup> Di recente, Corte Conti, Sez. giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 241/2019.

(che appartengono, se non ad un Ente pubblico territoriale, alla collettività di riferimento).

La tendenza del giudice contabile, spesso avallata dalla Cassazione, ad estendere la propria giurisdizione facendo leva su di una nozione sempre più evanescente di “rapporto di servizio” fra autore del danno e Amministrazione e valorizzando il profilo della natura pubblica delle risorse amministrative<sup>35</sup>, si realizza, in questo caso, in modo peculiare: non solo gli enti in questione sono formalmente privati e non legati ad un rapporto di servizio con il Comune, ma le risorse di cui si tratta non appartengono al patrimonio di alcun ente pubblico: è proprio questa, a ben vedere, la ragione per cui è prevista l’istituzione di associazioni agrarie e amministrazioni frazionarie separate, che affiancano i Comuni nella gestione degli usi civici. A fondare la giurisdizione del giudice contabile resta, pertanto, il mero vincolo di destinazione dei canoni e degli altri proventi al soddisfacimento dei bisogni della collettività, vale a dire la natura pubblica delle risorse<sup>36</sup>.

5. All’esito di questo breve *excursus*, è possibile sviluppare qualche considerazione di sintesi.

La disciplina degli usi civici interseca quella della contabilità pubblica in diversi ambiti. A livello teorico, se ne possono individuare almeno tre: la gestione di beni altrui, non rientranti nel patrimonio dell’ente, con i relativi problemi legati alle cc.dd. gestioni separate; l’utilizzo di entrate finanziarie oggetto di stringenti vincoli di destinazione; le fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile associate alla gestione dei beni e, soprattutto, delle entrate da usi civici. Se il primo ambito suscita da sempre l’interesse della dottrina – divisa sulla titolarità del demanio civico<sup>37</sup> – l’attività della Corte dei Conti mostra che sono soprattutto il secondo e il terzo ambito ad assumere rilievo pratico.

---

<sup>35</sup> Sul tema, molto indagato in dottrina, si v. *ex multis* C.E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, Torino, 2018, p. 222 ss.; B. GILIBERTI, *Il rapporto di servizio*, in A. CANALE *et al.* (a cura di), *La Corte dei Conti*, cit., p. 60 ss., che cita in proposito F. Cerioni: «Svincolata la responsabilità amministrativa dal rapporto di servizio, quale suo presupposto indefettibile, parte della dottrina ha evidenziato l’avvenuta trasformazione del rapporto tra l’ente e l’utilizzatore delle risorse pubbliche da formale a funzionale, cioè nascente dall’assegnazione di risorse per il perseguimento di finalità di interesse generale».

<sup>36</sup> Così conclude, sul punto, Corte Conti, Sez. giur. reg. Toscana, sent. n. 241/2019: «Risulta, dunque, acclarato lo svolgimento, da parte dell’ASBUC qui in rilievo, di funzioni d’interesse generale, in quanto volte all’amministrazione, salvaguardia e valorizzazione di beni e diritti facenti capo alla collettività e, dunque, di rilievo pubblico».

<sup>37</sup> Cfr. nota 14.

Dalle pronunce del giudice contabile si evincono principi ormai consolidati, utili a guidare l'interprete nella soluzione dei problemi pratici: la limitata discrezionalità dell'ente; l'obbligatorietà della riscossione dei proventi, di ogni genere, derivanti dagli usi civici; il necessario collegamento tra la destinazione dei proventi (manutenzione del demanio civico, opere di interesse generale) e quelli dei beni da cui originano; la responsabilità amministrativa degli amministratori e dei soggetti privati coinvolti.

Residuano inevitabilmente molte incertezze, che l'attività della Corte non è, per sua natura, in grado di risolvere: né con le pronunce in sede giurisdizionale, necessariamente riferite a fattispecie particolari, né attraverso i pareri resi nell'esercizio della funzione consultiva. Quest'ultima, infatti, è rigidamente limitata alla soluzione di quesiti generali e astratti, relativi all'interpretazione della normativa, e le Sezioni regionali della Corte sono particolarmente attente a non formulare pareri che possano rappresentare un'indebita (per quanto sollecitata) ingerenza nelle concrete scelte di gestione, al fine di scongiurare l'interferenza con le altre funzioni della Corte stessa (controllo, giurisdizione) o di altri giudici<sup>38</sup>. Di conseguenza, l'esigenza delle amministrazioni locali di ottenere indicazioni sull'amministrazione degli usi civici risulta spesso frustrata. Una possibile soluzione al problema è nell'esercizio delle competenze dei legislatori regionali. Nella maggior parte dei casi, le leggi regionali in materia di usi civici si limitano, quanto ai profili qui esaminati, a riprodurre le generiche disposizioni della legge n. 1766 del 1927 e del relativo regolamento di attuazione<sup>39</sup>. Esistono, tuttavia, alcune lodevoli eccezioni: la Regione Lazio, ad esempio, con legge reg. n. 6 del 2006, ha introdotto un elenco di possibili destinazioni delle somme vincolate, stabilendo altresì un ordine di priorità<sup>40</sup>.

In quest'ambito, la potestà legislativa regionale non sembra incontrare

---

<sup>38</sup> Si v. gli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" deliberati dalla Sezione Autonomie della Corte nell'adunanza del 27 aprile 2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n.13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera n. 54/CONTR/2010).

<sup>39</sup> Si v. ad es. la Legge reg. Piemonte n. 29 del 2009, art. 16: «I comuni e le ASBUC frazionabili se esistenti (...) utilizzano i proventi (...), prioritariamente, per spese di investimento e miglioramenti fondiari a favore della comunità titolare dell'uso civico».

<sup>40</sup> Si v. l'art. 8-*bis* Legge reg. Lazio n. 1 del 1986 ("Destinazione dei corrispettivi e svincolo delle somme investite"), introdotto dalla Legge reg. Lazio n. 6 del 2006, che indica, in ordine di priorità: «a) l'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico; b) lo sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; c) gli accertamenti e le verifiche demaniali; d) la realizzazione ed il finanziamento di opere o servizi pubblici di interesse della collettività, la manutenzione e gestione delle opere pubbliche, la redazione di strumenti di pianificazione territoriale».

particolari limiti, considerata la competenza concorrente in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali (art. 117, comma 3°, Cost.) e la vaghezza delle previsioni contenute nella fonte statale (legge n. 1766 del 1927) ai cui principi fondamentali la legislazione regionale deve attenersi<sup>41</sup>.

È quindi auspicabile che i principali aspetti giuscontabili della materia trovino nella legislazione regionale una disciplina di maggior dettaglio. La necessità di adeguare le leggi regionali in vigore a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017 in materia di domini collettivi rappresenta, in proposito, un'occasione preziosa.

---

<sup>41</sup> Sul riparto di competenze legislative incidenti sugli usi civici tra Stato e Regioni si v., di recente, G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale*, cit., in part. p. 181 ss.

---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO





# G I U R I S P R U D E N Z A

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

### APPALTI VERDI

CONSIGLIO DI STATO, Quinta Sezione – 25 novembre 2019, n. 8013 – Pres. SALTELLI – Est. SALTELLI – *Ministero della Giustizia* (Avv. Gen. GRUMETTO) c. *P.A. S.r.l.* (Avv.ti VAGLIO, GOBBI)

**Appalti Verdi - impugnabilità dei bandi di gara - Clausole immediatamente escludenti - Individuazione della metodica per la corretta determinazione della base d'asta - Modalità di calcolo delle quote minime di prodotti CAM previsti dal bando - Giusto prezzo da porre a base d'asta per il servizio di fornitura di derrate alimentari negli Istituti Penitenziari - Attività istruttoria nella redazione dei bandi - Discrezionalità amministrativa e arbitrarietà - Non accessibilità del servizio di sopravitto rispetto alla gara in esame - Motivazione di rigetto dell'appello.**

*L'importo di 3,90 euro, posto a base d'asta delle gare per il servizio di mantenimento di detenuti e internati attraverso l'approvvigionamento di derrate alimentari derivanti da processi di produzione a ridotto impatto ambientale, impedisce la somministrazione di alimenti di qualità che siano compatibili con i Criteri Ambientali Minimi, pertanto, costituisce una clausola escludente poiché inidoneo a consentire un effettivo confronto competitivo tra gli operatori del mercato (1).*

(*Omissis*).

FATTO

I.1. Con bando di gara del 6 luglio 2017 il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Provveditorato regionale per la Campania – ha indetto una procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro per l'affidamento del servizio di mantenimento dei detenuti e internati attraverso l'approvvigionamento di derrate alimentari derivanti da processi di produzione a ridotto impatto ambientale per il conferimento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena) ai ristretti negli Istituti penitenziari, con assicurazione del servizio di sopravitto, suddiviso in 5 lotti, da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di valore complessivo pari ad euro 30.249.929,00, IVA esclusa.

I.2. La società P.A. s.r.l. (d'ora in avanti anche solo la ricorrente o l'appellata), quale operatore professionale del settore delle forniture carcerarie, asseritamente dotata di elevatissimo livello di specializzazione professionale e in possesso dei requisiti soggettivi per la partecipazione alla predetta procedura di gara, assumendo che gli atti di indizione di quest'ultima contenevano clausole ostative alla consapevole e corretta elaborazione dell'offerta, sia sul piano tecnico che su quello eco-

nomico, e che ciò ne legittimava l'immediata impugnazione anche senza la previa presentazione della domanda di partecipazione, ha chiesto al Tribunale amministrativo regionale per la Campania l'annullamento del decreto del Provveditorato Regionale della Campania n. 68/2017 del 22 giugno 2017 (determina a contrarre), del bando di gara del 6 luglio 2017, di tutti i documenti allegati al bando di gara (disciplinare di gara, capitolato prestazionale con allegato, scheda di partecipazione, scheda per la presentazione dell'offerta economica, tabelle vittuarie) nonché della nota Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Provveditorato regionale per la Campania – n. 0203025 del 19 giugno 2017 di avvio della procedura di gara.

A sostegno dell'impugnativa ha dedotto tre serie di censure:

– la prima, «Vizi attinenti alla procedura e ai requisiti di partecipazione», articolata in «1.a. Violazione di legge con riferimento alla normativa in materia di bandi secretati per esigenze di sicurezza quale avente carattere di specificità sul piano delle fonti con conseguente omessa motivazione», con violazione in particolare degli artt. 162 del d.lgs. n. 50 del 2016; 42, comma 1-*bis* della legge n. 124 del 2007; 3 della legge n. 241 del 1990; «1.b. Eccesso di potere per mancata o errata valutazione delle circostanze di fatto relative alla peculiarità del luogo di svolgimento del servizio e di diritto con riferimento al carattere di specialità della disciplina rispetto alle previsioni del Codice dei contratti con conseguente omessa comparazione e bilanciamento degli interessi alla sicurezza pubblica e alla massima partecipazione alle gare d'appalto e per il difetto di istruttoria e motivazione»; «1.c. Violazione di legge per mancata considerazione fra requisiti di partecipazione del servizio di sopravvitto»;

– la seconda, «Vizi relativa all'offerta tecnica», articolata in «2.a. Violazione e falsa applicazione di legge riguardo all'art. 95 del d.lgs. n. 50 del 2016, in relazione alla insufficienza degli indicatori di valutazione dell'offerta tecnica. Conseguente eccesso di potere da individuarsi negli elementi sintomatici di difetto di istruttoria, incongruenza, illogicità manifesta e carenza di parametri di valutazione»; «2.2.) Omessa valutazione del sopravvitto. Violazione e falsa applicazione art. 95 d.lgs. n. 50 del 2016 per omessa valutazione delle modalità di espletamento del sopravvitto nell'ambito dell'offerta tecnica»;

– la terza, «Vizi attinenti alla procedura e alle condizioni per la determinazione dell'offerta economica. Sul procedimento utilizzato per la determinazione della base d'asta per l'offerta economica e sulla illogicità della stessa così come stabilita nel (punto) 3.2.1. base d'asta del disciplinare di gara», articolata in «3.1. Violazione di legge in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, per errata interpretazione e conseguente falsa applicazione, ai fini della redazione della *lex specialis* della procedura e della successiva applicazione del sistema normativo risultante dalla interpretazione delle disposizioni contenute nelle fonti legislative di seguito elencate, per la determinazione della base d'asta per l'offerta economica di cui al punto 3.2.1. del disciplinare di gara. Le disposizioni che si assumono violate sono le seguenti: art. 97 della Costituzione; Codice dei contratti pubblici d.lgs. n. 50 del 2016 con riferimento specifico all'art. 95 sulle modalità di individuazione della base d'asta in correlazione con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa; art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 di recepimento dei criteri minimi ambientali di cui al punto 6.3.1. 'Produzione degli alimenti e bevande' contenuti nell'allegato 1 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 luglio 2011; dell'allegato 1 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 luglio 2011

(PANGPP) Piano d'azione sul *green public procurement*. Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione e collettiva e la fornitura di derrate alimentari; art. 9 dell'ordinamento penitenziario. Legge 26 luglio 1975, n. 354»; «3.2. Eccesso di potere con riferimento all'errato esercizio della discrezionalità amministrativa da individuarsi negli elementi sintomatici della carenza assoluta e/o inadeguatezza d'istruttoria, mancata valutazione e ponderazione delle circostanze di fatto e di diritto tutti fattori che hanno condizionato viziandola la determinazione del valore da porre quale base d'asta per l'offerta economica».

I.3. L'adito tribunale con la sentenza segnata in epigrafe, nella resistenza dell'intimata amministrazione della giustizia, respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'amministrazione resistente sul rilievo dell'inesistenza di clausole escludenti, ha accolto il ricorso, annullando gli atti impugnati.

Il primo giudice ha infatti ritenuto fondato e assorbente il vizio di difetto di istruttoria a causa della «assenza di un preliminare piano economico-finanziario capace di giustificare i valori economici posti a base della selezione», osservando che, anche dai documenti versati in atti dall'amministrazione in adempimento dell'ordine istruttorio, non sarebbe emerso alcun elemento idoneo a supportare la determinazione del valore della base d'asta indicata nella *lex specialis*, né a giustificare la decisione di confermare anche per la gara *de qua* la stessa base d'asta della identica gara svoltasi nel 2013, malgrado il fisiologico aumento dei prezzi registrati nell'ultimo quadriennio e malgrado l'introduzione, rispetto a quella precedente gara, di rilevanti percentuali di alimenti CAM. Ha inoltre evidenziato che «anche nella disciplina del nuovo codice degli appalti, le stazioni appaltanti devono garantire la qualità delle prestazioni non solo nella fase di scelta del contraente (...), ma anche nella fase di predisposizione dei parametri della gara», aggiungendo altresì che nel caso di specie, proprio sulla scorta della comunque inidonea, inadeguata ed insufficiente attività istruttoria, era mancata anche la necessaria valorizzazione, ai fini della corretta predisposizione della disciplina di gara, dell'aggiuntivo servizio c.d. del sopravvitto, pur costituendo «parte integrante, obbligatoria ed inscindibile della prestazione oggetto di gara (...)», tale peraltro da indurre a qualificare il contratto da aggiudicare «(...) come un vero e proprio contratto misto (appalto + concessione) concernente prestazioni eterogenee».

I.4. Con rituale e tempestivo atto di appello il Ministero della Giustizia ha chiesto la riforma di tale sentenza, lamentandone l'erroneità alla stregua di quattro motivi di gravame, rubricati rispettivamente, il primo «Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. b), cod. proc. amm.: sulla inammissibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per difetto di legittimazione»; il secondo «Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. b), cod. proc. amm.: sulla inammissibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per difetto di interesse – Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. c), cod. proc. amm.: sulla improcedibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per sopravvenuto difetto di interesse – In alternativa: manifesta infondatezza ed intrinseca contraddittorietà della tesi sostenuta da P.A. s.r.l.»; il terzo «Violazione degli artt. 30, 35, 95 e 97 d.lgs. n. 50 del 2016 – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3.5 del capitolato prestazionale di gara – Insussistenza del vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria»; il quarto «Violazione degli artt. 30 e 95 d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 9 legge n. 354 del 1975 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 4.2 del Capitolato prestazionale».

I.5. Si è costituita in giudizio P.A. S.r.l. che ha puntualmente controdedotto sui singoli motivi di gravame, rilevandone l'inammissibilità e l'infondatezza.

I.6. Trattenuta in decisione la causa all'esito della pubblica udienza pubblica del 15 novembre 2018, in vista della quale le parti hanno ritualmente depositato memorie illustrative delle proprie tesi, replicando anche a quelle avverse, con ordinanza n. 7061 del 14 dicembre 2018 la Sezione ha ritenuto indispensabile ai fini della decisione della controversia «(...) acquisire un apporto qualificato sui profili che hanno condotto all'accoglimento dell'impugnazione» ed ha disposto pertanto una verifica in contraddittorio «per accertare la congruità rispetto ai prezzi di mercato della diaria, anche in relazione alle specifiche prestazioni oggetto del contratto (come individuate nella *lex specialis*, bando di gara, disciplinare di gara disciplinare prestazionale con relativi allegati), affidandone l'espletamento al direttore del Dipartimento di Economia agro-alimentare dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (Piacenza), con facoltà di delega a soggetto idoneo».

Con successive ordinanze n. 913 del 7 febbraio 2019 e n. 2584 del 23 aprile 2019, su istanza del verificatore sono state disposte due proroghe dei termini per lo svolgimento delle operazioni di verifica, la cui relazione finale è stata poi depositata il 26 agosto 2019.

I.7. Le parti hanno ulteriormente illustrato e sostanzialmente ribadito le proprie tesi difensive, anche con riferimento agli esiti della verifica.

I.8. All'udienza pubblica del 3 ottobre 2019 dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

II. Con i primi due motivi di gravame, rubricati rispettivamente il primo «Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. b), cod. proc. amm.: sulla inammissibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per difetto di legittimazione» ed il secondo «Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. b), cod. proc. amm.: sulla inammissibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per difetto di interesse – Violazione dell'art. 35, comma 1°, lett. c), cod. proc. amm.: sulla improcedibilità del ricorso proposto da P.A. s.r.l. per sopravvenuto difetto di interesse – In alternativa: manifesta infondatezza ed intrinseca contraddittorietà della tesi sostenuta da P.A. s.r.l.», che per la loro intima connessione possono essere esaminati congiuntamente, l'amministrazione appellante ha sostanzialmente riproposto le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse, nonché di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

I motivi sono infondati.

II.1. Secondo un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cons. Stato, Ad.Plen. 26 aprile 2018, n. 4; sez. V, 23 agosto 2019, n. 5789; 18 luglio 2019, n. 5057; 8 marzo 2019, n. 1736), se è vero che l'esito di una procedura di gara è impugnabile solamente da colui che vi ha partecipato (la domanda di partecipazione atteggiandosi a strumento per la sussistenza della posizione qualificata e

differenziata che legittima l'impugnazione, laddove altrimenti l'operatore del settore sarebbe portatore di un interesse di mero fatto alla caducazione dell'intera selezione per partecipare ad una riedizione di questa), è pur vero che a tale regola generale si deroga allorché l'operatore contesti in radice l'indizione della gara ovvero all'inverso contesti che una gara sia mancata, avendo l'amministrazione disposto l'affidamento in via diretta del contratto, ovvero ancora impugni direttamente le clausole del bando assumendone l'immediato carattere escludente: in tali ipotesi infatti la presentazione della domanda di partecipazione costituirebbe un inutile adempimento formale, privo della benché minima utilità in funzione giustiziale.

Il carattere immediatamente escludente ai fini della immediata impugnazione è stato ragionevolmente individuato: *a*) nelle clausole impositive di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati ai fini della partecipazione; *b*) nelle regole procedurali che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile (Cons. Stato, Ad. plen. 7 aprile 2011, n. 3); *c*) nelle disposizioni abnormi o irragionevoli che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara oppure prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2003, n. 980); *d*) nelle condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e non conveniente (Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2015, n. 293); *e*) nelle clausole impositive di obblighi *contra ius*; *f*) nei bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta oppure che presentino formule matematiche del tutto errate; *g*) negli atti di gara del tutto mancanti della prescritta indicazione nel bando di gara dei costi della sicurezza «non soggetti a ribasso» (Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2011, n. 5421); ipotesi tutte accomunate dal fatto di impedire in modo macroscopico ovvero di rendere estremamente ed inutilmente difficoltoso ad un operatore economico di formulare un'offerta corretta, adeguata e consapevole, configurandosi pertanto come una concreta ed effettiva lesione dell'interesse legittimo dell'impresa a concorrere con gli altri operatori per l'aggiudicazione di una commessa pubblica.

È stato precisato (Cons. Stato, sez. III, 26 febbraio 2019, n. 1331; C.G.A.R.S. 20 dicembre 2016, n. 474) che tra le clausole da considerare immediatamente escludenti rientrano anche quelle che prevedono un importo a base d'asta insufficiente alla copertura dei costi, inidoneo cioè ad assicurare ad un'impresa un sia pur minimo margine di utilità o addirittura tale da imporre l'esecuzione della stessa in perdita (ciò in quanto l'amministrazione, nel perseguimento del suo interesse all'ottenimento della prestazione alle condizioni più favorevoli, deve temperare tale interesse con l'esigenza di garantire l'utilità effettiva del confronto concorrenziale (Cons. Stato, sez. III, 21 febbraio 2019, n. 513), aggiungendosi al riguardo che il carattere escludente di una siffatta clausola deve essere verificato e apprezzato in concreto, cioè anche in relazione allo specifico punto di vista dell'impresa e della sua specifica organizzazione imprenditoriale (ancora Cons. Stato, sez. III, 21 febbraio 2019, n. 513).

II.2. Applicando tali principi alla fattispecie in esame non può ragionevolmente dubitarsi che la contestata previsione della *lex specialis* che ha previsto come prezzo a base d'asta (al netto di IVA, riferito al servizio giornaliero per ciascun detenuto, c.d. diaria) un importo pari a euro 3,90 (comprensivi degli oneri di sicurezza da interferenza, non soggetti a ribasso), identico a quello della identica gara bandita nel 2013, integri le caratteristiche della clausola immediatamente escludente.

È sufficiente al riguardo osservare che il semplice intervallo di tempo tra le due procedure di gara e l'applicazione nella procedura del 2017 dei requisiti CAM, che invece non era richiesti nella gara del 2013, costituiscono di per sé elementi idonei a ritenere, non illogicamente e secondo l'*id quod plerumque accidit*, non congruo il prezzo a base d'asta, sostanzialmente confermativo di quello fissato per la gara del 2013; ciò anche nella prospettiva dell'operatore economico che nell'apprezzamento della remuneratività del prezzo a base d'asta tiene conto normalmente della necessità di coprire i costi del servizio e di conseguire un utile dalla propria attività di impresa, coerentemente con le tipiche delle dinamiche di un mercato in regime di concorrenza.

Né del resto sotto tale profilo l'amministrazione ha fornito adeguate e convincenti giustificazioni alla scelta di confermare, anche per la nuova procedura di gara, la base d'asta indicata nella precedente gara del 2013, come non illogicamente rilevato da primo giudice e come peraltro è emerso anche dalle conclusioni della verifica disposta dalla Sezione (in relazione alle quali si rinvia al contenuto del successivo par. III).

II.3. Pertanto la mancata presentazione della domanda di partecipazione alla gara *de qua* costituisce conseguenza diretta ed immediata, non illogica, né irrazionale, né tantomeno strumentale, della ritenuta (da parte del concorrente) non congruità di quella clausola del bando di gara, di per sé inidonea a poter formulare una offerta seria, adeguata e consapevole, e non può determinare l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse.

Non può infatti logicamente ammettersi che il concorrente sia tenuto a presentare in ogni caso la domanda di partecipazione ad una procedura di gara, pur in presenza di una clausola che non gli consente di presentare un'offerta congrua, idonea e competitiva al solo fine di preconstituire in modo sterile e puramente formale la propria situazione di legittimazione e di interesse ad agire, pur essendo ragionevolmente certo e del tutto consapevole che la sua domanda non potrà essere favorevolmente apprezzata ai fini dell'aggiudicazione della commessa (che è l'unico bene cui aspira); tanto meno può ammettersi che il concorrente, in difformità dalle previsioni della *lex specialis*, proprio ed esclusivamente al fine di creare artificiosamente la propria legittimazione ad agire debba formulare un'offerta in rialzo o un'offerta in perdita (essendo ugualmente consolidato indirizzo giurisprudenziale quello che esclude l'ammissibilità e la congruità di un'offerta che non presenti alcun margine di utilità, c.d. utile zero, tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2016, n. 1652).

II.4. Sotto altro concorrente profilo, diversamente da quanto pur suggestivamente prospettato dall'amministrazione appaltante, deve rilevarsi che la immediata impugnazione della clausola di cui si discute non integra un'ipotesi di inammissibile sindacato di legittimità del giudice amministrativo su poteri non ancora esercitati dall'amministrazione.

Invero il sindacato giurisdizionale sollecitato in tali fattispecie al giudice amministrativo non verte sulle determinazioni che l'amministrazione potrebbe o dovrebbe adottare sulla domanda di partecipazione alla gara, non presentata dal concorrente, e sulla relativa offerta, quanto piuttosto – ed unicamente – sul potere amministrativo già esercitato in ordine alla corretta determinazione della base d'asta che, come si è avuto modo di accennare in precedenza, nel rispetto dei principi

tracciati dall'art. 97 della Costituzione ed in particolare di imparzialità e buon andamento, deve essere funzionale non solo al perseguimento dell'interesse particolare e specifico dell'amministrazione appaltante, ma altresì idoneo e adeguato anche ad assicurare un effettivo confronto competitivo tra gli operatori del mercato.

II.5. Resta da aggiungere che la circostanza, dedotta dall'amministrazione appellante che la società ricorrente abbia presentato domanda di partecipazione in altre identiche gare bandite da altri Provveditorati regionali (ovvero che in tali altre gare altri operatori economici abbiano regolarmente presentato offerte e che le stesse siano state anche ritenute congrue) non è idonea né a determinare l'inammissibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse, né tanto meno a dimostrare la pretestuosità della pretesa della originaria ricorrente (e la correlativa erroneità della sentenza impugnata per la asserita incongruità del prezzo posto a base di gara).

Fermo infatti il rinvio alle considerazioni contenute nel successivo par. III per quanto attiene alla questione della congruità del prezzo a base d'asta, si deve rilevare che, stante il notorio principio di autonomia delle singole procedure di gara (del resto pacificamente bandite dai singoli Provveditorati regionali ancorché tutti appartenenti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), anche l'avvenuta partecipazione ad una di tali procedure non fa venir meno l'interesse alla verifica giurisdizionale della legittimità della clausola contestata, non costituendo essa affatto – come sostenuto dall'amministrazione appellante – prova *per facta concludentia* della piena remuneratività della base d'asta o della pretestuosità della relativa contestazione.

II.6. In conclusione i primi due motivi di gravame devono essere respinti.

III. Con il terzo ed il quarto motivo di gravame, rubricati rispettivamente il terzo «Violazione degli artt. 30, 35, 95 e 97 d.lgs. n. 50 del 2016 – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3.5 del capitolato prestazionale di gara – Insussistenza del vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria»; il quarto «Violazione degli artt. 30 e 95 d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 9 legge n. 354 del 1975 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 4.2 del Capitolato prestazionale», l'amministrazione ha lamentato l'erroneità delle conclusioni cui è pervenuto il primo giudice circa la ritenuta inadeguatezza del prezzo a base d'asta della gara in esame a causa della pretesa carenza di istruttoria (anche con riferimento alla mancata valorizzazione del servizio di sopravvitto, profilo indicato dal tribunale in funzione conformativa), rivendicando al contrario la puntualità, la completezza, la logica e la ragionevolezza dell'istruttoria svolta.

III.1. Secondo l'argomentata prospettazione dell'amministrazione infatti non avrebbero costituito fattori idonei a determinare una base d'asta maggiore di quella di cui alla precedente gara del 2013 né l'asserito aumento dei prezzi (giacché nel periodo 2013-2016 non vi sarebbe stato alcun generalizzato aumento dei prezzi, avendo gli indici ISTAT registrato delle variazioni assolutamente trascurabili), né l'applicazione dei criteri ambientali minimi, introdotti per le gare di ristorazione dagli artt. 18 e 19 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (ciò in quanto, come si ricava dalle specifiche previsioni della *lex specialis*, il rispetto dei requisiti CAM non riguardava tutte le derrate alimentari, ma solo tre macrocategorie [*a*) frutta, verdure, ortaggi e *similia*; *b*) carne; *c*) pesce], peraltro non per la loro interezza e comunque in percen-

tuali variamente oscillanti, tra un minimo ed un massimo che consentiva di tener conto della stagionalità e della reperibilità dei prodotti), il che avrebbe consentito alle imprese concorrenti di calibrare opportunamente e consapevolmente l'offerta.

Sempre secondo l'amministrazione la congruità e remuneratività del contestato prezzo indicato a base d'asta avrebbero trovato conferma anche dalla puntuale istruttoria frutto della attenta verifica condotta sia su uno studio (reperibile su internet) operato da una società privata (Conal) per una azienda pubblica di servizi alla persona per la fornitura pasti per il periodo 2012/2013 a beneficio di scuole dell'infanzia, scuole primarie, asili, ecc., sia sul prezzo a base fissato nella gara indetta nel 2017 per il servizio della mensa per la polizia penitenziaria; da tale verifica, sulla base di un metodo logico deduttivo, sarebbe emerso un'incidenza di circa il 35-40% sul costo totale del servizio di mensa di quello relativo alle derrate, così rendendo logico, ragionevole e congruo un importo per queste ultime pari a circa euro 3,53, con la conseguente correttezza e logicità della conferma per la gara in questione del prezzo a base d'asta della identica gara del 2013, tanto più che non incidevano su tale valore i pretesi costi accessori per la gestione della fornitura delle derrate alimentari (quali, per esempio, la fornitura di energia elettrica nei locali deputati alla loro conservazione, la pulizia e i costi di gestione del personale), essendo a carico dell'amministrazione quelli per i locali per lo stoccaggio delle merci.

Infine, sempre secondo l'amministrazione appellante, erroneamente il primo giudice avrebbe ritenuto, sia pur solo in funzione conformativa, insufficiente e carente l'istruttoria svolta ai fini della determinazione della base d'asta per aver ommesso di tener conto del servizio di sopravvitto, dal momento che quest'ultimo costituiva una prestazione secondaria e accessoria al contratto principale e non poteva avere alcun'incidenza sulla fissazione del prezzo a base d'asta.

III.2. Per poter adeguatamente verificare sia le conclusioni raggiunte dal tribunale, sia le prospettazioni difensive dell'amministrazione appellante e quelle dell'appellata, la Sezione ha ritenuto indispensabile disporre una verifica «per accertare la congruità rispetto ai prezzi di mercato della diaria, anche in relazione alle specifiche prestazioni oggetto del contratto (come individuate nella *lex specialis*, bando di gara, disciplinare di gara disciplinare prestazionale con relativi allegati)» e ne ha affidato l'espletamento al direttore del Dipartimento di Economia agro-alimentare dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (Piacenza), con facoltà di delega a soggetto idoneo».

Le operazioni di verifica si sono svolte nel rispetto del principio del contraddittorio (al riguardo non vi è stata alcuna contestazione tra le parti); la relazione conclusiva (depositata il 26 settembre 2019) è strutturata in cinque paragrafi (1. Oggetto della valutazione; 2. Scelta del metodo di stima e sua giustificazione; 3. Alcuni problemi relativi alla valutazione; 4. Metodologia e risultati della valutazione; 5. Alcune considerazioni supplementari).

III.3. Ciò premesso occorre innanzitutto precisare che le “considerazioni supplementari” svolte dall'ausiliare nel par. 5, relativamente alla sostanziale irragionevole e spropositata rilevanza attribuita dalla *lex specialis* ai requisiti CAM (sia quanto alla asserita impossibilità di superare i livelli minimi indicati nel bando, livelli di per sé già elevati; sia quanto alla presunta incapacità delle strutture dell'amministrazione di poter effettivamente verificare ed apprezzare i prodotti CAM non solo



formalmente offerti, ma anche effettivamente utilizzati, dall'operatore aggiudicatario; sia ancora in relazione alla presunta illogicità di attribuire il 70% del punteggio all'offerta tecnica ed il 30% a quella economica ed all'opportunità di investire tali valori), esulano dall'indagine affidatogli e di esse pertanto non si può tener conto ai fini della decisione della presente controversia.

III.4. Passando all'esame specifico della relazione di verifica si osserva quanto segue.

III.4.1. Dopo aver svolto alcune – per altro approfondite – considerazioni preliminari sui CAM (criteri ambientali minimi) e sulla loro applicazione anche alla procedura di gara in questione, l'ausiliare, quanto alla problematica della individuazione della metodica per la corretta determinazione della base d'asta per la diaria oggetto di valutazione, pur dando atto che le parti hanno proposto diverse modalità, ha evidenziato che «(...) non vi sono dubbi che la determinazione del prezzo da considerare come base d'asta, debba essere effettuata in modo diretto, cercando quindi di quantificare, nel modo più preciso e appropriato possibile, il costo di approvvigionamento dei quantitativi richiesti di materie prime, e i costi relativi ai servizi richiesti dai bandi in oggetto. D'altro canto è evidente che tale compito è fortemente limitato dall'esistenza di importanti carenze informative e di disponibilità di dati (prezzi) sia con riferimento alle specifiche categorie merceologiche, che con riferimento alla appropriata fase di mercato che deve essere considerata per approssimare meglio possibile, la fase di scambio che coinvolge presumibilmente i fornitori, sia con riferimento alla disponibilità (mancata) di dati precisi a livello territoriale disaggregato (per regione)», sottolineando che «nonostante questi vincoli, e quindi nonostante non sia semplice ottenere informazioni dirette e puntuali quanto sarebbe desiderabile, questa modalità di valutazione resta pur sempre quella che di deve ritenere come più corretta».

Ha poi aggiunto che, dal punto di vista metodologico, non è corretto utilizzare per la determinazione della base d'asta quello della precedente gara indetta nel 2013, stante la diversità della situazione economica nei due anni considerati (il primo – 2015 – caratterizzato da un notorio andamento negativo del PIL -1,7% rispetto al 2012, anno in cui lo stesso indicatore macroeconomico era sceso del -2,8%; il secondo contrassegnato da un altrettanto significativo miglioramento delle condizioni economico generali e da un aumento anche dell'inflazione) che altrettanto notoriamente condiziona le scelte degli operatori economici.

Né, sempre secondo l'ausiliare, possono supportare una simile scelta l'analisi dei valori dedotti da un bando per la fornitura di servizi di ristorazione scolastica (studio Conal s.r.l.), stante la diversità e la specificità dell'attività di preparazione di pasti prevalentemente per ristorazione scolastica (asili nido, scuole dell'infanzia, scuole primarie, ecc.), sia per la minore incidenza del costo della materia prima, sia per la (oggettiva) minore quantità di materia prima da utilizzare, sia per la diversità dei destinatari del servizio, sia per la complessiva diversa organizzazione del servizio stesso anche in ragione della dimensione complessiva, il tutto anche con riferimento ai CAM; né il confronto con le previsioni della gara per il servizio di mensa per la polizia penitenziaria, stante, anche in questo caso, la oggettiva diversità tra le due procedure di gara in relazione alle dimensioni del servizio, dimensione idonea ad influenzare anche il costo di approvvigionamento dei prodotti previsti dai CAM.

III.4.2. Sotto il profilo metodologico ai fini della individuazione del corretto prezzo a base d'asta l'ausiliare ha affermato che esso deve basarsi su una stima diretta che identifichi «(...) nel modo più preciso possibile, il costo di approvvigionamento sui mercati all'ingrosso, dei prodotti richiesti dal bando stesso, tenendo anche conto, per quanto possibile, dei costi dei servizi che sono comunque richiesti ai fornitori», sottolineando che è necessario accertare «(...) i prezzi dei singoli prodotti inclusi nei due menù quadri-settimanali per le due stagioni estiva e invernale, da moltiplicare per le quantità previste», dovendosi tener conto che essi sono soggetti a «(...) una forte variabilità, sia nel tempo che nello spazio, quindi sia da settimana a settimana, e da mese a mese, che da territorio a territorio (città o regione)».

Quanto alla forte variabilità temporale dei prezzi dei prodotti agricoli, ritenuto dall'ausiliare, come «(...) un dato strutturale ben noto a tutti gli operatori del settore», lo stesso ha osservato che: «Da un lato la stagionalità delle produzioni trova un riscontro anche nella diversa stagionalità dei consumi prevista dai due menù diversificati previsti dai bandi in oggetto. Le flessibilità previste per le forniture deve quindi garantire la possibilità non solo di approvvigionarsi di prodotti di stagione, ma anche dei prodotti che possono ragionevolmente avvantaggiarsi di prezzi più bassi, fermi restando i requisiti qualitativi e nutrizionali richiesti. Tenuto conto di queste considerazioni, qui richiamate in estrema sintesi, si ritiene che non sia necessario immaginare aggiustamenti nelle valutazioni che tengano conto di questa variabilità, in quanto ciascun operatore potrà fare le sue specifiche valutazioni tenendo conto dei costi per i menù di ciascuna stagione, giungendo poi alla determinazione della propria migliore offerta».

Quanto al dato territoriale, «ricordato che tutti i bandi approvati nelle diverse parti del Paese avevano la stessa base d'asta» l'ausiliare ha sottolineato che «è ugualmente indubbio che i prezzi dei diversi prodotti non siano uguali nelle diverse parti del Paese, sia a causa delle differenze nei sistemi produttivi che dei sistemi logistici e commerciali. La carenza di informazioni attendibili sui prezzi medi effettivi pagati dagli operatori nella fase di scambio tra produttore/grossista e acquirente/fornitore, suggerisce di non procedere alla differenziazione della base d'asta su base territoriale. Se è vero che gli indici dei prezzi dei prodotti agricoli si muovono in modo diverso nelle regioni del Centro-Sud e nelle Isole, rispetto al Nord, è anche vero che tali indici non riescono a descrivere adeguatamente lo specifico mix di prodotti richiesti nel bando in oggetto. In genere è anche vero che mentre alcuni prodotti costano di più al sud rispetto al nord del Paese (ad esempio i prodotti di origine zootecnica), altri (ad esempio alcuni prodotti ortofrutticoli) possono costare significativamente di meno. Per questa ragione, pur condividendo molte delle considerazioni svolte dai periti su questi punti, si ritiene che sarà il processo di selezione del bando a consentire alle singole imprese partecipanti di fare la loro offerta migliore tenendo conto delle specifiche condizioni dei mercati di approvvigionamento sullo specifico territorio. Ne risulteranno, quindi, valori finali di aggiudicazione che saranno diversi da regione a regione, e che permetteranno di adattare i costi alle condizioni effettive nelle quali gli operatori si trovano ad operare. A tale fine è necessario favorire una ampia partecipazione a detti bandi».

Quanto poi alle «modalità di calcolo delle quote minime di prodotti CAM previsti dal bando (se esse debbano essere calcolate con riferimento a ogni singolo prodotto o all'insieme dei prodotti come raggruppati nei tre grandi aggregati (1. Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, fari-

na, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine; 2. Carne; 3. Pesce), consentendo così di compensare le mancate disponibilità di un prodotto nelle sue varianti CAM con un ricorso maggiore a prodotti CAM per altri prodotti)», l'ausiliare, «premesso che è assolutamente condivisibile la considerazione che giudica assolutamente impossibile pensare di applicare i requisiti CAM ad ogni singolo prodotto considerato, se non altro per assoluta mancanza di prodotti rispondenti a tali requisiti, in molti casi», ha precisato che «le stime...sviluppate in... verificaione si basano sulla applicazione dei requisiti CAM a livello dei tre grandi aggregati di prodotto».

III.4.3. Ai fini della concreta determinazione del prezzo da porre a base d'asta l'ausiliare ha evidenziato di aver innanzitutto proceduto alla «(...) ricerca delle fonti che potessero fornire i prezzi relativi ai prodotti previsti nei bandi, rispettivamente per il menù estivo e per quello invernale».

Ha quindi stimato «(...) i costi di base medi giornalieri per ciascuno dei due menù basati su un ciclo di 4 settimane ciascuno, per la stagione estiva e per quella invernale», calcolando prima il «(...) costo medio giornaliero complessivo, SENZA tenere conto della necessità di rispettare i requisiti CAM», poi il «(...) costo medio giornaliero del menù che tenesse conto anche del rispetto dei requisiti CAM, grazie alla identificazione dei prezzi dei prodotti biologici e di qualità previsti dal bando» ed infine il costo medio, al quale ha aggiunto «(...) una stima del costo relativo ai servizi accessori previsti dal bando per ottenere il valore finale».

All'esito di tale articolata operazione (accompagnata anche da apposite tabelle illustrative) l'ausiliare ha indicato un costo medio giornaliero della sola componente alimenti, senza applicazione dei requisiti CAM, pari a euro 4,28 per giorno (superiore al prezzo base d'asta del 9,8%) e un costo medio giornaliero, con applicazione dei requisiti CAM, tenuto conto sia del menù invernale che di quello estivo, pari a 4,91 euro/giorno, 26,0% in più rispetto alla base d'asta).

L'ausiliare ha infine aggiunto quanto segue: «Un'ultima considerazione è dovuta rispetto alla presenza e alla quantificazione dei costi relativi alle diverse attività e ai diversi servizi comunque richiesti ai fornitori per lo svolgimento delle diverse attività connesse: – costi per i servizi di logistica, trasporto, pulizia giornaliera, igienizzazione dei locali, adempimenti normativi, piano di autocontrollo HACCP, piano della sicurezza; – costi del lavoro di smistamento delle forniture, ecc.; – costi per il godimento dei beni di terzi: (canone d'affitto per gli spazi magazzino). La quantificazione diretta di questi costi è praticamente impossibile data l'estrema variabilità delle condizioni specifiche relative alle singole forniture e alle specifiche condizioni locali. Si è quindi proceduto necessariamente con una quantificazione per via sintetica e prudenziale che suggerisce di utilizzare una maggiorazione pari al 12% del costo base per i prodotti determinato in precedenza. Si giunge così ad una quantificazione finale pari a 5,50 euro/giorno».

III.5. Le conclusioni del verificatore risultano logiche, ragionevoli, approfondite e convincenti e meritano pertanto di essere condivise, confermando la correttezza della sentenza impugnata che ha ritenuto viziato da difetto di istruttoria la determinazione dell'amministrazione che ha posto quale base d'asta della procedura di gara di cui si discute lo stesso della analoga gara indetta nel 2013.

È appena il caso di rilevare che le controdeduzioni svolte dall'amministrazio-

ne non sono idonee ad infirmare quelle conclusioni o a farne dubitare della logicità e della correttezza.

Quanto alla questione della diversità delle condizioni economiche dei due anni di riferimento (2013 e 2019), oltre a trattarsi di una situazione notoria, le considerazioni dell'amministrazione appellante si risolvono in una sterile riproposizione delle argomentazioni svolte nel motivo di appello, senza alcuna apprezzabile e significativa variante; d'altra parte il fatto che in altre (autonome) analoghe gare, indette da diversi Provveditorati regionali dello Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, alcuni operatori economici abbiano regolarmente partecipato e presentato offerte ritenute congrue non costituisce argomento idoneo a ritenere sicuramente corretta l'importo a base d'asta contestato; né può condividersi la tesi secondo cui l'utilità perseguita da un operatore economico del settore ben potrebbe consistere anche nell'intento di assicurarsi comunque una commessa anche per evitare possibili stati di difficoltà finanziarie o addirittura fallimenti e quindi indipendentemente da un significativo utile economico, potendo al riguardo osservarsi che se è vero che le scelte dell'operatore economico possono essere condizionate dalle congiunture del ciclo economico, ciò non può esimere l'amministrazione dal determinare il prezzo di una base d'asta nel modo più corretto possibile nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità.

Le considerazioni precedenti escludono anche che, come preteso dall'amministrazione, la correttezza della determinazione della base d'asta possa essere apprezzata *ex post*, sulla base cioè dell'effettività delle offerte presentate o ancora sulla base delle percentuali di ribasso offerte dagli operatori economici.

Quanto poi alla argomentazione che invoca a fondamento della rivendicata legittimità della base d'asta fissata l'ampia discrezionalità di cui è titolare l'amministrazione, non può che ribadirsi che la pur ampia discrezionalità goduta dall'amministrazione non può risolversi in arbitrarietà, né può sfuggire al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo che ben può verificare se il potere sia stato in concreto correttamente esercitato sotto il profilo della logicità e della ragionevolezza: nel caso di specie è proprio sotto tale profilo che la determinazione impugnata è stata ritenuta non corretta, non essendo ragionevole fissare un valore economico, qual è la base d'asta, senza svolgere un'adeguata attività istruttoria volta ad accertare la effettiva rilevanza ed incidenza su quel valore economico dei prezzi dei prodotti da fornire, ma limitandosi a verificare la pretesa congruità anche per la nuova gara di quello stesso valore posto a base d'asta della precedente gara del 2013, sulla base di elementi sostanzialmente non omogenei sotto una pluralità di aspetti (studio Conal e gara per il servizio mensa della polizia penitenziaria).

III.6. Anche il terzo ed il quarto motivo di appello devono essere pertanto respinti, dovendo aggiungersi che non è condivisibile la tesi dell'amministrazione secondo cui il servizio di sopravvitto, costituendo una mera prestazione accessoria o secondaria del contratto, non dovrebbe essere considerato ai fini della determinazione della base d'asta: è sufficiente osservare al riguardo che le specifiche modalità con cui tale servizio deve essere assicurato non esclude che esso rientri comunque tra le obbligazioni contrattuali che assume l'aggiudicatario.

Né può altrimenti sostenersi, come vorrebbe l'amministrazione appellante, che dagli introiti derivanti da tale servizio potrebbero conseguire per l'operatore economico utilità di cui tenere conto nella predisposizione dell'offerta per la parte-

cupare alla gara, il che costituirebbe un elemento che deporrebbe a favore della congruità della base d'asta indicata dall'amministrazione, essendo sufficiente osservare che si tratta di un elemento del tutto generico, indeterminato ed indeterminabile, dal momento che la stessa amministrazione ammette di poter sospendere o limitare in qualsiasi momento tale servizio di sopravvitto.

Resta fermo, coerentemente con il limite proprio del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sulla discrezionalità amministrativa e sui poteri non ancora esercitati, che le conclusioni del verificatore, quantunque corrette, esaustive e condivisibili, non possono sostituirsi *sic et simpliciter* alle determinazioni che sul punto controverso spetta solo alla amministrazione di adottare, costituendo piuttosto, per un verso, il parametro di verifica della legittimità della determinazione contestata e potendo essere utilizzate, per altro verso, quale criterio di orientamento di quelle da adottare.

IV. In conclusione l'appello deve essere respinto.

La novità e la peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

Le spese di verifica, da liquidarsi allorché l'ausiliare avrà depositato la relativa richiesta, devono essere invece poste a carico dell'amministrazione appellante.

*Per questi motivi*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Pone a carico dell'amministrazione appellante le spese di verifica da liquidarsi allorché l'ausiliare avrà depositato la relativa richiesta.

(*Omissis*).

---

**(1) La decisione del Consiglio di Stato n. 8013 del 2019: un focus sulle problematiche applicative dei Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari.**

SOMMARIO: 1. Il *Green Public Procurement* come strumento di sviluppo sostenibile: dalle direttive del 2004 al Nuovo Codice dei Contratti pubblici. – 2. La struttura dei Criteri Ambientali Minimi e il loro stato di applicazione sul territorio nazionale. – 3. L'importanza del GPP per il settore agro-alimentare. – 4. La sentenza n. 8013 del 2019: il Consiglio di Stato interpreta i Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Con il termine *Green Public Procurement* (GPP) o Appalti Verdi è indicato l'insieme di strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa dei contratti pubblici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In base alla Comunicazione della Commissione Europea dal titolo "Appalti pubblici per

Oggi, gli Appalti Verdi assumono un ruolo di assoluta rilevanza nelle politiche ambientali dell'Unione Europea, collocandosi tra le forme più mature di tutela dell'ambiente, ormai plasmate nel solco del principio dello sviluppo sostenibile<sup>2</sup>.

La scelta comunitaria di utilizzare lo strumento del *Green Public Procurement* si basa sulla consapevolezza del ruolo centrale che gli organismi di diritto pubblico assumono nel processo di gestione ecologica del mercato dell'Unione Europea poiché, in virtù della loro considerevole capacità di acquisto, essi risultano in grado di stimolare scelte di consumo caratterizzate da un minor impatto ambientale<sup>3</sup>. «Colorare di verde» le scelte di approvvigionamento di prodotti e servizi da parte degli enti pubblici significa generare un effetto a cascata sul mercato in grado di mutare la scala di appetibilità delle soluzioni commerciali *green*, incentivando la realizzazione di prodotti ecocompatibili e la prestazione di servizi a basso impatto ambientale. Gli Appalti Verdi sono stati ufficialmente riconosciuti e disciplinati<sup>4</sup> nell'ordinamento europeo con le direttive del 2004<sup>5</sup>, le

---

*un ambiente migliore*» COM (2008)400, con il termine *Green Public Procurement* viene indicato «il processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere che abbiano un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita, rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa».

<sup>2</sup> Cfr. O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

<sup>3</sup> I numeri parlano chiaro: in Europa, le pubbliche amministrazioni spendono circa 1.800 miliardi di euro l'anno per l'acquisto di beni e servizi, ossia l'equivalente del 19-20 % del PIL dell'intera Unione europea; COM/2017/0572 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa».

<sup>4</sup> Già prima dell'entrata in vigore delle direttive del 2004, la Corte di giustizia si era pronunciata nel caso *Concordia Bus Finland*, (sentenza 17 settembre 2002, causa C-513/99), ammettendo esplicitamente che nell'ambito di un contratto pubblico per l'aggiudicazione di un appalto di opera o servizio, l'amministrazione aggiudicatrice potesse prendere in considerazione criteri ecologici, purché rispettosi di una serie di condizioni. Il caso di specie verteva su una procedura di appalto di servizi indetta dalla città di Helsinki per la gestione di una linea di autobus per il trasporto urbano. Secondo il bando di gara, l'aggiudicazione dell'appalto sarebbe avvenuta in base all'offerta economicamente più vantaggiosa per l'ente appaltatore. La valutazione avrebbe preso in considerazione tre criteri: il prezzo complessivo della gestione, la qualità del materiale per il quale era possibile l'assegnazione di un punteggio supplementare in caso di utilizzo di mezzi di trasporto caratterizzati da minori emissioni di ossido di azoto e livelli sonori inferiori, infine, la gestione qualitativa ed ambientale da parte dell'esercente. Nel suddetto bando era prevista la possibilità di attribuire punti supplementari nel caso in cui fosse attestata, mediante certificati, la presenza di alcuni criteri qualitativi e la predisposizione di un programma di preservazione ambientale.

Il contenzioso si basava sul ricorso presentato da un'impresa non aggiudicataria in cui si domandava alla Corte se, in un appalto pubblico di servizi di trasporto urbano, fosse consentito all'amministrazione aggiudicatrice di inserire delle considerazioni ecologiche (quali le emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro) tra i criteri volti a definire l'offerta economicamente più vantaggiosa. La Corte di giustizia ritenne che sul valore dell'offerta potessero incidere non solo criteri meramente economici, ma anche di natura diversa, a patto che venissero rispettate le seguenti condizioni: il collegamento con l'oggetto dell'appalto, l'assenza di un effetto di incondizionata libertà di scelta dell'offerta in capo alla pubblica amministrazione, la garanzia di adeguate forme di pubblicità e il rispetto dei principi fondamentali del diritto comunitario, in modo particolare quello di parità di trattamento.

<sup>5</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, *Gazz. uff.* L 134 del 30 aprile 2004, pp. 114-240; Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, *Gazz. uff.* L 134 del 30 aprile 2004, pp. 1-11.

quali hanno attribuito agli enti aggiudicatori la possibilità di prendere in considerazione fattori di ordine non economico, fra cui quelli ambientali, al fine di selezionare il contraente della Pubblica Amministrazione<sup>6</sup>.

Tuttavia, a soli dieci anni di distanza dall'emanazione della suddetta normativa, si è reso necessario un secondo intervento del legislatore europeo che, a seguito di un scarso utilizzo di tale strumento da parte delle stazioni appaltanti (a fronte di una mera facoltà di inserimento delle clausole ambientali), ha imposto un vero e proprio obbligo di "acquistare verde" in capo alle pubbliche amministrazioni.

Le direttive 2014/23/UE sulle concessioni e 2014/24/UE sugli appalti<sup>7</sup> sono state recepite nel nostro ordinamento con l'adozione del d.lgs. n. 50 del 2016 contenente il nuovo Codice dei Contratti pubblici<sup>8</sup>.

Il legislatore italiano ha definitivamente inglobato la tematica dello sviluppo sostenibile nell'ambito degli appalti della Pubblica Amministrazione, integrando gli strumenti predisposti al suo concreto perseguimento: le stazioni appaltanti, soggetti aggregatori o centrali di committenza, hanno oggi a disposizione un pacchetto di articoli che tenta di snellire le procedure cui far riferimento per porre in essere appalti che possano definirsi "green".

Un elemento di grande novità consiste nell'aver stabilito quale criterio generale di aggiudicazione, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>9</sup>, relegando il criterio del prezzo più basso a un ruolo del tutto marginale. L'offerta economicamente più vantaggiosa si basa sulla valutazione del rapporto qualità/prezzo, che può avvenire considerando la componente del prezzo (o costo) unitamente ad altre, attinenti non solo alle caratteristiche di pregio/funzionalità/utilità immediate del prodotto, servizio o lavoro, ma anche a caratteristiche ambientali da valutare rispetto all'intero ciclo di vita. Prima di tale modifica, le amministrazioni potevano aggiudicare i contratti di appalto individuando la sola (miglior) offerta economica, valutata sulla base delle dinamiche di mercato; il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, richiede che l'Amministrazione effettui la scelta avendo comparato e ponderato una molteplicità di elementi relativi a profili di natura economica, tecnica e più in generale qualitativa delle offerte. La flessibilità del criterio ha reso possibile l'inserimento di considerazioni ambientali nella fase di aggiudicazione del contratto, colorando di verde un momento fondamentale della procedura di gara.

---

<sup>6</sup> Occorre specificare che tali direttive hanno ribadito il principio per cui anche le scelte delle amministrazioni a contenuto ecologico debbano essere collegate all'oggetto del contratto e non possano prescindere da esso. Sul punto, si rinvia a C. COLOSIMO, *L'oggetto del contratto, tra tutela della concorrenza e pubblico interesse*, in G.D. COMPORI (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

<sup>7</sup> Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, *Gazz. uff.* L 94 del 28 marzo 2014, pp. 1-64; Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, *Gazz. uff.* L 94 del 28 marzo 2014, pp. 65-242. A queste si aggiunge anche la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, *Gazz. uff.* L 94 del 28 marzo 2014, pp. 243-374.

<sup>8</sup> Il Codice del 2016 dà attuazione, in unico testo normativo, alle tre direttive europee, disciplinano sia gli appalti sia le concessioni, nonché i contratti nei settori ordinari e speciali; Il Codice risulta in continuità con un precedente intervento normativo del Legislatore italiano, ossia la legge n. 221 del 2015, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", il c.d. "Collegato ambientale", entrata in vigore il 2 febbraio 2016.

<sup>9</sup> V. art. 95, Codice dei Contratti pubblici.

L'altra importante novità introdotta dal d.lgs. n. 50 del 2016 consiste nell'aver imposto alle stazioni appaltanti l'obbligo di aggiudicare i contratti pubblici nel rispetto e applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (c.d. CAM), definiti dal Ministero dell'Ambiente, per specifica categoria di spesa<sup>10</sup>. I CAM rappresentano le «misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti», essi consistono in considerazioni di natura ambientale che possono essere facilmente inserite all'intero delle varie fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, condizioni di esecuzione del contratto), attraverso una semplice operazione di "copia e incolla". Tali criteri, che mirano ad orientare l'Ente verso scelte di consumo razionali e rispettose dell'ambiente, vengono definiti "Minimi" poiché devono essere necessariamente presenti nei capitolati affinché questi possano dirsi "verdi". L'art. 34 del Codice, rubricato "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale", a seguito della modifica operata dal d.lgs. n. 56 del 2017, ha rafforzato ulteriormente tale strumento, prevedendo che le pubbliche amministrazioni debbano applicare i CAM all'intero valore delle gare, a prescindere dal loro importo<sup>11</sup>, in modo tale da contribuire in maniera più incisiva al conseguimento degli obiettivi indicati nel *Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*<sup>12</sup>.

2. L'introduzione dei CAM per alcune categorie merceologiche è un'operazione che facilita enormemente le stazioni appaltanti nel definire le specifiche tecniche verdi,

---

<sup>10</sup> I CAM pubblicati nel sito del Ministero ed attualmente in vigore riguardano: 1) Arredi per interni; 2) Arredo urbano; 3) Ausili per l'incontinenza; 4) Calzature da lavoro e accessori in pelle; 5) Carta; 6) Cartucce per stampanti; 7) Apparecchiature informatiche da ufficio; 8) Edilizia; 9) Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione); 10) Illuminazione pubblica (servizio); 11) Servizi energetici per gli edifici (illuminazione, climatizzazione); 12) Pulizia e prodotti per l'igiene; 13) Rifiuti urbani; 14) Ristorazione collettiva e derrate alimentari; 15) Sanificazione strutture sanitarie; 16) Tessili; 17) Veicoli; 18) Verde pubblico, *www.minambiente.it*.

<sup>11</sup> Nella formulazione previgente, in vigore fino al 20 maggio 2017, tale obbligo riguardava l'intero valore della gara solo per determinate categorie di appalti, individuate dal Codice stesso, ritenute idonee a conseguire l'efficienza energetica negli usi finali. In tutti gli altri casi, ossia forniture e affidamenti non connessi agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi, l'obbligo di applicare i CAM riguardava solamente il 50% del valore a base d'asta. Si prefigurava, pertanto, il rischio di riscontrare alcuni problemi pratici proprio in riferimento a tali affidamenti poiché la stazione appaltante avrebbe dovuto suddividere l'importo a base d'asta, specificando anche le modalità con le quali vi aveva provveduto, al fine di distinguere la parte "verde" del contratto (in quanto sottoposta all'obbligo dei CAM), da quella tradizionale. Una simile suddivisione sarebbe risultata più semplice in caso di acquisto dei beni, ma non nel caso dei lavori e dei servizi. Cfr. G. FIDONE, F. MATUALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.3-2016, G. Giappichelli Editore, Torino.

<sup>12</sup> Ovvero *Piano di Azione Nazionale su Green Public Procurement- Pan GPP*, decreto interministeriale dell'11 aprile 2008, *Gazz. uff.* n. 107 dell'8 maggio 2008, aggiornato con decreto 10 aprile 2013 (*Gazz. uff.* n. 102 del 3 maggio 2013).

Il Piano di Azione Nazionale è articolato in due parti: la prima, di natura generale, si occupa della struttura del Piano stesso e contiene le indicazioni metodologiche; la seconda si compone di una serie di atti aggiuntivi e contiene i requisiti tecnici, per ogni categoria di prodotto individuata (i Criteri Ambientali Minimi), che dovranno essere inseriti nei Bandi di gara per l'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni. Il Piano d'Azione Nazionale nasce con lo scopo di promuovere la diffusione del *Green Public Procurement* presso le amministrazioni e fornire, allo stesso tempo, indicazioni tecniche omogenee che siano in grado di permettere a chiunque voglia mettere in atto il GPP di disporre di criteri ambientali facilmente riproducibili nei propri bandi di gara, attraverso una semplice operazione di "copia e incolla".



dato che tali criteri ambientali possono essere inseriti direttamente nei bandi di gara. Per quanto riguarda la configurazione dei CAM emanati dal Ministero, essi presentano una struttura unitaria che normalmente viene articolata in diverse sezioni.

La prima parte del documento ha carattere generale e riporta alcune indicazioni generiche, consistenti in richiami alla normativa di riferimento e in ulteriori indicazioni proposte alle stazioni appaltanti in relazione all'espletamento della relativa gara di appalto e all'esecuzione del contratto. Le indicazioni di carattere generale riguardano i suggerimenti finalizzati alla razionalizzazione degli acquisti per la categoria merceologica di riferimento e la corrispondente normativa ambientale.

Nella seconda parte seguono i criteri ambientali veri e propri: essi si dividono in criteri di base (oggetto dell'appalto, selezione dei candidati, specifiche tecniche, condizioni di esecuzione) e premianti. Un appalto può essere definito "verde", ai sensi del *Piano di Azione Nazionale*, se include almeno i criteri di base presenti nel documento di riferimento.

Quando le stazioni appaltanti seguono le indicazioni e introducono i criteri indicati nel documento nelle proprie procedure di appalto sono in linea con i principi del PAN-GPP e contribuiscono a raggiungere gli obiettivi ambientali in esso definiti<sup>13</sup>.

Il 12 febbraio 2019 è stato presentato alla Camera dei Deputati il *Primo Report di Monitoraggio* sull'applicazione dei CAM nelle procedure di approvvigionamento dei Comuni<sup>14</sup>. L'obiettivo dell'indagine è stato quello di valutare lo stato di applicazione delle politiche di GPP nei Comuni aderenti all'associazione *Comuni Virtuosi* e, conseguentemente, di ribadire la necessità di sviluppare a livello nazionale specifiche procedure volte a monitorare l'applicazione di tali strumenti e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal *Piano di Azione Nazionale*.

Dallo studio è emerso che il *Green Public Procurement* risulta essere uno strumento ancora poco conosciuto ed utilizzato, elemento non certo incoraggiante considerando che l'indagine è stata rivolta ad una rete di Enti Locali che opera a favore dello sviluppo sostenibile<sup>15</sup>. Circa undici Comuni su quaranta hanno segnalato la necessità di una formazione specialistica, a fronte di una materia assai complessa, sia da un punto di vista interpretativo che applicativo: attuare correttamente i Criteri Ambientali Minimi richiede competenze particolari, non sempre possedute dal personale addetto alla redazione dei bandi.

---

<sup>13</sup> Cfr. T. CELLURA, *L'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi negli appalti pubblici, Gli Acquisti Verdi dopo il correttivo al nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 56/2017)*, Maggioli Editore, 2018.

<sup>14</sup> Realizzato dall'Associazione *Comuni Virtuosi* e dalla società di consulenza *Punto 3 S.r.l.*, con il supporto di due realtà economiche da sempre impegnate nella *green economy*, ossia il *Consorzio Ecopneus* e *Sumus Italia S.r.l.* L'Associazione nazionale dei Comuni Virtuosi è una rete di Enti Locali che, dal maggio 2005, opera a favore di un'armoniosa e sostenibile gestione dei propri Territori, diffondendo verso i cittadini nuove consapevolezze e stili di vita all'insegna della sostenibilità. L'Associazione è fondata da quattro comuni: Monsano (AN), Colorno (PR), Vezzano Ligure (SP) e Melpignano (SP); L'indagine ha riguardato le procedure di approvvigionamento di 40 comuni, su un totale di 120 comuni aderenti all'Associazione Comuni Virtuosi, riferite all'anno 2017. V. *Primo Report di monitoraggio sull'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi nelle procedure di approvvigionamento dei Comuni appartenenti all'associazione Comuni Virtuosi*;

<sup>15</sup> Ben 22 comuni su 40 non hanno applicato i CAM in nessuna delle categorie merceologiche previste, nello specifico, la percentuale di bandi emanati contenenti i criteri ambientali è stata pari al 21%. I dati sono stati raccolti ed elaborati partendo dal totale dei bandi e degli importi spesi, passando poi alla suddivisione degli stessi secondo le categorie previste dal PAN GPP. Su un totale di 658 bandi, 140 sono stati emanati con l'inserimento dei Criteri Ambientali Minimi mentre 518 senza requisiti ambientali.

In conclusione, parafrasando le parole di Raffaele Cantone<sup>16</sup>, sebbene i Criteri Ambientali Minimi costituiscano un vero e proprio «passaggio epocale negli appalti», la loro applicazione richiede oneri assai rilevanti in capo alle Pubbliche Amministrazioni che indicano i bandi di gara. Gli Enti Locali, pertanto, necessitano di essere messi nella condizione di rendere i CAM attuabili<sup>17</sup> poiché frequentemente in molti uffici pubblici si verifica la prassi di copiare in maniera sistematica il contenuto di bandi di appalto precedenti, ostacolando così una corretta applicazione della normativa.

3. Oggigiorno, il settore agro-alimentare è chiamato ad affrontare nuove sfide<sup>18</sup> che comportano la necessità di aumentare la produzione, migliorare la qualità degli alimenti e l'efficienza del sistema, tenendo in considerazione, al contempo, l'aspetto complesso ma ormai inevitabile della sostenibilità.

Scegliere attentamente il cibo mediante cui nutrirsi è una questione fondamentale non solo per il benessere dell'organismo umano ma soprattutto per la salute dell'ecosistema: ogni prodotto alimentare, infatti, oltre ad avere un determinato valore nutrizionale, genera un impatto ambientale che deve essere valutato tenendo in considerazione l'intero ciclo di vita dell'alimento<sup>19</sup>. Tali esigenze risultano ancora più rilevanti quando la ristorazione collettiva<sup>20</sup> è gestita e/o appaltata dalle Pubbliche Amministrazioni, trattandosi di un settore il cui valore di mercato – in Italia – si aggira intorno ai 6,5 miliardi di euro annui, con una media di 1,5 miliardi di pasti prodotti<sup>21</sup>. Le amministrazioni che

---

<sup>16</sup> Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) fino al 23 ottobre 2019; audizione svoltasi il 30 gennaio 2019 presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo di rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati. V. Atti parlamentari, XVIII Legislatura, *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati*, Resoconto stenografico 10, seduta di mercoledì 30 gennaio 2019, reperibile sul web.

<sup>17</sup> A tal fine l'ANAC sta lavorando per predisporre adeguate Linee Guida in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente;

<sup>18</sup> Secondo stime recenti della FAO, il sistema agro-alimentare dovrà affrontare il problema di sfamare una popolazione mondiale che entro il 2050 sarà pari a circa 9 miliardi di persone. La situazione è ulteriormente complicata dall'incidenza che i cambiamenti climatici stanno avendo sulla produttività agricola globale. FAO. 2018. *The future of food and agriculture - Alternative pathways to 2050. Summary version*. Rome. 60 pp.

<sup>19</sup> Per quantificare tale impatto si utilizzano indicatori come, l'*ecological footprint*, che misura la capacità della terra di rigenerare le risorse impiegate per la produzione del singolo alimento, il *carbon footprint* che misura le emissioni dei gas a effetto serra durante il suo ciclo di vita e il loro impatto, e il *water footprint*, che ne misura invece il consumo di acqua. A questi si aggiunge il *nitrogen footprint*, inteso come bilancio della produzione di azoto lungo la filiera agroalimentare; Cfr. BARILLA CENTER FOR FOOD & NUTRITION, *ALIMENTAZIONE E AMBIENTE – Stili alimentari sani per le persone e per il pianeta*, 2013, p.20;

<sup>20</sup> Per “ristorazione collettiva” si intende un servizio di ristorazione fuori casa, definito da un contratto tra committente e fornitore che si rivolge a comunità delimitate e definite. Essa si distingue in ristorazione collettiva “istituzionale”, regolata da un contratto in cui il committente, che ne determina i requisiti, è rappresentato dall'Amministrazione Pubblica ed i clienti utenti del servizio sono scuole, ospedali o carceri, e in ristorazione collettiva “privata”, dove il committente è rappresentato da soggetti privati. Di enorme rilevanza è la componente sociale della ristorazione collettiva, sia per il numero dei pasti somministrati, sia per le categorie dei fruitori del servizio, per lo più costituite da soggetti a rischio (anziani e bambini); definizione reperibile sul web, presso il sito di *Associazione Nazionale delle Aziende di Ristorazione Collettiva e Servizi vari* (ANGEM).

<sup>21</sup> Dati riportati da ANGEM (Associazione Nazionale delle Aziende di Ristorazione Collettiva e Servizi vari); 8ª Commissione Lavori pubblici Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici*, fonte reperibile sul web, [www.senato.it](http://www.senato.it).

indicono bandi di gara per la gestione dei servizi di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, pertanto, sono chiamate a scegliere candidati che siano in grado di fornire agli utenti un pasto che possa definirsi “sostenibile”.

A tal fine, svolgono un ruolo fondamentale le certificazioni ambientali, grazie alle quali è possibile garantire il rispetto degli standard qualitativi stabiliti a livello europeo. Il d.m. 25 luglio 2011<sup>22</sup>, contenente i Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del “Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari”<sup>23</sup> stabilisce per le stazioni appaltanti la possibilità di richiedere ai candidati il possesso di un Sistema di Gestione Ambientale<sup>24</sup> che possa dimostrare la capacità dell'offerente di eseguire il contratto con modalità tali da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente<sup>25</sup>. In ambito di specifiche tecniche, i candidati sono tenuti a fornire determinate percentuali di alimenti provenienti da agricoltura biologica, da sistemi di produzione integrata e prodotti DOP/IGP/STG<sup>26</sup>, procurati da fornitori che operino obbligatoriamente all'interno del

---

<sup>22</sup> Criteri Ambientali Minimi individuati dal decreto del Ministero dell'Ambiente 25 luglio 2011, pubblicato sulla *Gazz. uff.* 21 settembre 2011, n. 220, resi obbligatori con la legge 28 dicembre 2015, n. 221 e richiamati all'art. 34 del Codice dei Contratti pubblici. Nelle more della pubblicazione sono stati approvati i nuovi CAM per il settore della ristorazione collettiva e forniture di derrate alimentari, d.m. n. 65 del 10 marzo 2020, in *Gazz. uff.* n. 90 del 4 aprile 2020;

<sup>23</sup> È necessario sottolineare che il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari può comprendere, in tutto o in parte, le seguenti fasi: produzione e distribuzione degli alimenti e delle bevande; preparazione, confezionamento e somministrazione dei pasti; gestione dei rifiuti da preparazione e post-consumo; gestione dei locali comprensivo di servizi di pulizia, abbattimento dei rumori, approvvigionamento energetico. In riferimento all'oggetto dell'appalto, il decreto invita l'amministrazione aggiudicatrice a porre l'accento sui requisiti di sostenibilità ambientale, in modo tale da sottolineare il carattere “verde” del servizio richiesto. Gli offerenti, a loro volta, devono dimostrarsi capaci di eseguire il contratto arrecando il minore impatto possibile sull'ambiente. La parte più complessa del documento riguarda le specifiche tecniche che prescrivono le caratteristiche degli alimenti da fornire e i requisiti necessari di forniture, pulizia dei locali e trasporto delle merci. Per quanto riguarda le specifiche tecniche premianti, il decreto ministeriale prescrive che la ripartizione dei punteggi debba essere effettuata tenendo conto dell'influenza di ciascun criterio sugli impatti ambientali del servizio ristorazione, evitando di assegnare un punteggio eccessivamente rilevante a quei criteri la cui adozione non sia in grado di ridurre gli impatti in maniera significativa. Infine, il documento prescrive le condizioni di esecuzione che devono essere poste in essere dall'aggiudicatario, ossia l'onere di redigere un rapporto semestrale sui cibi somministrati e gestione delle eccedenze alimentari, un piano di riduzione e gestione dei rifiuti e una corretta a progressiva formazione del personale impiegato nell'esecuzione del contratto di appalto;

<sup>24</sup> Ai sensi di una norma tecnica riconosciuta come EMAS o Iso 14001.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 87, comma 3° del Codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti sono tenute a riconoscere i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non aver accesso a tali certificati o di non aver la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti, per motivi non imputabili agli stessi, l'amministrazione aggiudicatrice deve accettare anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, a condizione che gli operatori economici dimostrino che tali misure sono equivalenti a quelle richieste.

<sup>26</sup> Nello specifico: *Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine* devono provenire per almeno il 40% (espresso in % di peso sul totale) da produzione biologica; per almeno il 20% (espresso in % di peso sul totale) da sistemi di produzione integrata, da prodotti IGP, DOP e STG e da prodotti tipici e tradizionali. Con riferimento alle uova, la quota non proveniente da allevamenti biologici dovrà provenire da allevamenti all'aperto. I prodotti ortofrutticoli dovranno essere stagionali e dovranno rispettare i calendari di stagionalità; La *Carne* deve provenire per almeno il 15% (in peso sul totale) da produzione biologica per almeno il 25% (in peso sul totale) da prodotti IGP e DOP e da prodotti tipici e tradizionali; il *pesce* deve provenire per

regime di controllo e certificazione stabilito dai rispettivi regolamenti; inoltre, è previsto l'utilizzo di prodotti di pulizia e in carta-tessuto che siano conformi ai criteri dell'*Ecolabel* europeo<sup>27</sup>. Punteggi ulteriori possono essere attribuiti all'offerente che nell'esecuzione del servizio si impegni ad utilizzare prodotti caratterizzati da una minore quantità di emissioni di gas a effetto serra nell'arco del loro ciclo di vita<sup>28</sup>. A tali certificazioni si aggiunge il "*Made Green in Italy*", un nuovo strumento di valutazione e comunicazione delle prestazioni ambientali dei prodotti che, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n. 56 del 2018, consente di verificare il rispetto delle specifiche tecniche, riguardanti il ciclo di vita del prodotto, da parte delle stazioni appaltanti<sup>29</sup>.

Un bando di gara contenete tali caratteristiche può essere definito "verde" e, pertanto, svolge un importante ruolo di catalizzare del circolo virtuoso della filiera sostenibile nell'ambito della ristorazione collettiva.

4. Il Consiglio di Stato, con una serie di sentenze analoghe<sup>30</sup>, ha contribuito a chiarire il significato dei Criteri Ambientali Minimi previsti per l'affidamento del "Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari". Uno dei punti di maggio-

---

almeno il 20% (espresso in % di peso sul totale) da acquacoltura biologica o da pesca sostenibile. Il pesce somministrato nelle mense, comunque sia, se surgelato, non deve assolutamente essere ottenuto da prodotti ricomposti; V. d.m. 25 luglio 2011 (*Gazz. uff.* n. 220 del 20 settembre 2011);

<sup>27</sup> Strumento ad adesione volontaria introdotto per la prima volta dal reg. (CEE) n. 880/1992, successivamente revisionato dal reg. (CE) n. 1980/2000 e dal recente reg. (CE) n. 66/2010. I prodotti e i servizi che, ottenendo il marchio *Ecolabel* europeo, possono fregiarsi del fiore, facilmente riconoscibile da parte dei consumatori, hanno un minor impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita del prodotto, rispetto a prodotti e servizi dello stesso tipo in commercio, mantenendo comunque, elevati standard prestazionali. Cfr. T. CELLURA, *op. cit.*

<sup>28</sup> La *Carbon Footprint* (o impronta climatica) è un indicatore ambientale che misura l'impatto delle attività umane sul clima globale. In poche parole, esprime quantitativamente gli effetti prodotti sul clima da parte dei cosiddetti gas serra generati da un prodotto o da un servizio nella accezione più ampia La *Carbon footprint* dei prodotti analizza l'intero ciclo di vita del prodotto e comprende l'assorbimento e l'emissione di gas clima-alteranti nell'arco dell'intera vita di un prodotto o servizio. Cfr. T. CELLURA, *op. cit.*

<sup>29</sup> Il *Regolamento* per l'attuazione dello schema *Made Green in Italy* è stato approvato con d.m. 21 marzo 2018 n.56, come previsto dall'art. 21 della *Legge n. 221/2015* ("Collegato Ambiente") recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". Lo schema adotta la metodologia PEF (*Product Environmental Footprint*) per la determinazione dell'impronta ambientale dei prodotti, come definita nella *raccomandazione 2013/179/UE* della Commissione, ed è finalizzato a promuovere la competitività del sistema produttivo italiano nel contesto della crescente domanda di prodotti ad elevata qualificazione ambientale sui mercati nazionali ed internazionali. Possono infatti fregiarsi del marchio *Made Green in Italy* solo i prodotti *Made in Italy* che presentano prestazioni ambientali pari o superiori ai *benchmark* di riferimento, [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it).

<sup>30</sup> Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8013; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8014; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8016; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8019; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8021; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8023; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8025; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8026; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8027; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8028; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8029; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8030; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8031; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8032; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8033; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8034; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8035; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8036; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8037; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8038; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8039; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8041; Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8043.

re criticità della normativa riguarda proprio l'interpretazione delle specifiche tecniche, soprattutto laddove è prescritto l'obbligo di fornire una certa percentuale di alimenti provenienti da sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale. Applicare correttamente tali prescrizioni è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità contenuti nel *Piano di Azione Nazionale*; infatti, sebbene il Nuovo Codice<sup>31</sup> obblighi le Pubbliche Amministrazioni ad assegnare le gare in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, frequentemente le stazioni appaltanti, a causa di un'errata interpretazione delle norme tecniche, predispongono bandi contenenti criteri qualitativi facilmente proponibili da tutti i partecipanti. In tali ipotesi, le gare risultano trasformate in una vera e propria aggiudicazione al massimo ribasso, con conseguente elusione dei principi che hanno guidato la stesura della norma primaria<sup>32</sup>.

La sentenza in esame<sup>33</sup>, scaturita a seguito di tali problematiche applicative, ha ad oggetto la richiesta di annullamento di un bando di gara relativo all'appalto del servizio di mantenimento dei detenuti e internati attraverso l'approvvigionamento di derrate alimentari, utilizzato per il confezionamento di pasti per gli Istituti penitenziari<sup>34</sup> e annesso servizio di sopravvitto. La vicenda trae origine dall'impugnazione, ad opera della società P.A. s.r.l., di un bando di gara indetto dal Provveditorato regionale per la Campania, contenente clausole ostantive alla consapevole e corretta elaborazione dell'offerta, sia sul piano tecnico che economico, tali da legittimare, pur non avendo presentato domanda di partecipazione alla suddetta gara, l'immediata impugnazione del bando dinanzi al Tar Campania. Il giudice adito accoglieva il ricorso e annullava gli atti di gara, ritenendo che il prezzo di 3,90 euro posto a base d'asta non fosse idoneo a consentire la somministrazione di alimenti di qualità compatibili con i Criteri Ambientali Minimi stabiliti dalla disciplina di settore e che l'attività istruttoria condotta dall'amministrazione in questione non fosse tale da giustificare la ragionevolezza del prezzo. L'Avvocatura Generale, per conto del Ministero della Giustizia, impugnava la decisione dinanzi al Consiglio di Stato, sostenendo l'inammissibilità dell'originaria impugnazione da parte della P.A. s.r.l. per difetto di legittimazione ed interesse e difendendo l'idoneità dell'attività istruttoria svolta per stabilire il prezzo posto a base dell'asta.

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato, a fronte della vicenda sinteticamente esposta, per quanto concerne i profili processuali del ricorso, ha seguito un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato: pur sostenendo che l'esito di una procedura di gara sia impugnabile soltanto da colui che vi abbia partecipato, ha riaffermato la derogabilità a tale regola laddove siano presenti clausole di natura escludente poiché queste legittimano l'immediata impugnazione degli atti di gara<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> V. art. 95, Codice dei Contratti pubblici;

<sup>32</sup> Il carattere più flessibile del criterio di aggiudicazione è stato studiato proprio per permettere all'Amministrazione di effettuare una comparazione e ponderazione di una molteplicità di elementi relativi a profili di natura economica, tecnica e più in generale qualitativa delle offerte, così da attribuire l'appalto al soggetto in grado di offrire il miglior servizio da un punto di vista qualitativo e non meramente economico, evitando un'omologazione delle offerte presentate;

<sup>33</sup> Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 2019, n. 8013.

<sup>34</sup> Il servizio di vitto, ossia la fornitura di generi alimentari crudi, componenti la c.d. "diaria", è finalizzato a garantire ai detenuti un adeguato accesso al cibo. In base all'art. 9 della legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà".

<sup>35</sup> I giudici hanno precisato che la natura escludente di una clausola si configura in tutte quelle ipotesi in cui venga impedito in modo macroscopico, ovvero venga reso estremamente inutile e difficoltoso ad un operatore economico di formulare un'offerta che sia corretta, adeguata e consapevole. Si genera, infatti, una lesione concreta ed effettiva dell'interesse legittimo dell'im-

Risultano particolarmente interessanti le riflessioni svolte dal Collegio in merito all'idoneità o meno dell'attività istruttoria posta in essere dall'amministrazione aggiudicatrice<sup>36</sup>: la Quinta Sezione, al fine di sciogliere questo nodo gordiano, ha ritenuto indispensabile disporre una verifica volta ad accertare la congruità di tale prezzo, in relazione alle specifiche prestazioni del contratto, affidandone l'espletamento al direttore del *Dipartimento di Economia agro-alimentare* dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. I giudici di Palazzo Spada hanno finalmente posto chiarezza su quale sia la metodologia più idonea per determinare la base d'asta per il servizio di fornitura delle derrate alimentati nelle carceri, stabilendo, una volta per tutte, che il prezzo di 3,90 euro (applicato dalla quasi totalità delle amministrazioni penitenziarie), non sia idoneo a garantire il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi poiché incapace di ricomprendere i maggiori costi derivanti dalla necessità di includere percentuali di prodotti biologici e di provenienza certificata<sup>37</sup>. La sentenza in esame, accogliendo le conclusioni cui è giunto l'ausiliare, ha affermato che per essere congruo, il prezzo a base d'asta debba basarsi su una stima diretta che identifichi «il costo di approvvigionamento sui mercati all'ingrosso dei prodotti richiesti dal bando stesso, tenendo anche conto, per quanto possibile, dei costi dei servizi che sono comunque richiesti ai fornitori». È stato sottolineato quanto sia importante non trascurare la variabilità temporale e spaziale cui sono soggetti i prezzi dei prodotti alimentari, ribadendo la necessità di predisporre forniture flessibili, in modo tale da garantire l'approvvigionamento di prodotti di stagione che possano ragionevolmente avvantaggiarsi di prezzi più bassi. Ciascun bando, infatti, attraverso il processo di selezione, consentirà alle imprese partecipanti di fare la loro offerta migliore, tenendo in considerazione le specifiche condizioni dei mercati di approvvigionamento di un determinato territorio. Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle quote minime di prodotti CAM previsti dal bando, il Collegio ha ritenuto condivisibile la considerazione che giudica impossibile l'applicazione dei requisiti CAM ad ogni singolo prodotto (se non altro poiché in molti casi mancano prodotti rispondenti a tali requisiti) e quindi ammissibile la riferibilità di tali percentuali alle tre macro-categorie di prodotti (1. Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uovo,

---

presa a concorrere con gli altri operatori economici per l'aggiudicazione di una commessa pubblica (ossia l'unico bene cui aspira). Per tale motivo, richiedere la presentazione della domanda di partecipazione come condizione necessaria a legittimare l'impugnazione, significherebbe imporre all'operatore uno sterile ed inutile adempimento formale, del tutto privo di una qualsiasi utilità in funzione giudiziale. Di fatto, la mancata presentazione della domanda costituisce una conseguenza diretta ed immediata della non congruità della clausola del bando di gara, in quanto ostativa alla formulazione di un'offerta seria, adeguata e consapevole.

<sup>36</sup> L'Avvocatura generale lamentava l'erroneità delle conclusioni cui era pervenuto il primo giudice circa la ritenuta inadeguatezza del prezzo a base d'asta, a causa della pretesa carenza di istruttoria, rivendicando, al contrario, la puntualità, la completezza, la logicità e la ragionevolezza dell'attività svolta.

<sup>37</sup> Una delle maggiori criticità riscontrate nell'istruttoria è stata la metodologia utilizzata dall'Amministrazione aggiudicatrice per stabilire tale prezzo: *in primis*, la base d'asta è stata determinata sulla base di una precedente gara indetta nel 2013, senza tener conto della diversa situazione economica dei due anni considerati; *in secundis*, il costo medio delle derrate alimentari è stato individuato mediante un'operazione di scorporo dal costo totale delle gare (svolte sul territorio nazionale) per il servizio mensa erogato agli agenti di polizia penitenziaria. Tale percentuale di "scorporo", per giunta, è stata definita sulla base di uno studio (Conal s.r.l.) svolto in relazione alla ristorazione scolastica, senza che venissero prese in considerazione la differente organizzazione dei servizi in questione, la diversità dei destinatari e l'obbligo di rispettare le percentuali stabilite dai Criteri Ambientali Minimi.

olio extravergine; 2. Carne; 3. Pesce). Presi in considerazione questi elementi e i costi relativi alle diverse attività e ai servizi, comunque richiesti ai fornitori per lo svolgimento delle attività commesse (stimati in una maggiorazione del costo del 12%), l'ausiliare interpellato ha individuato nella somma di 5,50 euro/giorno il prezzo congruo per la base d'asta del servizio in esame. Con tale pronuncia il Consiglio di Stato ha evidenziato come la Pubblica Amministrazione non possa prescindere dal rispetto del principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità e quindi dal dovere di determinare basi d'asta che siano in grado di garantire alle imprese un utile economico. Per consentire ciò, è di fondamentale importanza che i bandi di gara vengano redatti a seguito di un'indagine attività istruttoria, volta ad accertare l'effettiva rilevanza ed incidenza dei prezzi dei prodotti da fornire su quel determinato valore economico posto a base di un'asta<sup>38</sup>.

5. A parere di chi scrive, l'aspetto della decisione di maggiore rilevanza riguarda le statuizioni inerenti alla corretta metodologia da adottare nella predisposizione di bandi aventi ad oggetto la fornitura di derrate alimentari<sup>39</sup>. Sebbene lo stesso studio condotto dal *Dipartimento di Economia agro-alimentare* dell'Università Cattolica del Sacro Cuore abbia messo in evidenza la complessità della normativa in materia di Criteri Ambientali Minimi, sarebbe stata auspicabile un'argomentazione del Collegio più approfondita circa l'interpretazione di tali disposizioni. In particolare, la maggiore perplessità riguarda la lettura che è stata data alla parte della normativa in cui si prescrive l'obbligo di fornire una certa percentuale di alimenti che siano provenienti da sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale.

Il timore è che interpretare tale percentuale come riferita alle macro-categorie di prodotti (1. Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uovo, olio extravergine; 2. Carne; 3. Pesce), piuttosto che al peso dei singoli alimenti ivi indicati, possa in qualche modo ridimensionare l'obiettivo più ampio del PAN-GPP, ossia promuovere lo sviluppo di un'economia sostenibile a livello ambientale anche attraverso la diffusione di metodi di produzione meno aggressivi (come il biologico e i sistemi di produzione integrata).

Per tale motivo si ritengono condivisibili le osservazioni svolte dal TAR Piemonte in un'analogha questione<sup>40</sup> in cui si è ritenuto non plausibile che le percentuali minime di alimenti di produzione biologica (40%) e di alimenti provenienti da sistemi di pro-

---

<sup>38</sup> Proprio per questo è da escludersi che la correttezza della determinazione del prezzo possa essere apprezzata *ex post* a seconda dell'effettività delle offerte presentate o sulla base delle percentuali di ribasso offerte dagli operatori economici.

<sup>39</sup> Per quanto concerne i profili relativi alla legittimazione ad agire e alle clausole escludenti, la sentenza in esame non appare innovativa, ponendosi in linea con una giurisprudenza amministrativa ormai consolidata. Sicuramente apprezzabile è la decisione di riconoscere un ruolo centrale all'utile economico delle imprese, aspetto strettamente legato al "bene della vita" *aggiudicazione*: il Consiglio di Stato ha infatti sottolineato quanto sia di fondamentale importanza che le Pubbliche Amministrazioni, in virtù dei principi tracciati dall'art. 97 della Costituzione ed in particolare di imparzialità e di buon andamento, si impegnino non solo a perseguire il loro interesse particolare e specifico ma prendano altrettanto in considerazione quello degli operatori del mercato, predisponendo gare che siano in grado di garantire un effettivo confronto competitivo tra le imprese, senza pretendere da quest'ultime una partecipazione priva di aspettative di guadagno. Stabilire una base d'asta congrua significa generare un meccanismo virtuoso grazie al quale, da un lato, gli operatori economici sono in grado presentare offerte qualitativamente migliori e, dall'altro, le amministrazioni aggiudicatrici possono compiere una valutazione effettiva dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

<sup>40</sup> TAR Piemonte, Sez. I, sent. n. 474/2018;

duzione integrata nonché di prodotti IGP, DOP e STG (20%), potessero riferirsi al peso complessivo di tutti i generi alimentari indicati nella macro-categoria, poiché estremamente eterogenei tra di loro.

Di fatto, ritenere tali percentuali minime riferibili al peso della fornitura dei singoli generi alimentari scongiurerebbe il rischio che alcune importanti categorie di alimenti (in particolare quelli meno pesanti, come la verdura, in relazione ai quali la qualità del processo produttivo è ancora più importante) possano rimanere totalmente assenti dalla fornitura.

A fronte di tali considerazioni, la speranza è che i Criteri Ambientali Minimi in questione vengano riformulati al più presto: una possibile soluzione in grado di risolvere alcuni problemi interpretativi potrebbe essere quella di stabilire obblighi basati sulla frequenza di somministrazione dei vari alimenti piuttosto che al valore percentuale rispetto al peso complessivo della fornitura, in modo tale da garantire ancora di più l'utilizzo di prodotti provenienti da agricoltura biologica e da filiera corta<sup>41</sup>.

In conclusione, sebbene il Consiglio di Stato abbia finalmente interpretato un passaggio poco chiaro della normativa, a fronte di una scarna argomentazione, si auspica una lettura futura che renda i criteri in esame maggiormente incisivi cosicché la Pubblica Amministrazione possa effettivamente «fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nell'orientamento dei consumi verso prodotti più verdi»<sup>42</sup>.

RACHELE NATALI

---

<sup>41</sup> Nelle more della pubblicazione sono stati approvati i nuovi CAM per il settore della ristorazione collettiva e forniture di derrate alimentari, d.m. n. 65 del 10 marzo 2020, in *Gazz. uff.* n. 90 del 4 aprile 2020. La nuova formulazione, tuttavia, non ha chiarito il dubbio in merito alla riferibilità della percentuale al peso dei singoli alimenti o al totale della fornitura;

<sup>42</sup> COM (2001) 274 def., del 28 novembre 2001, Comunicazione interpretativa della Commissione, “Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici”.



## ABSTRACT

Gli Appalti Verdi assumono un ruolo di assoluta rilevanza nelle politiche ambientali dell'Unione Europea, collocandosi tra le forme più mature di tutela dell'ambiente, ormai plasmate nel solco del principio dello sviluppo sostenibile. Con l'adozione del d.lgs. n. 50/2016, il legislatore italiano ha imposto alle stazioni appaltanti l'obbligo di aggiudicare i contratti pubblici nel rispetto e applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (c.d. CAM), definiti dal Ministero dell'Ambiente per specifica categoria di spesa. Tale normativa, dal contenuto altamente tecnico, comporta problematiche applicative, soprattutto per quanto riguarda i criteri stabili per redigere bandi di gara aventi ad oggetto il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari. Dopo una lunga serie di ricorsi analoghi, il Consiglio di Stato ha posto chiarezza su quale sia la metodologia più idonea a determinare la corretta base d'asta per il servizio di fornitura delle derrate alimentari, stabilendo che il prezzo di 3,90 euro non sia in grado di garantire il rispetto dei Criteri Ambientali Minimi poiché incapace di ricomprendere i maggiori costi derivanti dalla necessità di includere percentuali di prodotti biologici e di provenienza certificata.

*The institute of Green Public Procurement, according to the principle of sustainable development, plays a key role in European environmental policies, placing itself among the most innovative strategies of environmental protection. In 2016, with the new Code of Public Contracts, the Italian legislator made compulsory the inclusion of environmental criteria in procurement procedures. This legislation, filled with technical contents, involves many application problems, especially in the public procurement of food. After some similar appeals, the Italian Council of State finally established which basing price of auction – in food supply contract – could guarantee compliance with environmental legislation for public procurement.*

PAROLE CHIAVE: Appalti Verdi – CAM – Derrate alimentari.

KEYWORDS: *Green Public Procurement – Environmental Criteria – Sustainable Development.*



## INDICE DELL'ANNATA 2019

**PARTE PRIMA**

## DOTTRINA

	<i>pag.</i>
ANTONIO JANNARELLI, <i>La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business</i>	3
<b>“RIPENSARE LA ‘SPECIALITÀ’ DELL’IMPRESA AGRICOLA”</b> (Convegno del 10 maggio 2019 - Palermo) . . . . .	171
GIUSEPPINA PISCIOTTA, <i>Presentazione del Convegno</i> . . . . .	172
ROSALBA ALESSI, <i>La ricerca della “specialità” dell’impresa agricola e l’inesorabile tramonto dell’art. 2135 cod. civ.</i> . . . . .	182
ANTONIO JANNARELLI, <i>La parabola della “specialità” dell’impresa agricola dopo il d.lgs. sulle crisi di impresa: considerazioni critiche</i> . . . . .	197
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola?</i> . . . . .	239
MARIANNA GIUFFRIDA, <i>La responsabilità dell’imprenditore agricolo dal codice civile al diritto europeo</i> . . . . .	258
SILVIA BOLOGNINI, <i>La “specialità” dell’impresa agricola nel registro delle imprese fra codice civile e legislazione di settore</i> . . . . .	279
ANTONIO SCIAUDONE, <i>La specialità dell’azienda agricola</i> . . . . .	309
MARCO GOLDONI, <i>L’art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della “specialità” dell’impresa agricola</i> . . . . .	353
ANTONIO JANNARELLI, <i>Comparazione e diritto agrario</i> . . . . .	443
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

ALESSANDRA FORTI, <i>Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione</i> . . . .	60
LORENZO BAIKATI, <i>Tutela del consumatore e valore del territorio nell'etichettatura dei latticini</i> . . . . .	82
MATTEO FERRARI, <i>Profili di auto-regolazione nella tutela del paesaggio vitivinicolo</i> . .	456
GIOVANNI GALASSO, <i>La soluzione italiana alla crisi delle filiere agroalimentari: il decreto legge 19 marzo 2019, n. 27</i> . . . . .	499
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

## DIDATTICA

PAOLO BORGHI, <i>Montagna, paesaggio, marketing territoriale: le esigenze dell'economia, gli strumenti del diritto</i> . . . . .	100
ALBINA CANDIAN, <i>Rischi della filiera agro-alimentare e diritto comparato delle assicurazioni</i> . . . . .	401
LUIGI COSTATO, <i>Appunti per una storia giuridica agraria dell'Occidente, con particolare riferimento all'Italia</i> . . . . .	522

## OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

LAURA COSTANTINO, <i>La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare - Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (COM (2018) 179)</i> . . . . .	115
MARIAVITTORIA ZACCARIA, <i>La nuova Direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: prime riflessioni</i> . . . . .	137
GIULIA DE LUCA, <i>L'indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario fra esigenze di promozione della libera circolazione degli alimenti e finalità di tutela dei consumatori (Osservazioni a margine del reg. UE n. 775/2018 della Commissione)</i> . . . . .	413
ANTONIO JANNARELLI, <i>Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese</i> . . . . .	559

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

PIETRO CAVARZERAN, <i>Associazionismo dei produttori agricoli e diritto della concorrenza dell'Unione europea</i> . . . . .	3
FILOMENA PRETE, <i>Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche tra evocazione suggestiva dei luoghi legati ad una DOP e vera origine del prodotto</i> . . . . .	81
EGIDIA FLORE, <i>Osservazioni su taluni orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in tema di ritenzione agraria</i> . . . . .	137

### SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

VITO RUBINO, <i>Gli alimenti come opere d'arte? Certezza del diritto e sviluppo economico nella recente sentenza Levola della Corte di giustizia</i> . . . . .	42
LAURA COSTANTINO, <i>Il diritto di accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario nel recente panorama giuridico italiano (nota a Cons. Stato)</i> . . . . .	71
ELISA SALVADORI, <i>L'imprenditore ittico può accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale: la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla precedente definizione di imprenditore ittico può considerarsi ancora attuale?</i> . . . . .	114
MATTEO FERRARI, <i>La protezione delle varietà vegetali: l'esecuzione agricola fra tutela del costitutore e protezione degli agricoltori</i> . . . . .	183



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

*(il numero indica la pagina)*

CONSIGLIO DI STATO

Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546 (*Accesso  
civico*), 57

Sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5612 (*Impren-  
ditore ittico*), 114.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

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

Grande sezione, 13 novembre 2018, in  
causa C-310/17 (*Proprietà intel-  
lettuale*), 36.

