

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
AGRICOLTURA E COSTITUZIONE	
MARCO GOLDONI, <i>Ai lettori della Rivista</i>	509
UMBERTO BRECCIA, <i>Note in margine alla lettura del volume “Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’agricoltura”</i>	540
MARIARITA D’ADDEZIO, <i>Mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti: il file rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e Costituzione.</i> ..	553
LUCIO FRANCARIO, <i>Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola</i> ..	578

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARIAGRAZIA ALABRESE, <i>Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento</i>	618
ALESSANDRA TOMMASINI, <i>Il ruolo polivalente dei consorzi: dalle funzioni socio-economiche e territoriali alla tutela e promozione delle produzioni di qualità</i> ..	644

DIDATTICA

LUIGI COSTATO, <i>La politica agricola dell’Unione europea dopo il Covid-19</i>	673
---	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

AMARILLIDE GENOVESE, <i>Il caso del grano Cappelli tra discipline di filiera e diritto antitrust. Molto rumore... per nulla?</i>	696
--	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

RICCARDO MARTINOLI, *Note in tema di arbitrato nelle controversie agrarie* 111

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

(il numero indica la pagina)

TRIBUNALE DI CUNEO

Sez. spec. agr., 29 marzo 2019, n. 183
(Contratti agrari), 111

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

AGRICOLTURA E COSTITUZIONE

Ai lettori della Rivista

In un giorno di novembre del 2016, nel Salone della Gipsoteca di arte antica dell'Università di Pisa, un *Incontro di studi* animato dall'intento degli amici di salutare con un segno di affettuosa vicinanza un collega di Ateneo o di materia nel momento delicato del pensionamento si concluse con l'invito dei promotori della *Giornata* a proseguire, con dedica al "pensionato", ormai trasformato in "onorato", la riflessione sull'area tematica che l'incontro aveva proposto: «Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura».

L'iniziativa ha trovato compiuta realizzazione nel 2019, in un volume di studi¹ cui le redattrici dell'Introduzione hanno voluto attribuire la capacità di assolvere a «un compito allo stesso tempo di custodia della memoria e di impulso all'innovazione»: l'articolarsi dei contributi – di agraristi e non agraristi – faceva emergere la misura propria di una linea condivisa non confliggente con la molteplicità degli sguardi. La peculiarità di tale linea poggiava sull'equilibrio straordinario fra elasticità e rigidità formale del testo costituzionale e impatto dei principî costituzionali – democratico, pluralista, personalista, lavorista, di solidarietà, di uguaglianza, di autonomia, pacifista – sul disegno dell'agricoltura, ma anche sul ruolo dell'agricoltura nello sviluppo dei principî costituzionali.

Il 14 giugno fu celebrato il conferimento del dono. Il luogo era l'Aula magna storica del Palazzo della Sapienza, l'atmosfera era co-

¹ *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura (In onore di Marco Goldoni)*, curato da Eloisa Cristiani, Alessandra Di Lauro, Eleonora Sirsi, ediz. Pisa University Press.

lorata da festosa partecipazione e allietata dalla presenza degli intimi familiari del destinatario. Il quale, già “sulla soglia” di quell’Aula, ricevette un inaspettato, affettuoso saluto: la consegna, da parte di un Amico insigne, di alcune pagine dedicate all’evento di quel giorno e intitolate *Note a margine della lettura di un volume*². Ma all’anticipata lettura avevano provveduto altri due Amici di lunga data, i quali, nella Riunione diretta da Giovannangelo De Francesco, proposero agli intervenuti sollecitazioni di peso non indifferente, in gran parte nascenti dalla considerazione di quello scritto collettaneo³.

Intenzione delle organizzatrici dell’*Incontro* era di riservare ad autonoma pubblicazione la scrittura delle riflessioni enunciate nella mattinata di presentazione del libro, ma il protrarsi di momenti per tutti difficili ha allungato il progetto nei tempi di realizzazione, fino a consigliare alle stesse Organizzatrici di optare, se possibile, per la pubblicazione sulla *Rivista di diritto agrario*. La richiesta è stata fatta al condirettore responsabile, che si è trovato di fronte all’alternativa: rinunciare a contributi che giudicava di grande interesse per tutti i lettori della *Rivista* e per tutti gli studiosi della materia “diritto agrario”, oppure dare luogo a una presentazione di scritti che avrebbe potuto far trapelare l’immagine non elegantissima di una commistione tra vicende personali e offerte di lettura.

Come potete vedere, ho operato la scelta, che desidero però confortata da due precisazioni. La prima precisazione è questa: la vanità non mi impedisce di capire che le lodi di certe occasioni sono spesso dettate più dall’amicizia che da una serena valutazione. La seconda è implicita, o, per meglio dire, sottintesa dall’aver ritenuto di dover pagare un pegno per la mia decisione, affidando al giudizio di tutti la puntuale descrizione della vicenda.

* * *

² V. ora, in questo fascicolo della *Rivista*, UMBERTO BRECCIA, *Note in margine alla lettura del volume “Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’agricoltura”*.

³ Sempre in questo fascicolo, v. MARIARITA D’ADDEZIO, *Mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti: il fil rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e Costituzione*; LUCIO FRANCIOSI, *Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola*.

Le considerazioni emergenti dai tre scritti hanno una implicita base comune nell'attenzione allo sviluppo storico della materia "agricoltura", in cui, a ben vedere, spesso gli stessi vocaboli più importanti assumono nel tempo significati diversi: non solo la parola "agricoltura", ma anche "suolo", "territorio", "energia", "tecnologia", "servizi", "ambiente", "alimentazione", "sostenibilità", "biodiversità".

Significativi perché particolareggiati (ma – ripeto – a mio parere sostanzialmente condivisi) sono i riferimenti di Lucio Francario.

Quando entra in gioco la Carta costituzionale, come pure al momento dell'insediamento della Corte costituzionale, l'agricoltura è l'unica attività economica in grado di assicurare con immediatezza un'occupazione e la soddisfazione diretta dei bisogni primari senza passare per l'intermediazione dei mercati e la trasformazione dei prodotti agricoli primari. La «prima missione» di cui l'art. 44 Cost. sembra richiedere la realizzazione nel breve periodo è una importante riforma fondiaria, che preveda l'imposizione di limiti all'estensione della proprietà, la scomposizione del latifondo e la creazione di piccole e medie proprietà. Il disegno «arcaico» di realizzare nel breve periodo una riforma «micro-aziendale» richiede a un certo momento di esser superato da una successiva «scommessa» più importante: creare aziende maggiori competitive o mettere in condizioni le piccole e medie aziende agricole «di raggiungere i mercati (anche lontani) mediante sistemi a rete di integrazione orizzontale e verticale, in grado di valorizzare ampie filiere e di consentire un coprotagonismo tale da superare le antiche diffidenze contadine per l'organizzazione collettiva». A un certo momento appare non più attuale l'obbligo di produrre, ma diventa sempre più attuale l'obbligo di mantenere il territorio. L'esigenza di soddisfare valenze non strettamente produttivistiche dei beni economici apre all'agricoltura spazi nuovi, un nuovo ruolo attivo, la necessità di più solide integrazioni macro-economiche.

Il quadro storico rende evidente una espansione di significato del termine "Agricoltura" rispetto alla cosiddetta nozione "comune" o "tecnica" sostanzialmente accolta nel codice civile del 1942. Agli inizi del secolo la nuova veste assunta dall'art. 2135 dà un importante segnale rivoluzionario. La stessa antica affermazione «se non c'è fon-

do rustico non c'è agricoltura» è contraddetta dal 2° comma, il quale nella novellata formulazione impone di considerare agraria l'attività caratterizzata dallo svolgimento di un ciclo biologico, sia pure in assenza di un fondo rustico. E il terzo comma dello stesso articolo mette in rilievo le attività connesse «di valorizzazione del territorio» e di «ricezione e ospitalità, per finalità anche turistiche». È il segnale evidente dell'importanza assunta dalle attività di servizi che in agricoltura tendono ad assumere sempre maggior rilievo, non solo in chiave di accostamento di un'«agricoltura-protezione» alla consueta immagine della «agricoltura-produzione». Quando fattispecie innovative si aggiungono a fattispecie consuete, si moltiplicano specifiche attività agricole. Si assiste all'affermazione di pratiche di agricoltura sostenibile, di agricoltura biologica, di agricoltura di precisione, di agricoltura senza terra; inarrestabile è il potenziamento del *know how* tecnologico; la “nuova materia agricola” deve fare i conti con il turismo, l'energia, la tecnologia. Le allargate dimensioni del diritto agrario richiedono il confronto con nuovi “diritti”: non solo il diritto ambientale, ma anche e soprattutto il diritto alimentare. Del resto è innegabile il ruolo che può avere l'agricoltura nella tutela dell'ambiente, come evidente è la collocazione dell'agricoltura stessa al primo gradino della filiera alimentare che così diventa filiera «agro-alimentare». È poi evidente che la moltiplicazione delle componenti strutturali della materia agricola si svolge in contemporanea con la moltiplicazione delle funzioni assolute. La complessità del disegno cui attendono U. Breccia, L. Francario e M. D'Addezio è aggravata dalla pluralità delle fonti cui essi devono guardare, ben diversa dalla pluralità di cui discorreva, con qualche candore, Giangastone Bolla quando intendeva alludere agli usi: ormai gli studiosi moderni del diritto agrario parlano di globalizzazione (alla quale non può sfuggire, per esempio, la biodiversità) ed enumerano il diritto internazionale, il diritto europeo, il diritto dello Stato (e delle Regioni). La necessità del riferimento alla pluralità delle fonti si accompagna all'importanza attribuita dall'agrarista alla comparazione, di cui può essere rivendicato il ruolo singolarmente rilevante nello sviluppo della materia.

Secondo MARIARITA D'ADDEZIO, l'*excursus* storico evidenzia come la giusta messa a punto dei tasselli risultanti dal coordinamento e dal bilanciamento dei principî e delle disposizioni vigenti e in divenire potrebbe consegnare il testo concettuale di una «Costituzione per l'agricoltura». Il punto di partenza, che costituisce anche lo schema del discorso della studiosa, è la messa in rilievo di una constatazione che enuncia la presenza di «disposizioni vigenti ma da visitare in chiave evolutiva per coordinarle o bilanciarle, disposizioni vigenti ma disattese dai legislatori, che pertanto vanno sensibilizzati verso l'attuazione; disposizioni vigenti, ma considerate "incompiute"; disposizioni da proporre-emanare», la cui messa a punto sarebbe possibile solo attraverso approfondimenti. È così offerta una proposta di percorso fondata sul metodo dell'interpretazione evolutiva, la quale, «considerando estremamente elastici e variabili nel tempo i principî informativi di rilevanza costituzionale, consente la mediazione fra norma e società».

La riflessione sul rapporto fra Agricoltura e Costituzione si inserisce così, seguendo «il filo conduttore individuato in mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principî rilevanti», in una visione giuridica ampia, nazionale ed europea che va al di là dei confini tracciati dalle specifiche disposizioni.

La prospettiva di una «mediazione fra norma e società» enunciata dalla D'Addezio appare chiaramente condivisa dal discorso di LUCIO FRANCARIO, che però non si accontenta del ricorso all'interpretazione evolutiva e richiede «una forte rivalutazione» dei messaggi affidati alla Costituzione italiana, il cui verificarsi «potrà avvenire solo all'esito di un dibattito che coinvolga la società civile». I nuovi principî da specificare in una nuova Carta costituzionale dovranno tener conto di alcuni fattori ormai ineliminabili dalla riflessione giuridica: «il ruolo dell'agricoltura potrà essere meglio indirizzato avendo presenti alcune indeclinabili esigenze di salvaguardia del patrimonio dell'umanità e assicurando spazi all'agire collettivo in funzione di bilanciamento di interessi forti, affermando principî di responsabilità sociale dell'impresa anche nell'interesse dell'ambiente e dei consumatori».

L'esaurimento della spinta propulsiva delle riforme basate sulla "conformazione" della "proprietà fondiaria" e l'accentuazione del rilievo dei principî costituzionali a valenza generale capaci di incidere nel settore agricolo sono il frutto, da un lato, del logorio dello schema proprietario come schema omnicomprensivo e, dall'altro, dell'emergere della "stagione dei diritti", che amplia anche la sfera dei diritti di libertà economica e il *favor* per le attività di servizi integrate nell'azienda agricola. Tra mille difficoltà emergono quelle volte a dettare principî in grado di orientare le azioni collettive sui grandi temi di preservazione della biodiversità e delle regole di coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica. Per lo studioso di diritto agrario la necessità primaria si presenta come pulsione verso «una nuova tessitura di principî di rilievo costituzionale anche in materia agricola, in grado di assicurare nuova linfa sia agli studi, sia alle scelte legislative e amministrative, sia alle soluzioni giudiziali». Questa prospettiva sarebbe un forte segnale di obiezione anche alla rassegnata rimessione alla fonte europea della enucleazione di principî regolatori in molte delle submaterie che compongono e scompongono la materia agricola.

Anche l'osservazione di Umberto Breccia riguarda un panorama normativo ampio e "disincantato", fin troppo ricco di riferimenti aggiornati, talché i paradigmi della ricerca giuridica di settore mettono in luce evidente la pluralità dei temi che contrassegnano la materia agraria e la presenza nell'agricoltura di molteplici funzioni sociali⁴. Esemplare è la specificità dell'«agricoltura ampiamente intesa» quando diventa oggetto di materia giuridica, cosicché la delimitazione strutturale del concetto di agrarietà (in quanto profilo identificativo autonomo) deve essere coniugata con il suo rilievo ermeneutico e progettuale (in quanto implicito principio costituzionale). Né il pericolo di un vicolo cieco può essere superato guardando alla

⁴ Del resto sono significativi i titoli delle *Sezioni* che compongono il volume preso in considerazione: Sezione Prima: *Agricoltura, Costituzione, Europa. L'evoluzione della materia "agricoltura"*; Sezione Seconda: *Le "funzioni sociali" dell'agricoltura fra le "proprietà agrarie" e gli altri diritti*; Sezione Terza: *Agricoltura, ambiente, alimentazione*.

suggerione, spesso professata, del “primato” di una “Costituzione economica” europea sulle disposizioni del diritto interno, di fronte alla riduzione ai minimi termini delle competenze legislative su scala nazionale e alla equivocità dell’art. 117 Cost., che appare appoggiare il richiamo di taluni a una “non materia”.

Nel diritto europeo, all’apparenza almeno, il settore mantiene, con scarse eccezioni, il carattere dell’unitarietà. Il costo da pagare è, però, molto alto, consistendo nella riduzione del molteplice a una pervasiva, e perfino unica, ideologia del mercato, alla cui logica sono irriducibili le “domande nuove” che la dilatazione incontrollata della materia “Agricoltura” esprime con forza attraverso la pluralità dei temi che la coinvolgono e la molteplicità delle funzioni sociali messe in campo.

Ma Umberto Breccia non allontana da sé il compito di individuare una indicazione di fondo per cercare la risposta alle “nuove domande” nascenti dalla “nuova agricoltura”. La riflessione poggia sull’idea di “inattualità”, che ha il suo fulcro in Nietzsche, e sulla fecondità epistemologica della tensione dell’inattuale nell’attuale, purché siano precluse le distorsioni regressive sempre in agguato. Breccia trascrive alcune parole, che «si sente di condividere», e segnala la «presenza di un’assenza», ciò che spinge «il presente oltre sé stesso» e che «può essere al tempo stesso attuale e inattuale», «l’inattuale che continua a inquietare la nostra attualità». Anche oggi, quand’anche il diritto sembri quasi dissolto dal tempo presente, esiste il «sentimento perdurante di una possibilità che ha radici nel tempo; e che potrebbe custodire un’“inattualità” affermativa la quale è in grado di trascendere quel che è provvisorio, così da farci ritrovare, per strade diverse, un comune senso di orientamento».

Un saggio presente nel volume dalla lettura del quale partono le considerazioni ora riassunte⁵ porta Umberto Breccia a questa conclusione: tra «le norme fuori dal tempo» si annoverano le «vere e proprie norme costituzionali». Vi rientra anche l’art. 44 della Carta republi-

⁵ ALESSANDRA FORTI, *Agricoltura ed energie. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall’Ordinamento e ai modi in cui l’art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l’equa composizione*, in *Agricoltura e Costituzione*, ecc. cit., p. 440.

cana, purché la «questione agraria» sia proiettata in un'epoca, come la nostra, nella quale «sulla terra sono tornate a competere le ragioni del cibo e quelle della sicurezza energetica» e «il problema della scarsità della terra intesa come risorsa è tornato a essere attuale».

Appare chiaro che il ragionamento di Breccia poggia su un punto di vista non disomogeneo rispetto a quello di Mariarita D'Addezio e di Lucio Francario: la vocazione materiale plurale e la vocazione costituzionale unificante non sono statiche, ma si condizionano reciprocamente nel tempo e nello spazio del diritto. L'opposizione delle polarità si arresta sulla soglia di una contraddizione logica insuperabile, perché l'aggiornata ricerca di composizione propone per le “nuove domande” una risposta che va trovata nella custodia di una “inattualità affermativa”.

Ancora più chiaro mi sembra il richiamo all'agrarista perché egli eserciti il faticoso privilegio del giurista: «Quando sia studiata nella storicità e nella molteplicità delle sue forme, sulla base di comparazioni diacroniche e sincroniche, oltre che nei procedimenti normativi e nei movimenti effettivi interni a un singolo ordinamento, la materia da esaminare è costantemente seguita da un punto, che a sua volta precede una linea e, spesso, un a capo. Tutti modi espressivi che sono molto più di una pausa del discorso giuridico e delle sue concatenazioni. Questa è l'interpretazione basilare di quel ‘grande libro’ che è il libro del diritto: nel suo costante contrappunto di purezze dottrinarie e di impurità latamente antropologiche»⁶.

* * *

Abbiamo già rilevato che il discorso di Breccia, D'Addezio e Francario esprime ragionamenti che prendono il via dai saggi contenuti nel volume “Agricoltura e Costituzione”. Non c'è, in essi, né la proposta né la ricerca di confini per la materia “diritto agrario”. C'è

⁶ UMBERTO BRECCIA, *Discorsi sul diritto (Appunti per un corso di “teoria generale del diritto”)*, nella collana Argomenti di diritto civile, edita da Pacini giuridica, Pisa, 2018, p. 60 s. Il richiamo della frase è alla punteggiatura storica proposta da un saggio di Paolo Grossi; il “grande libro del diritto” è l'espressione iniziale con la quale Angelo Falzea iniziò una memorabile “lezione d'autore” in una grande Aula piena di studenti del primo anno del corso di laurea in Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

però la ricerca di elementi contenutistici e funzionali fondamentali, adeguati alla misura “ampliata” del più recente diritto agrario, che possano essere commisurati, nella riflessione giuridica, se non alla unità, alla unitarietà dei principi. Centrale, in questo quadro offerto alla nostra attenzione, è il riguardo ai rapporti tra agricoltura, ambiente e alimentazione.

Nel 1961, alcune pagine giovanili, ma già caratterizzate da uno stile inconfondibile, di Natalino Irti⁷, proponevano, con lucidità, il riferimento a un dato legislativo al quale il giurista non poteva non fare riferimento: «la unità dello stampo dogmatico dell'impresa, che è suscettibile di riempirsi di *contenuti diversi*» (artt. 2082, 2135, 2195). Oggi, del resto, possiamo ricordare che la distinzione concettuale e disciplinare tra l'attività agricola e le altre attività economiche costituisce un dato comune delle esperienze giuridiche moderne, presente sia nei sistemi che ancora propongono la distinzione fra codice civile e codice di commercio (Francia e Germania), sia in quelli che, come l'Italia, hanno optato per l'unificazione.

Questo il racconto di Irti. Nel codice civile del 1865 era assente una nozione preliminare di agricoltura, e i giuristi la ricercavano altrove: per alcuni di loro, che guardavano all'elemento “tipicità” del dato economico (G.G. Bolla), il diritto agrario si imperniava nell'inconfondibile singolarità del processo produttivo (criterio tecnico-economico); per gli altri (Arcangeli, Bassanelli) occorre fare riferimento alle norme delimitative della materia di commercio (criterio giuridico). Con il codice civile del 1942, il linguaggio dei pratici è superato da un vocabolario giuridico che traduce «agricoltura» con «impresa agraria». «Il diritto agrario – dichiara Irti con formula di equivalenza – è il diritto dell'impresa agraria».

Importa porre l'accento sul logico corollario delle affermazioni irtiane: una volta identificata la materia denominata «agricoltura» con l'impresa agraria, il diritto che ha per oggetto l'agricoltura non può non svolgersi attorno al concetto di impresa delineato dal codice.

⁷ N. IRTI, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1961, I, p. 676 ss.

Un punto deve essere posto in luce: Irti scrive in un momento in cui sembra inevitabile assorbire il concetto di agricoltura nel dato emergente dalla norma del codice che definisce l'imprenditore agricolo: agricoltura e attività produttiva coincidono, la materia agricola si esaurisce nell'angolo visuale imposto dall'art. 2135. Mi sembra però da delimitare la portata dell'osservazione secondo la quale l'agricoltura, con la codificazione del 1942, «cessa di essere nozione pregiuridica, che l'interprete deve derivare da altre scienze, per identificarsi con il concetto di impresa agricola, nella sua accezione positiva». Anche se l'art. 2135 dà configurazione giuridica all'impresa agraria, «coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento del bestiame» rimangono nozioni grezze appartenenti al linguaggio comune, espressioni per loro natura tecnico-economiche e pregiuridiche (Tamponi).

Non si può però negare la fecondità della ricostruzione del fenomeno agricolo come «impresa agraria», che impone di considerare la centralità gravitazionale dell'«attività».

A un certo punto si afferma, però, e diventa celebre la contrapposizione fra «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione» elaborata dalla Commissione presieduta da Massimo Severo Giannini, la cui proposta sfocerà nel d.P.R. n. 616 del 1976, diretto a completare, razionalizzandolo, il trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni, ma, come è noto, destinato anche a influire sulla distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni. Difesa del suolo, parchi, riserve e zone umide, montagna e foreste, caccia e pesca, protezione della natura, flora e fauna segnalano così la loro presenza nella materia «Agricoltura e foreste», accanto agli aspetti legati al fenomeno della produzione agraria.

C'è anche da dire dell'art. 38 del Trattato della Comunità (economica) europea, che pone il «prodotto agricolo» al centro del Titolo II, intitolato per l'appunto «Dell'agricoltura». Nell'art. 38 la prospettiva del mercato assegna poca importanza alla qualifica – agricola o commerciale – del soggetto produttore e aggiunge ai prodotti agricoli i prodotti ittici, oltre ai «prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti». Le scelte comunitarie sembrano in molti casi irriducibili alla logica di distin-

zioni che facciano leva sulla natura dell'attività economica per contrapporre imprese agricole e imprese commerciali (Rosalba Alessi): all'orizzonte si stagliano i problemi del mercato, della concorrenza, della tutela della qualità dei prodotti, della tutela del consumatore, e via elencando.

* * *

Inizia un percorso storico ormai in pieno svolgimento, che le pagine del libro «Agricoltura e Costituzione» testimoniano e i «commenti» di Breccia, D'Addezio, Francario riassumono e propongono. Gli agraristi fanno nascere importanti riviste intitolate al “diritto alimentare” e al “diritto agro-alimentare”. La stessa nostra *Rivista* presenta, da non pochi anni, il sottotitolo “Agricoltura - Alimentazione - Ambiente”. Non è certo contestabile che la materia subisce, non solo sotto il profilo tecnico-economico, un'evoluzione che accentua la pluralità dei punti di vista dai quali il legislatore guarda a essa.

Chi già era propenso a suddividere il diritto dell'agricoltura in sub-settori tra loro slegati e privi essi stessi di una logica autonoma, offrendo l'immagine di molteplici branche giuridiche interessate direttamente a una materia non riferibile certo a un quadro di principi comuni⁸ è ora in grado di allungare l'elenco di quei sub-settori, cioè dei «diritti agrari». Aspetti ontologici e considerazioni teleologiche si giustappongono in una visione che adegua i connotati dell'agricoltura, una volta segnati da grande semplicità costituzionale, alla nuova, più complessa realtà.

Più difficile appare il compito di chi intende mantenersi fedele alla scelta – risalente alle origini del diritto agrario moderno – di individuare, nella congerie di norme che interessano la materia agricola, un nucleo riconducibile a un punto di vista unitario. Questa prospettiva affianca a una nozione indiscutibilmente ampia della materia «agricoltura» una nozione più ristretta ancorabile a sua volta a una sorta di «nocciolo duro», per usare un'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nel corso della lettura del vecchio art. 117

⁸ C.A. GRAZIANI, *Problemi attuali dell'agricoltura e riflessioni di un giurista*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, I, p. 214 ss.

Cost. e ribadita (Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 12) a proposito del nuovo testo: è il fenomeno della produzione agraria, in genere svolta nelle forme di impresa.

Anche in questa prospettiva, il problema principale è di selezionare i dati prendendo coscienza del trinomio che si para innanzi al giurista: agricoltura-ambiente-alimentazione. Il pericolo da evitare è che l'indagine perda la sua specificità nella pretesa di estendere i confini dell'agrarietà, cosicché l'originaria *actio finium regundorum* si muti in vera e propria *rei vindicatio*.

* * *

La prima «parola chiave» per intendere il cambiamento, verso la fine del '900, è «ambiente»: un ambiente che nel linguaggio metaforico di Giovanni Galloni «incontra il diritto agrario sul territorio». Il discorso di Galloni può essere così riassunto: «L'intervento comunitario favorisce il mantenimento degli agricoltori nelle campagne purché coltivino con metodo estensivo e garantiscano il mantenimento del loro insediamento al limite anche sospendendo, in modo transitorio, la coltivazione o destinando in alternativa ad attività agricole la terra, in tutto o in parte, ad attività extra-agricole come l'artigianato, l'agriturismo, o altre attività di servizi sul territorio»⁹. Ecco quindi nascere, accanto a un'agricoltura che pur sempre mira ad aumentare l'efficienza in fatto di quantità e qualità, una seconda agricoltura tendenzialmente rivolta alla valorizzazione e alla preservazione delle risorse naturali, degli equilibri naturali, riassunti nel concetto di ambiente. L'economista scopre un nuovo scenario in cui, mentre l'"agricolo" si avvia a essere relativamente dipendente dal "rurale" e alcune punte avanzate fanno prevedere un possibile sviluppo urbano dell'agricoltura, il rurale, a sua volta, si apre a nuove funzioni, nuovi interessi, nuovi modelli di interazione con i poli di sviluppo urbano.

Sono i giuristi francesi a dare un più preciso significato alla metafora di Galloni. In Francia è pubblicato un libro intitolato *La renaissance de la ruralité*. L'immagine secondo cui «il diritto agrario e il

⁹ G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto fra agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 5 ss.

diritto ambientale si incontrano sul territorio» è letta da Hudault nel senso che il territorio che forma la base fisica dell'agricoltura appare assorbito nel più ampio concetto di spazio rurale, con la conseguenza che il vecchio diritto agrario è destinato a dissolversi nella concezione più moderna del diritto rurale.

In Italia c'è solo qualche sintomo in questa direzione. Prevale l'orientamento professato da Carrozza, il quale rifiuta di parlare del diritto agrario come diritto ambientale in base al ragionamento fatto da Tamponi a proposito della depatrimonializzazione del diritto privato. Dice Tamponi: la parziale affrancazione del diritto agrario da logiche elaborate e funzioni di interesse di ordine esclusivamente economico non ne insidia e nemmeno sminuisce i tratti essenziali. Basterebbe considerare, del resto, che i valori concernenti la persona umana sono sempre destinati a costituire il substrato nel quale l'*homo oeconomicus* agisce, gli interessi e i diritti di natura personale sovrastano sempre gli obiettivi patrimoniali necessariamente subordinati al rispetto dei valori dell'uomo. Non bisogna però dimenticare questo: l'idea che dall'insieme di regole concernenti l'ambiente sia da estrarre il gruppo di norme dettate specificamente per l'agricoltura sembra trovare conferma nell'Atto unico europeo, che distingue la politica genericamente ambientale autonoma da una politica agricola comunitaria. L'impresa agraria è sottoposta sia ai limiti particolari, sia ai limiti generali, cosicché l'indagine non può essere limitata al solo sotto-sistema del diritto agrario.

Bisogna anche riconoscere che dal suo angolo visuale l'agrarista può svolgere un discorso specifico che trova il suo punto principale di riferimento nel fatto che l'agricoltura è non solo inquinante ma anche inquinata. Più in generale può dirsi che le considerazioni del rapporto fra agricoltura e ambiente fanno emergere l'idea della "multifunzionalità", che esprime anche «la presa d'atto della circostanza che un'agricoltura razionale è tale perché il suo esercizio consente non solo la produzione di alimenti, ma anche il mantenimento o la non compromissione degli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali essa interagisce» (Alberto Germanò). Più in generale, è possibile affermare che il collegamento sotto il profilo giuridico fra agricoltura e ambiente presenta vari aspetti che non

possono essere ridotti alla – a dire il vero un po' semplicistica – contrapposizione, operata da Galloni, fra il diritto agrario privato – il diritto agrario della tradizione – e il diritto agrario pubblico, permeato dalle istanze ambientali. Merita ricordo uno scritto, tanto breve quanto suggestivo, di Lucio Francario, che sulla *Rivista* di Galloni giudicava «assolutamente deleterio» l'approccio a una impostazione culturale classica che predilige distinzioni rigide fra «diritto privato» e «diritto pubblico» e tende ad assegnare il «diritto ambientale» al secondo comparto.

Francario proponeva itinerari di studio a cavallo tra l'agricoltura e l'ambiente facendo ricorso a tal fine a tre formule sintetiche, ma comprensibili:

- a) l'ambiente come «limite» all'esercizio delle attività agricole;
- b) l'ambiente come «forma» dell'agricoltura;
- c) l'ambiente come «prodotto» dell'agricoltura¹⁰.

A dire il vero, l'idea che il «diritto agrario» possa trasformarsi in «diritto agro-ambientale» e con esso possa confondersi, benché recente, appare già superata.

Attuale si presenta, invece, la profezia di una scomparsa del diritto agrario, accompagnato da una pressoché contemporanea rinascita come diritto (agro?)alimentare.

Quando un articolo di Sergio Ventura, uscito sulla *Rivista di diritto comunitario e degli scambi internazionali*, si pose, nel 2001, il problema dell'esistenza di un vero e proprio diritto autonomo dell'alimentazione, dette una risposta negativa che si fondava sull'impossibilità, in quel momento, di enucleare «dal complesso normativo» quei principi generali propri ed esclusivi che soli costituiscono il segno dell'autonomia d'un ramo del diritto¹¹.

All'epoca pensai che gli agraristi avrebbero dovuto senza difficoltà condividere quella risposta alla richiesta di autonomia del di-

¹⁰ L. FRANCIARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 11 ss.

¹¹ S. VENTURA, *I principi generali del diritto dell'alimentazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, p. 419.

ritto dell'alimentazione: in fondo essa riproduceva l'antica replica dell'Arcangeli al tentativo autonomistico del Bolla sul tema dell'agrarietà. Nel mio commento, tuttavia, dichiarai che gli agraristi stessi avrebbero dovuto dedicare grande attenzione a un sintetico articolo di Luigi Costato¹² intitolato *Principi del diritto alimentare*, che sembrava principalmente un invito, proveniente dal decano degli agraristi italiani (e fondatore della *Rivista di diritto alimentare*) alla ricerca di quei principî. Mi sembrava doveroso notare come la ricerca stessa, facendoci muovere fra tutela della salute umana e tutela della salute degli animali, protezione degli interessi dei consumatori e tutela dell'ambiente, principio di precauzione e libera circolazione degli alimenti e dei mangimi, mettesse in mostra elementi di motivazione che denotavano, piuttosto che unità di questo presunto ramo del diritto, una pluralità di interessi protetti difficilmente riconducibili a un unico punto di vista. Abbiamo così assistito, in un convegno barese di qualche anno fa, a una sorta di reazione – credo ingenua – al tentativo autonomistico del “diritto alimentare”, da parte di chi proponeva di vedere nei «principî della disciplina pubblicistica dell'alimentazione» le «premesse di un diritto amministrativo dell'alimentazione»: una disciplina giuridica, quest'ultima, caratterizzata dai principî ispiratori¹³.

* * *

In realtà, se vogliamo comprendere il senso della relazione non tra agricoltura e alimentazione, ma tra diritto agrario e diritto alimentare, dobbiamo tenere da conto le caratteristiche individualizzanti della loro nascita e del loro sviluppo.

Se ci riferiamo al *quid* significativo del sorgere e dello sviluppo prospettico del diritto agrario, non possiamo negare che l'idea di fondo è l'assicurazione al settore primario dell'economia di uno statuto disciplinare non solo diverso, ma *necessariamente* diverso da

¹² L. COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 11 ss.

¹³ L.R. PERFETTI, *Principi della regolazione pubblicistica delle filiere agro-alimentari*, in *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, volume a cura di I. Canfora, L. Costantino e A. Jannarelli, Bari, 2017, p. 173 ss.

quello riferibile agli altri settori economici. È il c.d. “eccezionalismo agricolo”. Proprio la piena valorizzazione di questo eccezionalismo dà senso alle problematiche riguardanti la disciplina giuridica che concerne i rapporti di mercato nelle filiere agro-alimentari (diritto alimentare), il cui paradigma fondativo è basato sulla tutela della salute del consumatore. Un recente acutissimo studio¹⁴ mette in luce che se da un lato è contestabile la rivendicazione da parte dello studioso di diritto agrario di una competenza esclusiva sull’area regolamentare “diritto alimentare”, oltre a tutto caratterizzata dall’interdisciplinarietà, dall’altro è passibile del giudizio di ingenuità il tentativo di orientare in chiave di “diritto alimentare” l’oggetto del moderno diritto agrario. Il ragionamento svolto mi sembra chiarissimo nei suoi tratti essenziali, che mostrano una sorta di contraddizione tra le linee del diritto agrario e quelle del diritto alimentare ed esprimono esigenze di coesistenza.

La “satellizzazione” dell’apparato produttivo di base a vantaggio delle imprese alimentari e la progressiva specializzazione operativa delle strutture produttive agricole segnano il passaggio a una nuova fase matura del rapporto tra prodotto agricolo e alimento. La “parte agricola” del sistema agro-alimentare è chiamata a un legame di subordinazione economico-giuridica, e non più solo teleologica, rispetto alla controparte contrattuale rappresentata dalle imprese alimentari. È così colto il nocciolo duro del nuovo conflitto di interessi al centro dell’attenzione. Lo strumento fondamentale dell’operazione è l’utilizzo di schemi contrattuali – sono i contratti di integrazione verticale – mediante i quali le imprese destinarie della produzione agricola impongono alla controparte anche obblighi di fare da attuarsi nel corso dell’attività di coltivazione o di allevamento che hanno come scopo di orientare sin dal suo nascere la produzione agricola alle esigenze legate alla trasformazione industriale del prodotto. Questo è il “nocciolo duro” del nuovo conflitto di interessi al centro dell’attenzione. L’interesse al cuore del diritto alimentare è di tutelare la salute del consumatore, ossia di un soggetto terzo ed estra-

¹⁴ A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Diritto agro-alimentare*, 2020, p. 309 ss.

neo alle relazioni sistemiche che intervengono tra la parte agricola e la parte industriale. Rimangono sullo sfondo, sfocate, le dinamiche economiche che caratterizzano le relazioni di filiera tra gli operatori, nell'ambito delle quali sussiste pur sempre il conflitto di interessi tra le imprese agricole e le imprese industriali e commerciali che operano a monte e a valle del settore primario. L'accomunamento delle posizioni della parte agricola e della parte industriale rimuove e occulta le reali differenze socio-economiche tra le due parti. Oltre a tutto, l'accomunamento finisce per rappresentare una implicita dichiarazione di vantaggio per le posizioni dei soggetti più forti, con lo stravolgimento del paradigma che è alla base del diritto agrario. La riaffermazione dell'eccezionalismo agricolo vale a riproporre un recuperato primato da riconoscersi a una politica economica del diritto diretta a promuovere, per l'appunto, le produzioni agricole e a fermare, se non ribaltare, l'irrobustirsi della concentrazione, nella filiera agro-alimentare, del potere economico in capo alle industrie alimentari e alla grande distribuzione.

Il desiderio di non attenuare la capacità incisiva dello studio di Jannarelli mi ha spinto a operare un riassunto composto da larghissime riproduzioni dei brani originali. Con lo stesso spirito riporto le conclusioni: «L'interprete del diritto vigente non può mai trascurare da un lato che il diritto alimentare risponde alla tutela dei consumatori e non certo delle imprese industriali, dall'altro che il diritto dell'agricoltura, quale diritto speciale, risponde alla sola tutela degli operatori agricoli».

È la rappresentazione dell'istanza di ripresentazione dell'"eccezionalismo agricolo", fondata sul riconoscimento che la prospettiva offerta dal diritto alimentare presente nel regolamento n. 178/2002 non può certo assorbire la complessità del quadro tradizionalmente riconducibile ancor oggi al diritto *agrario*, anche nella sua aggiornata specificazione agro-alimentare.

Il vecchio agrarista è memore dell'insegnamento di Tullio Ascarelli quando rivendicava un indirizzo funzionalistico nello studio dei grandi problemi giuridici, in cui – per usare le parole di Bobbio – «il giurista perde il carattere tradizionale del dogmatico e assume quello

dell'ingegnere o del costruttore»¹⁵ e affermava che nei momenti di crisi dei valori al giurista tocca l'impegno di misurarsi con le abilità proprie dell'innovazione giuridica, perché a lui sono richieste non nuove interpretazioni ma nuove idee. Ai suoi studi appartiene anche la preziosa lettura di un libro rivolto alla considerazione della creatività del giurista, invitato all'abbandono dello «stereotipo consolidato secondo il quale i giuristi sono per definizione conservatori» e messo di fronte alla constatazione che può essergli opposto un mutamento del «paradigma fondamentale» della materia da lui investigata¹⁶.

Egli – il vecchio agrarista, intendo dire – non può però negare che la commutazione del diritto agrario con il diritto alimentare gli procurerebbe, per il cambiamento del paradigma di riferimento, un disagio paragonabile a quello lamentato, qualche anno fa, da Andrea Proto Pisani: «Mi sono accostato al diritto del lavoro subito dopo l'emanazione dello Statuto dei lavoratori nei primi anni '70 (...) Erano gli anni in cui il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. era considerato innanzi tutto il diritto a un rapporto di lavoro stabile a tempo indeterminato (...) Nel corso degli ultimi quindici anni il diritto del lavoro è radicalmente cambiato (...) Si è passati alla stagione della flessibilità (...) Il diritto del lavoro da diritto della parte economicamente e socialmente più debole mi sembra vada sempre più trasformandosi in diritto del datore di lavoro di utilizzare strumenti sempre più sofisticati di sfruttamento del lavoratore dipendente (...)»¹⁷.

* * *

La posizione degli studiosi di diritto agrario nei confronti dei problemi posti della considerazione dei tre profili «Agricoltura - Ambiente - Alimentazione» non è stata unanime. Per quel che mi riguarda, soprattutto mi opprime un sottile ma non nascondibile dissenso che mi divide da (stavo per scrivere: «mi lega a») Luigi Costato, il decano della materia “diritto agrario”, colui che più di tutti

¹⁵ N. BOBBIO, *L'itinerario di Tullio Ascarelli*, ora in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, p. 236.

¹⁶ G. PASCUZZI, *La creatività del giurista (Tecniche e strategie dell'innovazione giuridica)*, 2^a ediz., Bologna, 2018.

¹⁷ A. PROTO PISANI, *Le ragioni di un distacco*, in *Foro it.*, 2006, V, p. 146.

gli agraristi di oggi ha lottato per lo sviluppo del raggruppamento scientifico-disciplinare JUS 03 (“diritto agrario”): ricordo, ma solo a titolo di esempio, l’ampiezza di orizzonti assegnati al panorama disciplinare con l’antica preveggenza considerazione dell’importanza del diritto comunitario.

La nuova proposta di Costato finisce per introdurre una visione “assorbente” del diritto alimentare e, con uno sguardo unitario alle vicende della filiera, di cui l’agricoltura è il “punto di partenza”, suggerisce l’idea di un orientamento capace di leggere, opacizzandolo, l’oggetto del diritto agrario, che in realtà è dominato da una prospettiva di piena rivalorizzazione dell’“eccezionalismo” agricolo in chiave di rapporti con un diritto alimentare in realtà esclusivamente rispondente alla tutela del consumatore. Come già rilevato, il cultore del diritto agrario sa bene che il diritto alimentare è impegnato nella sola tutela del consumatore, cioè di un soggetto che nulla ha a che vedere «con le relazioni sistemiche intervenienti tra la parte agricola e la parte industriale» (JANNARELLI); egli sa anche che il diritto agrario conserva una propria identità, principî propri e propri obiettivi – espressamente delineati negli articoli da 38 a 44 del TFUE – che non necessariamente collimano con quelli individuati da una fonte *secondaria* quale il reg. n. 178 del 2002 per il diritto alimentare¹⁸.

Credo che l’intuizione di Costato, che si incorpora nella stessa creazione dell’Associazione italiana di diritto alimentare, sia espressione di una straordinaria sensibilità di fronte ai nuovi problemi dei tempi nuovi. Non rinuncio però alla mia cautela di vigile amico, incapace di accettare che l’invidiabile capacità di rinnovamento si traduca in abbandono dell’antica tradizione culturale. Non rinuncio cioè a “controllare” – per quel che vale il mio controllo: sono però accompagnato da non pochi compagni di viaggio – che il percorso compiuto dagli agraristi si svolga nel segno di una «evoluzione nella continuità».

Gli studi agraristici sono riusciti ad affrancarsi dall’ipoteca che innegabilmente sembrava gravare sul diritto agrario: quella di essere inesorabilmente condannato a diventare una sorta di archeologia

¹⁸ L. RUSSO, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in Riv. dir. alim., 2011, n. 2.

giuridica, con le radici affondate in un passato troppo lontano per non risultare ormai sterile. Il diritto agrario ha dimostrato una formidabile capacità di adeguarsi al mutamento dei tempi facendo proprie le problematiche agro-ambientali, agro-alimentari e così via, fino ad assumere connotati tali da autorizzare qualcuno a concludere che le questioni delle quali si occupa toccano né più né meno il 100% della popolazione.

Il punto di vista adottato da Costato non è dovuto solo alla necessità di difendere una autonomia scientifica di antica data, alla quale rischiava di non fare più da *pendant* una corrispondente autonomia accademica. Credo però che la necessità sia da mettere in evidenza soprattutto in questi momenti in cui emerge una sorta di discorso di tutela del settore scientifico-disciplinare Jus 03, rispetto al quale ci si aspettava che venisse decisa la riserva di un maggiore spazio rispetto a quello, minimo, previsto nell'ambito dei piani di studio vigenti delle lauree triennali e magistrali delle classi di Scienze giuridiche, ma anche economiche e politiche. È chiaro che la rivendicazione di queste esigenze diventa il corollario di una ricerca che in definitiva guarda, se non ai confini, ai generici contorni della nostra materia.

Non è un caso se è proprio il primo insegnante della materia (anno acc. 1924-1925), Ageo Arcangeli, che ha in animo di fondare una «scuola di diritto agrario», a scrivere, nel 1928, un articolo intitolato. «Nuove cattedre e nuovi problemi di diritto agrario»¹⁹. Come abbiamo visto, la trasformazione ha caratterizzato l'evoluzione del diritto agrario. Capita così che «l'innovazione sia alimentata anche dalle spinte provenienti dai cultori delle discipline scientifiche. Questo avviene perché le discipline sono fenomeni culturali storicamente collocati e determinati. Ne consegue che le discipline si evolvono e i loro confini mutano, si sovrappongono e si elidono. Le discipline sono sí campi del sapere. Ma esse sono anche gruppi sociali (formati dai cultori della disciplina) che condividono principi, valori, tassonomie, metodologie. I gruppi sociali disciplinari hanno interesse a difendere il proprio sapere. Soprattutto hanno interesse a trasmet-

¹⁹ A. ARCANGELI, *Nuove cattedre e nuovi problemi di diritto agrario*, L'Italia agricola, n. 4, Piacenza, 1928, p. 3 ss.

terlo e a riprodurlo. E anche, o forse, soprattutto, a fissare, ampliare e difendere i confini della disciplina»²⁰.

Nei giorni in cui scrivo queste righe è stato definitivamente formalizzato, nell'ambito degli studiosi dell'area JUS 03, il progetto di due Trattati: uno di essi rappresenta una nuova edizione ed è intitolato "Trattato breve di diritto agrario, agro-ambientale agro-alimentare" ed è diretto da Luigi Costato; l'altro è dedicato, puramente e semplicemente, al "diritto alimentare" ed è curato da P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo. Rispetto a entrambi ho formulato una dichiarazione non di ostilità, ma di assenza, che intendo ora ribadire. In un periodo in cui la materia "diritto agrario" si trova percorsa da dichiarazioni di crisi e da proclamazioni di rinascita che contemporaneamente l'attraversano senza vulnerarne, a mio parere, la fervida capacità propositiva, un giudizio negativo sarebbe sicuramente apparso – e forse sarebbe effettivamente stato – frutto di un pregiudizio. Né avrei saputo nascondere la speranza che dalle due iniziative potessero discendere buoni (magari ottimi) risultati. L'assenza intende denunciare un pericolo che io avverto, fortissimo: che il diritto agrario venga abbandonato al ricordo della sua memoria storica, avviluppato e superato dalle tensioni proprie del diritto alimentare, e incapace di cogliere, nella pienezza dei suoi significati, il raccordo con il tema ambientale.

Due, principalmente, sono i segnali evidenti che suscitano il mio timore. Il primo è dato dalla estrema esiguità dei tempi assegnati ai redattori di entrambi i trattati; il secondo è presentato dalla inesistenza di un "manuale" o di un "corso" di diritto agrario che contenga una ricostruzione e un progetto consentanei alle necessità dei tempi odierni, confrontata con la vitalità straripante dei manuali e dei corsi che gli agraristi dedicano al diritto alimentare. Mi sembra che i due segnali confluiscono per indicare la stessa direzione: i tempi brevissimi per la composizione dei due Trattati si prestano male all'idea di una riflessione – che personalmente ritengo necessaria –

²⁰ PASCUZZI, *op. cit.*, p. 33.

idonea a superare, nelle sue stesse basi oltre che nei suoi sviluppi, l'immagine, certamente non suggestiva neppure per gli studenti, scaturita dai manuali di diritto agrario. Anche i migliori e di più ampio spessore sono legati, dopo molte edizioni, al profilo costitutivo iniziale, coerente con la proposta del codice civile del 1942: proprietà fondiaria - impresa agraria - contratti agrari. Il "manuale di diritto agrario"²¹, alla settima edizione, esaurisce il suo svolgimento (485 pagine) nella considerazione dell'impresa e dell'azienda agrarie (sei capitoli), preceduta dal capitolo sulle fonti del diritto agrario, che si limita alla visione dell'«agricoltura come materia di competenza normativa dell'Unione europea e delle Regioni». Un capitolo finale, ma seguito da quello sul "processo agrario", esamina la materia amplissima "Ambiente, territorio, mercato", dove si susseguono, fra gli altri, i riferimenti al "territorio come spazio rurale", ai "contratti agro-industriali", ai "contratti agro-ambientali", alla "sicurezza alimentare", alla "responsabilità per prodotto difettoso". Il "corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea", nella edizione di 579 pagine del 2019²², affida alla terza parte il tema "l'impresa e l'azienda agricola", dove il capitolo finale concerne «i contratti agrari per la coltivazione e l'allevamento e il contratto di rete tra o con imprese agricole». Nella Parte prima sta il tema delle fonti del diritto agrario, in cui c'è anche il riferimento all'Organizzazione mondiale del commercio e all'Accordo agricolo; nella Parte seconda, dedicata all'"agricoltura nel diritto dell'Unione europea", due capitoli ("Agricoltura e tutela dell'ambiente", "Agricoltura e alimentazione") chiudono l'esame articolato della disciplina europea.

I riferimenti all'alimentazione, all'agro-alimentare, all'agro-ambientale sono congiunti alla chiara percezione di un confronto con la nozione tecnica di agricoltura, che costituisce la base portante del diritto agrario. Credo, però, che questa consapevolezza non valga a sanare il difetto di fondo del "corso": lo stesso manifestato dal "manuale" di cui facevo cenno prima e comune a tutti i moderni "ma-

²¹ A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 7ª ediz., Torino, 2010.

²² L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., Milano, 2019.

nuali” di diritto agrario. È impossibile cogliere il volto compiuto del diritto agrario emergente dalle necessità dei tempi, se l’immagine continua, nonostante i formidabili sforzi di aggiornamento, a riproporre l’antico disegno ricostruttivo, incentrato sull’articolazione proprietà fondiaria - impresa agraria - contratti agrari, insidiata dalle vicende del diritto europeo e dalle problematiche correlate ai rapporti con l’ambiente e l’alimentazione. Il quadro finale può anche essere ben fatto e ben presentato, ma richiede, per un risultato convincente, una più complessa ricomposizione dei temi.

Senza questa ricomposizione preliminare, credo che difficilmente i due Trattati potranno, nei brevi tempi programmati, dare una risposta convincente al vecchio agrarista.

* * *

Lucio Francario, cogliendo appieno la dilatazione dei temi agraristici offerti alla riflessione giuridica, rivolge alla «multiforme dottrina agraristica» un invito che non può non essere accolto, ma richiede, a mio parere, qualche precisazione con riguardo ai moniti e agli immaginabili corollari che l’accompagnano.

L’invito è ad «abbandonare percorsi meramente formalistici e neoesetici», a «ricercare percorsi che portino a una nuova forma di specialismo», e si accompagna, ovviamente, alla giusta proposta di «ricerca di una nuova tessitura di principî di rilievo costituzionale anche in materia agricola»: solo così potranno essere trovati spazi «su un terreno irto di difficoltà, là dove principî e linee di indirizzo un tempo indiscussi sembrano meritare il gong di fine combattimento. Espressamente declinata è anche la sollecitazione a rinunciare definitivamente all’invocazione di un’improvvida autonomia e alla insistenza su «una diversità strutturale dell’impresa agricola rispetto alle imprese commerciali». Il nuovo percorso dell’agrarista dovrà tener conto delle «difficoltà a dettare principî in grado di orientare le azioni collettive sui grandi temi della preservazione della biodiversità e delle regole di coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica. Dovrà anche far riferimento «allo sviluppo di forme di tracciabilità dei prodotti alimentari in funzione dei riconoscimenti di provenienza e della sicurezza; alla tutela degli animali

allevati (e dei loro “diritti”); alla gestione razionale della fauna e del patrimonio boschivo e vegetale; alla valorizzazione del pluralismo sui diversi piani dell’economia, della società e della cultura; al sostegno alla divulgazione di tecniche di produzione agricola moderna ma a basso o nullo impatto ambientale; alla eliminazione degli sprechi e all’uso ottimale del suolo e delle acque; all’accessibilità alle bellezze naturali e ai luoghi del paesaggio rurale; allo sviluppo di servizi in grado di potenziare il ruolo dei soggetti deboli e dei soggetti collettivi che affianchino nuovo protagonismo collettivo alle tradizionali azioni individuali, che dovranno accollarsi l’onere di partecipare mediante opportune nuove forme di delega e di controllo sociale».

L’impulso operativo di Francario coincide con le istanze immanenti agli studiosi del diritto agrario: l’abbandono dei percorsi formalistici e neoesegetici, il rifiuto dell’ermeneusi fine a sé stessa, l’attenzione alla concretezza dei fatti, la ricerca di categorie ordinanti che saldino la «tensione dialettica» tra *jus* e *lex*, per l’appunto risolvendola, sono abituali – salva, ovviamente, qualche eccezione – per chi da decenni è impegnato a trovare una «via di fuga» da una inappagante e ambigua legislazione speciale che sembra imporgli un ineludibile nichilismo normativo²³. Inappuntabile è il magistero di Luigi Mengoni²⁴, secondo il quale fare diversamente significherebbe per il giurista tradire la propria funzione specifica, assegnatagli dalla storicità degli strumenti di cui si avvale e della propria attività. L’aspirazione a rinvenire un “diritto speciale”, un “diritto secondo” chiamato “diritto agrario”, sia pure nel riconoscimento che «infrastrutture e snodi stanno altrove», finisce per coincidere con la ricerca di categorie ordinanti, che la pluralità dei fatti presi in considerazione non può eliminare. Lo studioso di diritto agrario sa di dover evitare da un lato quella che Natalino Irti ha chiamato «la serena tristezza di chi scruta il tramonto», dall’altro le fughe in avanti di chi insegue una legislazione frammentaria che, per veloce che sia, non potrà mai essere adeguata ai mutamenti della realtà. Egli sa anche che questo

²³ A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell’attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 203.

²⁴ L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996.

è il compito del giurista. Glielo ricordò qualche anno fa, a un Convegno²⁵, Umberto Breccia, collocando i temi del convegno stesso all'interno degli orizzonti che quotidianamente il giurista ha davanti a sé: «il *silenzio* del diritto, le *parole* del diritto (a volte effimere a volte magiche, e, allora, non meno effimere); i *fatti* (considerati, questi ultimi, specialmente sotto il profilo del nesso con gli *strumenti di tutela effettiva dei diritti*; e, dunque, nella linea maestra che è segnata dalla costante interrelazione fra gli ordinamenti giuridici e i fatti). Va da sé che costante è, sullo sfondo, il problema del *potere*, più o meno occulto, con cui ha a che fare quotidianamente chi cerca di applicare il diritto ai fatti». L'agrarista conosce meglio di altri il pericolo che spesso si para innanzi al giurista: l'immagine suggestiva del «reticolo di regole», indispensabili per rispondere alla richiesta di prevenzione ma di fronte alle quali gli ermeneuti spesso si incantano, «le descrivono e le ripetono (...) senza porsi troppe domande», correndo il pericolo di perdere di vista la complessità dei temi e la considerazione unitaria dei problemi.

Al centro del discorso dell'agrarista sta la costante relazione tra innovazione e innovazione giuridica, e in questa relazione tra realtà esterna e diritto, fra novità economiche, tecnologiche, ambientali, e produzione giuridica egli rivendica il senso della sua esistenza. Alla nascita del diritto agrario come scienza giuridica non ha contribuito, del resto, nessuna pulsione "formalistica" o "neosegetica". Il diritto agrario è scaturito, nel pensiero stesso di Bolla, come diritto condizionato in ogni sua parte da istanze economiche e tecniche, nel quale si poteva agevolmente registrare la propensione a sacrificare la coerenza logico-sistematica sul piano di una coerenza più impegnativa fra realtà normativa e realtà, per così dire esterna. Ecco dunque il riconoscimento di Paolo Grossi. «Era senza dubbio, in un ambiente inaspettato, un modo di precorrere i tempi, di operare quell'inserimento della scienza giuridica all'interno della società nel suo divenire». Quando Ageo Arcangeli procedette alla correzione dell'utopia

²⁵ Era il convegno "Regole dell'agricoltura/Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore", curato da E. Sirsi e M. Goldoni ed edito a Pisa nel 2005..

di Bolla, la sua memoria della lezione di Rocco, secondo il quale la scienza del diritto deve sempre fare i conti con le metodologie giuridiche e non può accontentarsi degli aspetti economici dei fenomeni studiati, gli fece riconoscere la storicità, oltre alla continuità, degli studi giuridici. Egli però continuò a mantenere attenzione per gli aspetti economici, collegandola con il suo gusto per la comparazione giuridica: le enormi differenze metodologiche rispetto a Bolla, che trascorrevva con disinvoltura dal discorso metagiuridico a quello giuridico, gli consentirono di dare al diritto agrario più solide basi rispetto all'utopia originaria, ma non oscurò il suo aspetto più suggestivo, rilevato da Paolo Grossi. Intendo dire che il movimento secessionista, nato al termine degli anni '20 e chiamato "diritto agrario", ebbe il merito – lo ha riconosciuto con qualche decennio di ritardo un importante civilista, Michele Giorgianni – di percepire le istanze di revisione di taluni istituti fondate sulla osservazione della realtà economica dalla quale la dottrina civilistica volentieri prescindeva.

Oggi l'agrarista che non voglia perdere le proprie radici deve rivendicare le ragioni delle specificità del proprio discorso, ma non può farlo se non nel segno dell'unità del sapere giuridico. Qui, onestamente, non si può tacere che talvolta – non sempre: basta ricordare ancora, al primo posto, Arcangeli – egli dimenticò l'unitarietà dell'ordinamento giuridico per chiudere i confini della propria materia all'ombra confortevole, ma ambigua e sconnessa, dell'"autonomia" ricordata da Francario, con la conseguente ricerca di principî generali propri ed esclusivi, capaci di difendere adeguatamente i confini stessi.

L'abbandono dell'istanza autonomistica fa ritenere superata la prefigurazione di una "materia ideale" e fa semmai emergere la consapevolezza della pluralità degli elementi che caratterizzano la materia indagata: «coltivazione e produzione restano alla base del fenomeno 'agricoltura', ma sono impari a registrare oggi fedelmente la complessità emergente; come appare impari costruire l'originalità dell'impresa agraria solo su specifici fattori inerenti a cicli biologici»²⁶.

²⁶ P. GROSSI, *Prefazione* a S. MASINI, «Tracce» di diritto agrario, Bari, 2019, p. XIII.

Non ci sono autonomie da rivendicare né territori da conquistare in esclusiva, non esiste un metodo agraristico, chi vuole tra i giuristi può occuparsi del prodotto alimentare.

Credo, soprattutto, che la distinzione tra diritto privato e diritto pubblico abbia perso parte della sua importanza e della sua capacità di delimitare confini.

Ricordo uno studio di Pietro Perlingieri, *Il diritto agrario tra diritto pubblico e privato*, risalente al 1985 ma ancora capace di fornirci utili indicazioni. Nel diritto agrario il riferimento ai più tradizionali e rilevanti aspetti pubblicistici non è apparso ieri e non appare oggi idoneo a giustificare un'autonomia di settore: tra elementi privatistici e pubblicistici si può constatare una "commistione" o "sovrapposizione" che esprime un dato meramente quantitativo e pluridisciplinare, nel quale non è rinvenibile una egemonia assoluta del pubblico sul privato o viceversa. «Di volta in volta la prevalenza o la soccombenza non si potranno ispirare alla preconcepita natura pubblicistica o privatistica del diritto agrario, ma ad una valutazione attenta degli interessi e dei valori in gioco, quali moderni fondamenti dei rapporti economici e civili. Soltanto così la formula «il diritto agrario tra pubblico e privato» non esprime altro che la necessità di un continuo confronto tra il diritto agrario, le sue tradizionali nozioni e i valori nuovi sui quali esso trova attuazione e fondamento».

Un compito storico che la scienza agraristica si deve apprestare a svolgere con le aperture necessarie, proponendo una più moderna qualificazione, in termini di derogabilità e inderogabilità dei principî e delle norme che confluiscono in modo nuovo a disciplinare gli istituti.

In definitiva oggi mi sembra da segnalare un tentativo di «mettere a fuoco» nozioni fondamentali nello studio del diritto agrario, rispondendo essenzialmente all'obiettivo di riconsiderare la specificità di una materia che continua a presentare non trascurabili elementi differenziali²⁷.

Lo sguardo è diacronico; il metodo è «sempre quello di indagare la funzione effettivamente assolta da ciascun istituto nella cornice

²⁷ S. MASINI, «Tracce» di diritto agrario, cit., p. XVIII.

temporale ad essa contemporanea»²⁸; il riferimento è alla parte migliore del magistero di Giovanni Galloni: «Per la definizione dell'istituto e, conseguentemente per la ricerca della *tipicità*, la dogmatica non si può accontentare di una mera astrazione delle norme scritte, ma deve spostare la sua indagine alla struttura economico-sociale e all'interesse materiale non per coglierlo nella sua essenza (vizio sociologico della tipicità sociale) ma nel suo *dover essere* sprigionato dalla coscienza sociale»²⁹.

Il risultato prefigurato dall'Autore del libro è «di conclusioni necessariamente approssimative e contingenti»: «Dalla complessità che, via via, si rivela discende una meditazione in parte incompiuta; la presentazione di problemi irrisolti; questo o quell'istituto rimasto orfano di più adeguati sforzi speculativi»³⁰. Ma proprio la descrizione ragionata di quella complessità, che la scansione dei capitoli³¹ scandisce con sintetica efficacia, offre “tracce” compiute per un invito che, al di là della condivisione di questo o quel profilo, è difficile rifiutare, a meglio identificare, con lo sguardo del giurista, «quanto l'agricoltura è venuta manifestando nel corso della transizione» dal moderno al pos-moderno³².

* * *

Con lo scatenarsi del Covid-19, il discorso dello studioso di diritto agrario deve ora fare i conti con la pandemica manifestazione della strutturale esposizione al rischio delle società avanzate. La società globalizzata si presenta ormai come la «società del rischio» indicata nel 1986 dal sociologo tedesco Ulrich Beck. Uno scritto collettaneo recente³³ ci offre un panorama efficace, segnato da presupp-

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ G. GALLONI, *La interpretazione della legge con particolare riguardo ai rapporti tra interpretazione autentica e giurisprudenza*, Milano, 1955, p. 86.

³⁰ MASINI, *op. cit.*, p. 18.

³¹ Radici e cultura; Riforme e continuità; L'imprenditore e lo statuto; Le istituzioni e le politiche; I mercati e le filiere; I beni e le vicende della circolazione; I contratti e le relazioni di filiera; Nuove aperture e materiali; Principi e regole; Continuità storiche e innovazioni disciplinari.

³² GROSSI, *op. cit.*, p. XIV,

³³ AA.VV., *Il diritto e l'eccezione*, in *Saggine* di Donzelli ed., Pomezia (Roma), 2020.

posti evidenti: «L'emergenza sanitaria, come tutte le crisi, ha imposto scelte radicali e inedite nella sfera economica, sanitaria e giuridica, concretandosi, in quest'ultima, in una vera e propria legislazione dell'emergenza». Il panorama è conturbante: «Un *virus globale* che oggi dimostra e causa la *fragilità* del mondo globale portata da un *virus* a sua volta *globale*. Un *virus* che già ora altera, e altererà in futuro e di molto, l'ingegneria che finora è stata applicata al *mondo globale*. (...) Ed è questo un cambio radicale nel paradigma finora positivo e progressivo della globalizzazione»³⁴. Ancora più drammatiche sono le previsioni: «Già oggi è in specie evidente, e sarà sempre più evidente che I) a seguito della crisi innescata dalla *pandemia* si manifestano fortissimi mutamenti all'interno delle nostre *strutture* economiche e sociali; II) mutamenti cui corrispondono e corrisponderanno simmetrici o asimmetrici mutamenti all'interno delle corrispondenti *sovrastutture* politiche e giuridiche. E questo perché è in atto un *salto d'epoca* che dà inizio a una nuova 'battaglia per il diritto'»³⁵.

Di questo panorama fa parte e da queste previsioni è investito anche il settore agricolo, «uno dei più colpiti dagli esiti della pandemia in termini di disponibilità di forza lavoro e di gestione degli approvvigionamenti»³⁶.

Siamo alle prime impressioni. La primissima è di lentezza nell'approssimazione dell'innovazione del legislatore agricolo all'innovazione terribile cagionata dal virus; è forse il momento in cui deve manifestarsi con più perentorietà il lavoro del giurista, la sua "creatività". Pascuzzi ci ricorda una frase di Stefano Rodotà: «Il giurista riformatore è ben più di quel mezzo uomo a cui si ricorre per mettere in bella forma la soluzione altrove prevista»³⁷.

Manifesta la massima attualità il già avvenuto richiamo ai compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo italiano: tra essi un compito nuovo, che va ben oltre l'ineludibile lavoro intellettuale di interpretazione e sistemazione: «Il nuovo com-

³⁴ G. TREMONTI, *Lo scenario*, in *Il diritto e l'eccezione*, cit., p. 5.

³⁵ G. TREMONTI, *op. loc. ult. cit.*

³⁶ AA.VV., *Il diritto e l'eccezione*, cit.

³⁷ PASCUZZI, *La creatività del giurista*, ecc., cit., p. 6. La citazione riguarda S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche nella riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, I, p. 99.

pito, infatti, appare eterodosso rispetto alla funzione che la mentalità e l'educazione di impronta positivistica tuttora imperante hanno cucito addosso al giurista. In questa stagione, è doveroso, prima ancora che necessario, per gli agraristi esplorare sentieri nuovi, munirsi di una curiosità comparatistica, andare oltre la riflessione sul diritto "posto", vale a dire recuperare, in definitiva, quella dimensione pionieristica nell'elaborazione teorica del diritto che, a ben vedere, è stata alla base dello sviluppo storico del diritto agrario italiano. Ovviamente, non si tratta di svolgere un ruolo di supplenza politica, peraltro del tutto privo di legittimazione, ma esercitare, sia pure nelle forme e sui contenuti richiesti dall'attuale stagione, l'indubbia funzione sociale che spetta agli intellettuali, in cui rientra anche quella di individuare e segnalare, non importa se in termini utopistici, le vie del futuro»³⁸.

E con questo richiamo della dottrina alla dimensione pionieristica nell'elaborazione teorica del diritto agrario il vecchio agrarista termina le sue considerazioni derivanti dalla lettura dei tre scritti che aprono il fascicolo III della *Rivista di diritto agrario*.

* * *

Dopo aver considerato nella sua forma definitiva la comunicazione *ai lettori della Rivista*, dovrei probabilmente ammettere che l'errore fondamentale da me compiuto è stato proprio di dare al messaggio l'impostazione della "lettera". La lunghezza esorbitante, la pedissequa ripetizione di quanto già detto in precedenti occasioni, unite all'inclusione di note di richiamo che interrompono il testo, frantumano per un verso, e dilatano, per l'altro, l'intero scritto. Rivendico però l'idea che la mia insensibilità linguistica non abbia mutato il senso e la funzione epistolare. Soprattutto di questo sono sicuro: non ho sbagliato l'identità dei destinatari. La "lettera" si collega difatti a una prima "lettera", scritta al momento del cambio di editore ed esprime il significato del mantenimento dell'antica pubblicazione, creata nel 1921 e diretta per cinquant'anni da Gian-

³⁸ A. JANNARELLI, *Gli attuali compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo italiano*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercato*, 2006, p. 5 ss.

gastone Bolla, e proseguita per un altro trentennio, nella direzione, da Antonio Carrozza. Bolla e Carrozza rappresentano storicamente, con i loro pregi altissimi, ma anche con i loro difetti, il filo conduttore dell'identità del diritto agrario. Essi, però, non furono mai soli: insieme c'erano i Maestri che hanno accompagnato con il loro insegnamento la mia giovinezza: Arcangeli, Bassanelli, Romagnoli, Galloni, che, in modo diverso ma con comuni intenti, hanno difeso quell'identità. Cosicché questo messaggio, che si svolge guardando alle linee storiche e alle aspirazioni della materia "diritto agrario", trova il suo fondamento in una sorta di "futuro della memoria" perché l'adempimento richiede, secondo la notissima indicazione di Paolo Grossi, una fervida fantasia non dimentica del passato della materia.

MARCO GOLDONI

UMBERTO BRECCIA

**NOTE IN MARGINE ALLA LETTURA DEL VOLUME
“AGRICOLTURA E COSTITUZIONE.
UNA COSTITUZIONE PER L’AGRICOLTURA”**

ABSTRACT

La pluralità dei temi iscritta nella materia e nelle funzioni sociali dell’agricoltura si confronta con una ragione costituzionale che possa rimanere contemporanea nella risposta alle nuove domande. Di fronte alle insidie di una dilatazione incontrollata della materia e della riduzione della molteplicità all’unica ideologia del mercato la risposta va trovata nella custodia di una «inattualità affermativa».

The plurality of themes inscribed in the field and in the social functions of agriculture is confronted with a constitutional reason that can remain contemporary in the response to new questions. Faced with the pitfalls of an uncontrolled expansion of matter and the reduction of multiplicity to the unique ideology of the market, the answer must be found in the custody of an «inattualità affermativa».

PAROLE CHIAVE: Costituzione – Agricoltura – Diritto agrario.

KEYWORDS: *Costituzione – Agriculture – Agrarian Law.*

SOMMARIO: 1. La “materia” agricoltura: un’evoluzione di paradigmi giuridici (pluralistici; unitari; interattivi). – 2. Proiezioni, nel tempo e nello spazio del diritto, di un’antica vocazione plurale (raccolta di prodotti legati alla terra, attività agricola, diritti sui “fondi” corrispondenti). Agricoltura, ambiente, alimenti. – 3. Ambiguità delle tendenze a dilatare la materia in una maniera “virtuale”. Responsabilità anche nell’area tipica e nuovi problemi immanenti a un diritto penale del rischio. – 4. Regolamentazioni minuziose, criteri ordinanti, aspirazioni deluse alla prova dei fatti. – 5. Tracce della resistenza, nello scontro con la negatività del presente, di un’ “inattualità affermativa”. – 6. Una dedica.

1. Un aforisma di Elias Canetti ha dato un chiaro risalto ai criteri essenziali che aiutano «a indagare il mondo»: il molteplice; l’uno; «il loro interagire»¹.

Forse si potrebbe dire che quei canoni ci guidano già nel cercare, invano, di capire noi stessi.

Certo è che anche chi studia quel mondo che siamo abituati a chiamare “diritto” procede spesso, nell’analisi, in base a taluni ricorrenti paradigmi, che sono, per l’appunto: pluralistici; unitari; reciprocamente interattivi.

L’agricoltura – come si legge nella notevole opera collettiva dalla quale traggono spunto codeste considerazioni² – è, in tal senso, una materia giuridica che ben può dirsi, a sua volta, esemplare, poiché la delimitazione strutturale del concetto di “agrarietà” (in quanto profilo identificativo autonomo) e il suo rilievo, ermeneutico o progettuale (in quanto implicito «principio costituzionale»), presuppongono una completa ricostruzione della pluralità delle «funzioni sociali»: nel nesso sia con la declinazione plurima del diritto di proprietà («proprietà agrarie») sia con il coordinamento, a volte conflittuale, tanto con i diritti consueti quanto con la domanda di nuovi diritti (quale è stata notoriamente riassunta nell’idea-forza del «diritto ad avere diritti»)³: gli uni, e l’altra, dentro un orizzonte che trascende le rigide classificazioni normative e dogmatiche le quali sono ripetitivamente imperniate sulle dicotomie di qualificazione della proprietà e

¹ E. CANETTI, *Aforismi per Marie-Louise* (2005), Adelphi, Milano, 2015, p. 20.

² E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa University Press, Pisa, 2018. In seguito l’opera sarà citata nel seguente modo: *Agricoltura e Costituzione*.

³ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma – Bari, p. 3.

dei beni, in ragione di una titolarità soggettiva di segno genericamente privato o pubblico⁴.

La vocazione materiale plurale e la vocazione costituzionale unificante (quest'ultima presuppone, a sua volta, una convergenza di principi fondamentali testualmente codificati) non sono, dunque, statiche: si condizionano reciprocamente nel tempo e nello spazio del diritto.

Il procedimento d'insieme impedisce alle polarità opposte (e diverse, poiché – è opportuno ripeterlo – l'una è multipla e l'altra è unitaria) di arrestarsi sulla soglia di una contraddizione logica insuperabile.

Costante è, infatti, l'aggiornata ricerca di una composizione: la quale sia razionalmente e sistematicamente argomentata in sede teorica e in sede applicativa; e sia, di conseguenza, utilmente esposta alla critica⁵.

⁴ Con riferimento al volume collettivo *Agricoltura e Costituzione* (nota 2), sono di per sé eloquenti le intitolazioni della Sezione Prima (*Agricoltura, Costituzione, Europa. L'evoluzione della materia agricoltura*) e della Sezione Seconda (*Le "funzioni sociali" dell'agricoltura fra le proprietà agrarie e gli altri diritti*).

⁵ Il genere plurale è stato soprattutto riferito, notoriamente, alle "proprietà" nel quadro della "categoria-diritto soggettivo" (qui tanto scontata, quanto doverosa, è la citazione di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con particolare riguardo alla proprietà terriera*, in *Atti del terzo Convegno nazionale di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, Giuffré, Milano, 1954, p. 50). Con speciale riguardo alla materia "agricoltura", il genere plurale è stato spesso usato, inoltre, anche allo scopo di porre in risalto: gli ordinamenti comunitari di antica tradizione e i regimi dei beni (cfr., in *Agricoltura e Costituzione*, F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, p. 151 ss.; A. GERMANÒ, *Gli usi civici nell'inchiesta Jacini*, p. 175 ss.; M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, p. 89 ss.; A. JANNARELLI, *I beni collettivi dal pre-moderno al post-moderno*, p. 123 ss.; E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi*, p. 185 ss.). vanno altresì rammentati, nell'orizzonte del principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118, comma 4), i profili associativi, i distinti modelli delle attività imprenditoriali e societarie, gli interessi sociali coinvolti nelle destinazioni funzionali, i nuovi scenari dei diritti fondamentali. Nel volume collettivo, che qui è costantemente seguito fin dalla prima nota, si rinvia a: G. MIRIBURG, *Le "controversie infinite" nelle associazioni agrarie nel Bundesland Tirolo: qualche annotazione critica*, p. 261 ss.; A. SCIAUDONE, *Il "nuovo" IACP*, p. 261 ss.; F. BARACHINI, *La disciplina italiana delle società benefit: modalità e tecniche di bilanciamento tra gli interessi interni e gli interessi esterni all'impresa*, p. 335 ss.; I. CANFORA, *L'impresa agricola biologica tra responsabilità e controlli*, p. 473 ss.

2. Nell'orizzonte di un diritto che sia a noi contemporaneo e che sia spazialmente il più possibile aperto, il punto di osservazione più efficace include un'immagine non riduttiva⁶ dei fenomeni che hanno nell'agricoltura e nel sistema giuridico comprensivamente inteso un sostrato unificante.

Deve precisarsi che una tale larghezza esplorativa non sempre fu disponibile, fin dall'origine, anche in termini normativi codificati e anche in termini di espressa consacrazione costituzionale.

Non vi sono dubbi, tuttavia, sul fatto che ciascuno dei fattori tradizionali dai quali è stato possibile trarre testualmente, anche in un'accezione giuridica, la vocazione plurale della raccolta dei prodotti legati alla terra, dell'attività agricola e dei diritti sui "fondi" corrispondenti (usi del tipo del "legnatico", coltivazione, allevamento del bestiame, pastorizia, tutela del patrimonio boschivo) aveva una proiezione esterna ai perimetri dominicali in senso stretto⁷.

Già il paesaggio, che pure vantava notoriamente una regolamentazione rilevante, fu sottoposto, dopo la consacrazione costituzionale nell'art. 9, a una lettura di ampio respiro, dalla quale era inseparabile il disegno (senza dubbio peraltro inconfondibile), che fu impresso alla natura dalla storia di una civiltà contadina.

Ben prima che l'"ambiente" assurgesse al rango di un bene costituzionalmente tutelato, secondo i chiari insegnamenti della Corte costituzionale, proprio i cultori del diritto agrario furono tra i più

⁶ Si pensi, per esempio, all'ordine di fenomeni che è descritto da M. FERRARI, *Agricoltura di precisione: proprietà o accesso?*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 223 ss.

⁷ Il diritto agrario è stato studiato nel quadro di un'attenta analisi della nozioni, ormai molto divulgate, di "premodernità" e di postmodernità": A. JANNARELLI, *I beni collettivi dal pre-moderno al post-moderno*, loc. cit. Il legislatore italiano (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228), com'è noto, si è espresso testualmente nei termini di una "modernizzazione" del settore agricolo (a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57) e, di conseguenza, ha inserito nel codice civile una modifica d'insolita ampiezza (rispetto alla formulazione originaria dell'art. 2135), così da: *a*) includere nella cura e nello sviluppo di un ciclo biologico di carattere vegetale o animale, o in una fase necessaria del medesimo ciclo, «le acque dolci, salmastre o marine»; *b*) porre in rilievo le attività connesse «di valorizzazione del territorio», ovvero «di ricezione ed ospitalità», per finalità anche turistiche (art. 2135, 2° e 3° comma).

pronti nel porre in rilievo, com'è stato opportunamente ricordato⁸, la stretta interdipendenza fra l'antica materia e la nuova⁹.

L'antropologia pretecnologica, l'antropologia già tecnologica nelle sue fasi storiche da tempo ampiamente studiate, nonché la tecnologia avanzatissima che è ormai dominante sul piano planetario, hanno, a loro volta, un sostrato unitario primordiale e costante: il bisogno di alimentazione, a cui l'organizzazione agricola ha impresso un salto di qualità del tutto evidente.

In termini giuridici, diritto agrario e diritto alimentare, insieme con le modalità di creazione, fruizione e di circolazione dei relativi prodotti in base alle attività connesse e alle "filiera" distributive, sono strettamente uniti per ragioni intuitive; e i legislatori ne hanno preso atto con una serie molta vasta di provvedimenti nelle direzioni più svariate.

Ai nostri giorni, il "cibo" è perfino diventato, d'altro canto, il più tangibile emblema delle contraddizioni nelle quali versa, in un orizzonte planetario e in una cornice giuridica che chiamano palesemente in causa il diritto internazionale, la condizione contadina: quale forma di vita che, in molti contesti, ancora coincide con un'esistenza esposta alle più gravi privazioni, in modi che sono incompatibili con la dignità umana¹⁰.

⁸ G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1992, p. 5 ss.). Si deve il riferimento a M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, p. 95, nota 20.

⁹ G.L. CONTI, *Contenere i tiranni: la riserva di legge rinforzata in tema di proprietà agraria come strumento per comprendere il vigore costituzionale di paesaggio e ambiente*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 365 ss.

¹⁰ L. PAOLONI, *I diritti dei contadini e la Costituzione*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 251 ss. (i diritti di chi lavora la terra sono, paradossalmente, «diritti senza terra», poiché «vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo anch'esso globale che offra loro ancoraggio e garanzia»: p. 260); I. TRAPÉ, *Il diritto al cibo come paradigma giuridico. Alcune considerazioni*, ivi, p. 521 ss. Lo "sfruttamento" dei contadini al tempo della "questione agraria" nazionale e della lotta al latifondo nell'immediato secondo dopoguerra ha lasciato tracce palesi nella Carta costituzionale, nei tragici eventi dei primi anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, nella legislazione, nella storia del cinema italiano. Ai giorni nostri, una documentazione mediatica impressionante attesta in modo inequivocabile il nesso del fenomeno – che è detto del "capolarato" – con i problemi dell'immigrazione e dello sfruttamento dei nuovi lavoratori della terra. V., fra gli scritti meno lontani nel tempo, M. MISCIONE, *Il sindacato nelle imprese per la legalità*, in *Lavoro nella Giur.*

Allo spettacolo tragico della fame e della denutrizione dei bambini si unisce, infatti, la sempre più diffusa percezione dei problemi che sono altrove irrisolti (sul versante opposto del mondo): si pensi – nel limitarsi a un minimo di riferimenti elementari, già ampiamente divulgati dai mezzi di comunicazione di massa – agli sprechi, agli eccessi nocivi alla salute, alla promozione della biodiversità, ai controlli di sicurezza degli alimenti¹¹.

Si tratta, com'è risaputo, di un ordine di problemi che ha un suo fulcro ulteriore nella questione, sempre più palesemente incompatibile con un vetusto concetto di “sfruttamento” della terra, di una razionale conservazione del suolo, in quanto risorsa scarsa da proteggere (in un arco di linea temporale che non si risolva in un sicuro pregiudizio per le generazioni future)¹².

3. La crescita dei punti di contatto con alcune zone in espansione per tramite del ricorso alle nuove tecnologie e nel quadro di applicazioni più o meno collaudate anche in sede scientifica (si pensi al settore delle energie rinnovabili)¹³ comporta il rischio di una distorsione dei confini della materia, con riflessi rilevanti (oltre che sul piano di un'adeguata coerenza sistemica)¹⁴, anche sul versante delle strumentalizzazioni palesemente opportunistiche, se non fraudolente.

2019, n. 1, p. 5 ss. Si rinvia, in particolare, alla legge 29 ottobre 2016, n. 199. *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo* e alle dispute politiche che assai presto si sono accese. Cfr. Cass. pen., sez. V, 17 ottobre 2017, n. 51634, B. P., in *Dir. prat. lav.*, 2017, n. 46, p. 2829 (l'art. 603 bis, cod. pen., punisce – com'è noto – anche chi utilizzi le prestazioni dei lavoratori intermediati o reclutati da altri; il reato è consumato nel luogo in cui l'attività lavorativa è effettivamente prestata). Profili penalistici non privi di problemi, sia pure di ben diversa natura, sono qui segnalati, inoltre, *sub* nota 16.

¹¹ Sempre in relazione al volume *Agricoltura e Costituzione*, si rinvia a: G. MACCIONI, *La configurazione giuridica del contrasto allo spreco alimentare nei profili di tutela ambientale*, p. 443 ss.; S. MASINI, *La sicurezza alimentare tra vecchio e nuovo: tensioni riformatrici e invarianti costituzionali*, p. 497 ss.

¹² *Agricoltura e Costituzione*. Spunti degni di nota si devono ai saggi dell'intera Sezione Terza, che, non a caso, reca il titolo: *Agricoltura, ambiente, alimentazione*.

¹³ P. LATTANZI, *Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 401 ss.; G. STRAMBI, *Agricoltura e energie rinnovabili nella Strategia energetica nazionale italiana*, *ivi* p. 497 ss.

¹⁴ M. GOLDONI, *Utilizzazione dei terreni agricoli per la realizzazione degli impianti*

Si tratta di un'insidia che ha spesso gravato – com'è notoriamente accaduto nel settore dell'agriturismo – sull'intero comparto delle combinazioni di un'utilizzazione agricola e alimentare con altre destinazioni.

Sono, del resto, inevitabili i profili della responsabilità che sono immanenti ai rischi tipici del settore e a quelli indotti dal progresso tecnologico.

Anche in tal caso l'incremento dei controlli preventivi e degli obblighi informativi¹⁵, nonché la delimitazione delle sanzioni, specialmente nella sfera del diritto penale che è detta del "rischio", accentuano le responsabilità del legislatore, oltre che degli interpreti¹⁶.

4. Un panorama normativo disincantato sembra dimostrare che i paradigmi della ricerca giuridica di settore (pluralità; unità; interazione), per quanto siano fin troppo ricchi di riferimenti normativi aggiornati, rischiano di condurci in un vincolo cieco.

Si è così parlato, con un peculiare riguardo al primato di una «costituzione economica» europea sulle disposizioni del diritto interno, di una sorta di riduzione ai minimi termini delle competenze legislative su scala regionale.

Riassume l'attenta analisi del vasto materiale disponibile l'immagine, quanto mai eloquente, di una «non materia»¹⁷.

Nel diritto europeo, fin dai primordi, il settore sembra bensì serbare un carattere unitario, ma tende a perpetuarsi il perdurante

energetici: aspetti giuridici, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, Atti del convegno di Udine, 12 maggio 2011, a cura di M. D'Addezio, Giuffrè, Milano, 2012, p. 37 ss.

¹⁵ P. BORGHI, *Alimenti e informazioni*. "May contain": quando lo zelo diventa norma, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 541 ss.

¹⁶ Alcuni temi sono stati esemplarmente trattati, in *Agricoltura e Costituzione*, Sezione Terza, da: G. DE FRANCESCO, *Tensioni problematiche nei rapporti tra responsabilità penale e rischi collegati agli sviluppi della produzione*, p. 573 ss.; A. GARGANI, *Frodi in commercio di prodotti agro-alimentari: prospettive di riforma*, p. 591 ss. Sempre con riguardo agli aspetti penalistici, per un argomento singolare: D. NOTARO, *Il lupo, la volpe e... l'orsa. Del "rischio penale" per l'abbattimento di animali selvatici molesti*, p. 463 ss.

¹⁷ P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stato e Regioni. Quale futuro per una «non-materia»?*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 11 ss. Cfr., *ivi*, C. LOSAVIO, *La «consistenza» della competenza legislativa regionale in materia di agricoltura*, p. 63 ss.

costo di una riduzione del “molteplice” a una pervasiva, e perfino unica, ideologia del mercato.

D’altro canto, l’interazione necessaria fra l’uno e il molteplice è incompatibile, già nel quadro costituzionale domestico, con l’appello a un sedicente e confuso populismo e con la tentazione di riabilitare il lato oscuro di un concetto giuridico, illimitato, di “sovranità”¹⁸.

L’analisi della legislazione interna ha comunque avuto, senza dubbio, un suo momento qualificante già nel corso dell’anno 2017.

Numerosi sono gli spunti che si possono trarre dai primi commenti.

La «proprietà collettiva» chiaramente si pone, qui, nella linea di quell’insegnamento (in termini di pluralità giuridica anche «ordinamentale») che già aveva smascherato il monismo assoluto della proprietà individualistica¹⁹, sebbene permangano i contrasti in merito al più vasto tentativo di pervenire a una sistemazione innovativa dell’intera area dei beni comuni²⁰ e sia ancora allo stato di progetto l’aspirazione a regolamentare razionalmente l’utilizzazione del suolo in quanto risorsa scarsa²¹.

Non si può ignorare, infine, che, proprio nel corso del 2019, l’Europa ha imposto, con l’apporto decisivo di un esperto di nazio-

¹⁸ L. COSTATO, *Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell’Unione europea*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 29 ss.

¹⁹ Nel testo si allude, com’è subito agevole intuire, alla legge 24 novembre 2017, n. 168, che, in maniera approfondita, è richiamata e variamente commentata, per esempio, in *Agricoltura e Costituzione*, da: F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, p. 151 ss.; A. GERMANÒ, *Gli usi civici nell’inchiesta Jacini*, p. 175 ss.; M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, p. 89 ss.; A. JANNARELLI, *I beni collettivi dal pre-moderno al post-moderno*, p. 123 ss.; E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi*, p. 185 ss.

²⁰ Come spesso accade, con riguardo ai temi che sono più sensibili alla pressione politiche, gravano sull’intera materia le deformazioni di segno ideologico opposto e tante volte si perde l’esigenza della distanza critica, dalla quale strettamente dipende, contro ogni riduttivismo, la primaria chiarezza delle distinzioni. Un’analisi, che si segnala per un quadro aperto e documentato, è in A. JANNARELLI, *I beni collettivi dal pre-moderno al post-moderno*, loc. cit.

²¹ Nel testo si allude a un disegno di legge, «sul contenimento dell’uso del suolo e riutilizzo del suolo edificato», che è richiamato e descritto da M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, p. 101 (“DDL S 383 – Senato della Repubblica – XVII Legislatura”: *ivi*, nota 34).

nalità italiana, una nuova direttiva sulla filiera agricola e, in particolare, sui contratti che sono detti “asimmetrici” nell’area della distribuzione dei prodotti agro-alimentari²².

Per rendersi conto dell’area dei conflitti potenziali, delle ambizioni nell’arginarne le conseguenze, e delle inevitabili perplessità in ordine alla realistica effettività di una regolamentazione adeguata, è opportuno riprodurre per intero il primo *Considerando*.

«Nella filiera agricola e alimentare sono comuni squilibri considerevoli nel potere contrattuale tra fornitori e acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. È probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui *partner* commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio relativamente a un’operazione di vendita. Tali pratiche possono ad esempio: discostarsi nettamente dalle buone pratiche commerciali, essere in contrasto con i principi di buona fede e correttezza ed essere imposte unilateralmente da un *partner* commerciale alla sua controparte, imporre un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico da un *partner* commerciale alla sua controparte, oppure imporre un significativo squilibrio dei diritti e doveri a uno dei *partner* commerciali. Alcune pratiche potrebbero essere manifestamente sleali anche quando entrambe le parti le accettano. È opportuno introdurre, nell’Unione, un livello minimo di tutela rispetto alle pratiche commerciali sleali per ridurre la frequenza, in quanto possono avere un effetto negativo sul tenore di vita della comunità agricola. L’approccio di armonizzazione minima della presente direttiva consente agli Stati membri di adottare o mantenere norme nazionali che vanno al di là delle pratiche commerciali sleali elencate nella presente direttiva»²³.

Non è frutto di un eccessivo scetticismo la sensazione che la cospicua trama verbale e cartacea non possa arginare, quand’anche non

²² Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola.

²³ Direttiva (UE) 2019/633, cit., (1).

finisca addirittura per occultare, il verdetto imposto dalla disparità delle forze e dall'insufficienza, preventiva e successiva, di controlli e di rimedi effettivi e adeguati²⁴.

5. Il disincanto realistico è, a ben vedere, intellettualmente doveroso.

Eppure questo sentimento rischia di essere fuorviante se si trascuri del tutto il significato simbolico che assumono i pur limitati tentativi del diritto, là dove siano pur sempre diretti a far interagire utilmente i paradigmi della pluralità e della coerenza ordinante.

Ancorché il diritto sembri quasi dissolto dalla negatività del tempo presente, credo che si debba sempre resistere, facendosi forti del sentimento perdurante di una possibilità che ha radici nel tempo; e che potrebbe custodire un'“inattualità” affermativa, la quale è in grado di trascendere quel che è provvisorio; così da farci ritrovare, per strade diverse, un comune senso di orientamento²⁵.

Con un' incisiva sintesi, in uno dei saggi del volume si distinguono,

²⁴ Si rinvia, a titolo indicativo e per una documentazione di base, a A.M. BENEDETTI, F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, n. 3, p. 1641 ss.

²⁵ Non mi soffermo sulle notissime origini del pensiero che ha il suo fulcro in Nietzsche e nell'idea dell'“inattualità”. Mi limito a trascrivere qui alcune parole, che sento di condividere, sulla «presenza di un'assenza»: su quel che «spinge il presente oltre se stesso» e che «può essere al tempo stesso attuale e inattuale – l'inattuale che continua a inquietare la nostra attualità»: R. ESPOSITO, *Politica e negazione. Per una filosofia affermativa*, Einaudi Torino, 2018, p. 197. La riflessione sulla fecondità epistemologica della tensione dell'inattuale nell'attuale, purché siano precluse le distorsioni regressive qui sempre in agguato, e sia ferma una prospettiva giuridica di rilievo costituzionale da reputarsi non del tutto esaurita (si veda la nota successiva), dev'essere distinta dal ruolo, che ha emblematiche verifiche nel comparto dell'agricoltura, delle documentazioni storiche, quali si traggono, in *Agricoltura e Costituzione*, dai contributi di: M. GERI, “Per regolare l'applicazione in Toscana”: le osservazioni dei Georgofili al progetto del code rural napoleonico (1808), p. 73 ss.; A. LANDI, “Agricoltura habet multa privilegia”. *Una funzione sociale dell'agricoltura nell'esperienza del maturo Diritto comune*, p. 79 ss.; F. PROCCHI, “Contatto sociale qualificato”, *diritto romano e tradizione romanistica. Brevi considerazioni a margine di Cass. Civ., sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188*, p. 355 ss. (quest'ultimo saggio si pone, a sua volta, in una linea di ricerca che ha un rilievo sistematico complessivo). In tali saggi l'analisi si riferisce, semmai, a un “altro” presente (G. PRETI, *Saggi filosofici*, II, La Nuova Italia, Firenze, 1975, p. 28, nella citazione di P. ROSSI, *Un altro presente. Saggi sulla storia della filosofia*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 7), ma più «non inquietata», di per sé, la nostra attualità.

in una nitida maniera molto opportuna, le «norme del loro tempo», le «norme che hanno ormai completato il loro tempo» e le «norme fuori dal tempo».

Fra «le norme fuori dal tempo» si annoverano le «vere e proprie norme costituzionali»²⁶.

Vi rientra anche l'art. 44 della carta repubblicana, purché la «questione agraria» sia proiettata in un'epoca, come la nostra²⁷, nella quale «sulla terra sono tornate a competere le ragioni del cibo e quelle della sicurezza energetica» e «il problema della scarsità della terra intesa come risorsa è tornato ad essere centrale»²⁸.

5. Il volume che mi ha guidato fin qui è dedicato a Marco Gol-doni.

Egli appartiene a una generazione che, non meno (e forse più) di tante, ha visto cambiare radicalmente, in tempi brevi, il diritto e i luoghi in cui il diritto si studia insieme.

Con altri, ha assistito: alla “scoperta”, che fu all'inizio incerta controversa e difficile, della Costituzione; all'avvento e al declino della legislazione speciale²⁹; al discusso successo della teoria che è stata

²⁶ Le citazioni testuali si riferiscono al chiaro saggio di A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l'equa composizione*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 440.

²⁷ Com'è stato efficacemente notato, una «retrospettiva prospettica» costituisce un paradigma ricostruttivo che dà pieno risalto alla vocazione costituzionale dell'agricoltura, senza ridurla dentro angusti confini temporali: P. PASSAGLIA, *L'importanza della materia «agricoltura» nel tessuto costituzionale: una «retrospettiva prospettica»*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 49 ss. In una linea interpretativa che resti pur sempre aderente alla potenzialità semantica degli enunciati testuali, già in base al coordinamento fra la razionalità produttiva e la giustizia sociale, talora è perfino ridondante l'argomentazione che suole dirsi «evolutiva», come si legge in M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, p. 95.

²⁸ A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l'equa composizione*, loc. cit.

²⁹ Il pensiero va, com'è facile intuire, alla cronistoria dell'“equo canone”. V., sem-pre in *Agricoltura e Costituzione*: S. MATTEOLI, *Il tramonto dell'equo canone nel contratto di affitto di fondo rustico*, p. 345 ss.; G. PISCIOTTA, *“Equi rapporti sociali” e quantificazione del canone di affitto di fondi rustici*, p. 271 ss. Si pensi anche alla “prelazione agraria” (sulla quale non mancano, tuttavia, nuovi suggerimenti: G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, p. 291 ss.).

detta della “decodificazione”; al primato del diritto europeo; alle alterne fortune del regionalismo; al pancostituzionalismo, al neocostituzionalismo, al progetto di una riforma costituzionale (concorrente con il sentimento di una costituzione mai compiuta³⁰ e con l’impressione che una costituzione materiale europea avesse ormai edificato un dominante quadro mercantile)³¹; alla gravissima crisi finanziaria del 2008 e alle sue propagazioni in un’Europa alla perenne ricerca di se stessa; al preoccupante declino di una matura coscienza etico-politica; all’accentuarsi, anche nell’università martoriata, di una perdita di senso civico e di responsabilità nelle scelte della convivenza sociale.

L’angolo di osservazione è stato il diritto agrario: in continuità con la scuola pisana di Antonio Carrozza.

Assiduo è stato il confronto con gli altri – più giovani – cultori della materia; sempre vivo e fraterno il rapporto con tanti ricercatori che provengono dalle più remote parti del mondo.

La sensibilità primaria si è sempre distinta per un’intonazione culturale di segno complessivo; e si è unita all’impegno didattico pieno, fin dai “precorsi” di avviamento allo studio del diritto.

³⁰ Emblematico è, già nel titolo, il contributo di N. FERRUCCI, *Agricoltura e paesaggio: un tangibile esempio di “costituzione incompiuta”?*, in *Agricoltura e Costituzione*, pp. 389-399.

³¹ Sul rilievo non riduttivo dei profili costituzionali, molto significativi sono alcuni saggi pertinenti ai quali si è rinviato in precedenza: *Agricoltura e Costituzione*. V. anche, *ivi*, M. BENOZZO, *Le competenze legislative nel settore agroalimentare degli OGM nel quadro costituzionale attuale*, p. 487 ss.; S. BOLOGNINI, *La montagna nelle fonti costituzionali fra logiche assistenziali e mutamenti di prospettiva*, p. 215 ss.; N. LUCIFERO, *L’art. 47 Cost. nel dialogo tra Costituzione e agricoltura: la proprietà diretto coltivatrice tra dinamiche attuative e sviluppo dell’attuale contesto economico*, p. 107 ss.; L. RUSSO, *Il maso chiuso quale paradigma dei rapporti fra Costituzione e agricoltura*, p. 199 ss.; A. TOMMASINI, *Minori e donne in agricoltura (l’utopico principio costituzionale della parità di trattamento)*, p. 235 ss. Il quadro costituzionale integra i profili della pluralità degli ordinamenti con il ruolo, in tal senso unificante, dell’equità dei rapporti sociali e di un divieto delle discriminazioni che siano lesive di diritti fondamentali. A titolo indicativo, cfr. M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, loc. cit., in ordine all’opportunità di completare, con la menzione dell’art. 44 Cost., i rinvii della legge n. 168 del 2017 (la quale si esprime testualmente, com’è noto, nel senso del riconoscimento di un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e, nel comma 1° dell’art. 1, parla di «attuazione degli articoli, 2, 9, 42, secondo comma e 43», ma non richiama l’art. 44). Quanto alle discriminazioni, è sufficiente rammentare il regime del maso chiuso e la tradizionale condizione giuridica delle donne: L. RUSSO, *loc. cit.*

La direzione del dipartimento, a suo tempo, gli ha fornito l'occasione di dedicarsi ai difficili problemi di governo dell'università e di proporre alcune indimenticabili aperture dell'anno accademico, da lui stesso affidate alle "lezioni d'autore".

Furono prolusioni magistrali nel pieno senso della parola.

Gli scritti del volume hanno anche il pregio di essere, in molti luoghi, una traccia del suo insegnamento: il cui stile primario seppe mostrarsi, in una sola parola, umano; e favorì la comunicazione con i giuristi giovani.

Egli mai chiuse la porta, tuttavia, ai discenti più invecchiati, fra i quali ancora mi nascondo e mi attardo, nel salutarlo con affetto sulla soglia.

MARIARITA D'ADDEZIO

**MOBILITÀ, FLESSIBILITÀ, LETTURA SISTEMICA
DEI PRINCIPI RILEVANTI: IL *FILE ROUGE*
PER RIFLETTERE INTORNO AL RAPPORTO
TRA AGRICOLTURA E COSTITUZIONE***

ABSTRACT

Il saggio trae spunto dal volume *Agricoltura e Costituzione: Una Costituzione per l'agricoltura*, in onore di Marco Goldoni, per riflettere sul rapporto tra Agricoltura e Costituzione nel quadro giuridico nazionale e dell'Unione europea, seguendo il filo conduttore individuato in mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti e adottando il metodo dell'interpretazione evolutiva.

In conclusione l'*excursus* evidenzia come la giusta messa a punto dei tasselli risultanti dal coordinamento e dal bilanciamento dei principi e delle disposizioni vigenti e in divenire potrebbe consegnarci il testo concettuale di una "Costituzione per l'Agricoltura".

*The essay takes inspiration from the book *Agricoltura e Costituzione: Una Costituzione per l'agricoltura*, (Agriculture and Constitution: A Constitution for Agriculture), in honour of Marco Goldoni. It aims to reflect upon the relationship between agriculture and the constitution in the national and European Union legal framework, utilizing the criteria of mobility and*

* Il presente lavoro è stato elaborato e redatto anche nell'ambito del Progetto di ricerca dipartimentale PRID 4 (approvato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine) "Il nuovo Testo unico in materia di foreste e filiere forestali: alcuni approfondimenti sul ruolo dei soggetti coinvolti e sui principali strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità", responsabile scientifico Mariarita D'Addezio.

flexibility along with a systematic reading of the relevant principles as well as adopting the evolutionary interpretation method.

The excursus highlights that the correct coordination and balancing of juridical principles and legal provisions currently in force or in the making could lead to a «constitutional charter for agriculture».

PAROLE CHIAVE: Rapporto tra Agricoltura e Costituzione – Quadro giuridico nazionale e dell’Unione europea – Metodo dell’interpretazione evolutiva – Tasselli di una Costituzione per l’Agricoltura.

KEYWORDS: *Relationship between Agriculture and Constitution – National and European Union legal framework – Evolutionary interpretation method – Pieces of a «constitutional charter for agriculture».*

SOMMARIO: 1. Premessa: *l'input* alle riflessioni. – 2. Agricoltura e Costituzione nel quadro giuridico nazionale. Il mobile riparto di competenze Stato-Regioni e il principio di sussidiarietà. Intersezioni tra agricoltura e altri ambiti materiali di rilievo costituzionale. Le contraddittorie applicazioni dell'art. 44 della Carta fondamentale tra tendenze espansive e processo di erosione. La crescente importanza di altre disposizioni costituzionali. – 3. Agricoltura e Costituzione nel diritto europeo: progressiva implementazione dei principi. Applicazioni recenti e in divenire, esplicite e implicite, del principio di sussidiarietà e di altri principi di rango o di proiezione costituzionale. La necessaria attenzione verso una pluralità di diritti fondamentali individuali e collettivi. – 4. I tasselli del testo concettuale di una «Costituzione per l'Agricoltura» rinvenibili nel volume dedicato a Marco Goldoni.

1. Nel novembre del 2016 si è tenuto a Pisa l'Incontro di Studi in onore di Marco Goldoni, a seguito del quale le Promotrici invitarono i Colleghi di materia e di Ateneo a continuare la riflessione sul tema trattato in quella giornata "Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'Agricoltura".

I contributi sono stati raccolti in un denso volume interdisciplinare. Con esso si rivolge all'*Onorato* un omaggio particolare certamente per i contenuti, ma anche per un dettaglio grafico significativo: la riproduzione di una bella incisione sul Palazzo della Sapienza, con cui le Curatrici hanno voluto arricchire la prima pagina di copertina.

La Sapienza di Pisa, storica sede della Facoltà di Giurisprudenza, simbolo di una Università, tra le più antiche e prestigiose del mondo, centro di formazione e di approfondimento scientifico per migliaia di studenti e studiosi italiani e stranieri, diventata un qualificato punto di riferimento per la disciplina del diritto agrario, grazie all'energico e lungimirante impegno dell'autorevole ed indimenticabile prof. Antonio Carrozza.

La Sapienza e Pisa hanno costituito, per il prof. Goldoni, e senza soluzione di continuità, sia il quartiere generale dell'attività scientifica, della condirezione responsabile della *Rivista di Diritto Agrario*, diffusa in tutto il mondo, e, più di recente, dell'Osservatorio sulle regole dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, sia la sede, in cui Egli ha esercitato le cariche istituzionali di Direttore del Dipartimento di Diritto Privato e Preside della Facoltà di Giurisprudenza.

Un legame forte quello con il luogo tanto da far apparire il Collega affetto da una malinconia logistica durante gli anni in cui il Palazzo è rimasto chiuso per consentire lo svolgimento dei lavori di ristrutturazione.

Quanto al merito ho pensato di dare un *continuum* all'invito diffuso dalle Colleghe dopo la giornata di studio del 2016, considerandolo in *divenire e attualizzandolo* nell'incontro organizzato per presentare gli scritti dedicati all'Onorato, in occasione del quale svolgerò ancora qualche riflessione sul rapporto tra Agricoltura e Costituzione, seguendo il filo conduttore individuato in «mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti».

«Nella materia 'agricoltura' vocazione materiale plurale e vocazione costituzionale unificante (quest'ultima presuppone a sua volta una convergenza di principi testualmente codificati) non sono statiche, ma si condizionano reciprocamente nel tempo e nello spazio del diritto», così Umberto Breccia nelle dense *Note in margine alla lettura di un volume in onore di Marco Goldoni*.

Attraverso una metafora, la dinamicità del rapporto Agricoltura e Costituzione può essere configurata alla stregua di un cantiere sempre aperto, in cui i lavori degli operatori e le istanze delle collettività si incontrano, fervono, si susseguono per inquadrare, reclamare, coordinare, contemperare oppure per collocare in un ragionevole ordine gli interessi sottesi a fattispecie innovatrici e a quelle già note, che si espongono a più articolate declinazioni e variabili ermeneutiche.

Dinanzi al rapido cambiamento del mondo, all'evoluzione dell'agricoltura e delle regole l'operatore del diritto viene continuamente investito dei compiti di ricognizione ed interpretazione delle coordinate e dei processi di rango costituzionale europei e nazionali per verificare la loro attualità, nonché la legittimità o meno delle fonti primarie esistenti o in divenire, comprese quelle di ratifica degli Accordi internazionali dai quali l'agricoltura, ampiamente intesa, risulta coinvolta immediatamente o indirettamente.

Uno dei percorsi che, a tali fini, appare proficuo è improntato al metodo dell'interpretazione evolutiva che, considerando estremamente elastici e variabili nel tempo i principi informativi di rilevanza

costituzionale, consente la loro rivisitazione e favorisce la mediazione tra norma e società¹.

Farò qualche esempio – sul piano nazionale e sovranazionale – traendo alcuni spunti dal volume dedicato a Marco Goldoni ed altri, sempre in linea con il tema, su cui ho avuto modo di riflettere anche in momenti diversi.

Lo stato dell'arte e quello *in progress* risultanti dalle rinnovate riflessioni sul rapporto Agricoltura e Costituzione potrebbe essere delineato secondo lo schema seguente: disposizioni vigenti ma da rivisitare in chiave evolutiva per coordinarle o bilanciarle; disposizioni vigenti ma disattese dai legislatori, che pertanto vanno sensibilizzati verso l'attuazione; disposizioni vigenti ma considerate “incompiute”; disposizioni da proporre/emanare, la cui messa a punto richiede approfondimenti indubbiamente più delicati e saranno qui prevalentemente sotesi.

2. Nella Sezione I del volume², il saggio di Paolo Carrozza, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una “non materia”*, pone l'accento sulla complessa dimensione istituzionale multilivello assunta dalla “materia” agricoltura, la cui *governance* appare frammentata orizzontalmente e disarticolata per competenza in interventi comunitari, statali, regionali e locali.

La dimensione è caratteristica della nostra epoca per tanti settori della vita sociale e, quanto all'agricoltura la vede collocata tra i “paletti” eretti a favore delle competenze esclusive statali e le scelte del diritto europeo attuative delle politiche dell'Unione³, con le variazioni che potrebbero derivare se si dovessero concretizzare le

¹ Al riguardo, oltre alle note posizioni di P. GROSSI, N. IRTI, si vedano, *ex multis*, le argomentazioni del francese A. SUPLOT, *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Mondadori, Milano, 2006, p. 10, che rileva «come la libertà di parola e la possibilità di comunicare non sarebbero possibili senza la dogmaticità insita nella lingua, così gli uomini non potrebbero vivere liberamente e di comune accordo senza la dogmaticità propria del diritto».

² Intitolata *Agricoltura, Costituzione, Europa. L'evoluzione della materia “Agricoltura”*.

³ Si vedano le pp. 27-28.

recenti tendenze a rinazionalizzare la Politica agricola comune post 2020 (c.d. nuova “Architettura verde”)⁴.

Nel processo evolutivo del riparto di competenze fra i vari livelli di governo nazionale e unionale risulta oggi codificato il *principio di sussidiarietà*.

In ragione della sua *flessibilità*, sul piano nazionale, il principio è considerato, anche per le interpretazioni della giurisprudenza costituzionale, uno degli strumenti di raccordo e regolazione (un altro è quello della leale collaborazione) nei rapporti Stato-Regioni, per tutelare le esigenze unitarie.

Nel saggio sono richiamate le decisioni con cui la Corte ha individuato le competenze statali *trasversali* e le famose *non materie*, che, in nome di un interesse superiore a quello regionale (statale o addirittura comunitario), hanno in sostanza fatto muovere l’ascensore della sussidiarietà prevalentemente in senso ascendente e quasi mai discendente⁵.

L’Autore riprende altresì la teoria dei costituzionalisti sulla perdita di tangibilità delle “materie” elencate nell’art. 117 ma definite in astratto e, pertanto, sottoposte alle nuove esigenze di flessibilità/sussidiarietà in base all’interesse, di volta in volta, legislativamente prevalente⁶.

⁴ Le prime proposte legislative sulla nuova Politica agricola comune evidenziano un’ancora più forte attenzione alle tematiche ambientali. La nuova architettura poggerbbe su tre distinte componenti: nuova condizionalità, un regime ecologico che coinvolga i pagamenti diretti e le misure agro-climatico-ambientali per il secondo pilastro.

La Comunicazione della Commissione sul futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura dell’Unione europea [COM(2017)713 final] ha formalmente aperto a fine 2017 le discussioni sulla PAC del futuro. La durata del percorso iniziato è lunga e non potrà non risentire del rinnovamento delle Istituzioni europee avvenuto nel 2019. Un effetto che ormai, sembra certo, è rappresentato dalla proroga della programmazione vigente (2014-2020) per almeno un anno.

Un esempio dei passi lungo la via della rinazionalizzazione è individuabile nelle proposte sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri potrebbero essere chiamati a redigere nell’ambito della futura PAC.

⁵ V. p. 23.

⁶ Così a p. 24. *Ex multis*, sul tema si rimanda a: R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del Convegno Siena 25-26 novembre 2005, Milano, 2006, p. 15 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata*

Questa situazione interessa anche le fonti riferibili all'agricoltura o a materie che la coinvolgono.

Un caso è quello offerto dalla bonifica.

Le più ampie funzioni per essa prospettate dalla formula dell'art. 44 Cost. sono state sviluppate – com'è noto – nella successiva legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale, proiettandone gli effetti oltre la sfera settoriale. La materia, pur trovando ancora un importante radicamento nell'agricoltura, presenta forti legami con gli ambiti di difesa del suolo, governo del territorio, regolazione e utilizzazione del patrimonio idrico, tutela dell'ambiente, valorizzazione del paesaggio e sicurezza alimentare, per qualche studioso⁷.

La natura di attività polivalente assunta dalla bonifica si inserisce non solo nella sfera dell'art. 44, ma anche nell'area di incidenza dell'assetto distributivo delle competenze legislative ed amministrative tracciato dagli attuali artt. 117 e 118 Cost., rientrando in un mobile e articolato riparto di funzioni tra Stato e Regioni, come altresì si ricava da numerose sentenze in cui la Consulta ha ribadito la competenza esclusiva statale sulla materia trasversale di «tutela dell'ambiente», pur non escludendo il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze, volte al conseguimento della tutela ambientale.

Ed ancora, troviamo la sussidiarietà tra i principi esplicitamente richiamati in più disposizioni della legge contro gli sprechi alimentari⁸.

Invece, con riferimento ad alcuni interessi, il principio non può costituire, secondo alcuni interpreti tra cui la Corte costituzionale, la chiave per dirimere le incertezze e i possibili conflitti.

Un caso riguarda la sicurezza alimentare, interesse oscillante tra

in sussidiarietà come strumento e regola di riparto delle competenze tra Stato e Regioni e strumento di raccordo dei rapporti Stato-Regioni, in Le Regioni, 2011, p. 455 ss.

⁷ M. D'ADDEZIO, *Della bonifica integrale*, in E. CRISTIANI, M. D'ADDEZIO, E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici. Artt. 846-868, Il Codice Civile Commentato*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2013, pp. 243-248.

⁸ Artt. 2, 7, 16 della legge 19 agosto 2016, n. 166. Sul tema, nel volume *Agricoltura e costituzione*, v. G. MACCIONI, *La configurazione giuridica del contrasto allo spreco alimentare nei profili di tutela ambientale*, p. 443 ss.

l'area della salute e della tutela dei diritti dei consumatori e quella dei rapporti concorrenziali.

Nello scritto *Sicurezza alimentare tra vecchio e nuovo: tensioni riformatrici e invarianti costituzionali*⁹, Stefano Masini ricostruisce gli orientamenti che, a proposito delle politiche pubbliche di sicurezza alimentare, collocano l'interesse nazionale *versus* la sussidiarietà, ma non trascura di osservare come la tutela dell'interesse nazionale per essere efficace richieda sul piano gestionale la collaborazione e dunque il concorso dei diversi livelli di regolazione statali e regionali¹⁰.

Sui rapporti tra Agricoltura e Costituzione e sulle intersezioni tra la prima e altre materie di rilevanza costituzionale si sofferma il saggio di Paolo Passaglia *L'importanza della materia "agricoltura" nel tessuto costituzionale: una "retrospettiva prospettica"*¹¹.

L'Autore descrive il processo di sfarinamento o svuotamento subito dall'agricoltura per le interferenze con gli altri ambiti materiali dell'ambiente e della salute determinate dalla riforma costituzionale del 2001, ed auspica un recupero della materia sul piano degli equilibri costituzionali, al fine di assicurare protezione ad esigenze che al momento sono in forte sofferenza ed esposte al rischio di emarginazione.

Richiamando una frase di Maurits Cornelis Escher, in cui il noto incisore e grafico olandese esplicita, attraverso le parole, la propensione alla produzione dell'ordine impressa nelle sue stampe, Gian Luca Conti apre il contributo intitolato *Contenere i tiranni. La riserva di legge rinforzata in tema di proprietà agraria come strumento per comprendere il vigore costituzionale di paesaggio e ambiente*¹².

Nelle relative pagine viene proposta l'aspirazione di Escher verso un mondo stupendo e ordinato¹³, come metafora dell'esigenza democratica di comprendere e ben ordinare i valori costituzionali per offri-

⁹ Inserito nella Sezione III, *Agricoltura, Ambiente, Alimentazione*, del volume in onore di Marco Goldoni.

¹⁰ Cfr. alle pp. 507-511, nonché alle note nn. 33-35 il richiamo di alcune pronunce della Corte costituzionale

¹¹ V. pp. 58-62.

¹² Anch'esso collocato nella Sezione III, *Agricoltura, Ambiente, Alimentazione* del volume *Agricoltura e Costituzione*, cit.

¹³ «Adoriamo il caos perché amiamo produrre l'ordine»: è questa una delle frasi di Escher che esprimono bene la sua filosofia.

re alla giurisprudenza e all'amministrazione un quadro di riferimento che consenta di superare gli approcci del caso per caso, privi di un'adeguata ponderazione dal punto di vista dei valori costituzionali.

Un esempio di superamento dell'approccio casuale trova linfa nella interpretazione in chiave mutualistica degli artt. 9 e 44 della Carta fondamentale¹⁴.

Il primo – osserva l'Autore – nell'affermare la necessità di politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, dà e riceve consistenze al contenuto del secondo perché l'unitarietà del territorio e l'unitarietà degli interessi pubblici ne consentono un governo costituzionalmente orientato.

Nell'altro, il fine del razionale sfruttamento del suolo e i limiti posti alla proprietà terriera, in particolare quelli dettati dal dovere di eliminare il latifondo, hanno una capacità espansiva verso qualsiasi forma di sfruttamento egoistico delle rendite fondiari¹⁵.

Proiettata verso l'integrazione sovranazionale, Nicoletta Ferrucci suggerisce di rileggere l'art. 9 della Costituzione alla luce della Convenzione Europea del Paesaggio per attenuare lo svilimento, ad opera del Codice Urbani, delle peculiarità del paesaggio agrario e recuperare l'armonia perduta tra il paesaggio e l'agricoltura.

Le nuove fattispecie di prelazione agraria aggiunte a quelle originarie sollevano le domande sull'esistenza o meno dell'unitarietà dell'istituto e dunque sulla rilevanza di una o più basi costituzionali di riferimento: non più solo l'art. 47, ma pure gli artt. 44, comma 1°, 42 e 35, comma 1°, a seconda degli elementi di diversità – in termini di *rationes*, soggetti prelazionari, ecc. – , introdotti dalle disposizioni più recenti.

Giangiorgio Casarotto delinea una *Prelazione agraria de iure condendo* nel contributo per gli scritti in onore che le Curatrici hanno

¹⁴ V. le p. 380 ss. e le ampie citazioni bibliografiche.

¹⁵ Al riguardo l'A. a p. 383 richiama quanto già da tempo rilevato da G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. agr. amb.*, 1996, p. 9.

Che l'art. 44 Cost. consenta, assai più dell'art. 117, una lettura dinamica evolutiva della proprietà terriera e dell'attività agricola è osservato anche da P. CARROZZA, a p. 12 del saggio poc'anzi preso in considerazione.

ben collocato nella Sezione II, *Le “funzioni sociali dell’agricoltura” fra le “proprietà agrarie” e gli altri diritti.*

Osserva l’Autore che, affinché la nuova prelazione agraria possa essere configurata come istituto unitario, è necessaria una rilettura non nella logica ristretta della proprietà diretto coltivatrice bensì nella prospettiva dell’impresa agricola di coltivazione dei fondi, purché qualificata da *determinate plusvalenze* dei soggetti che svolgono l’attività imprenditoriale (coltivatore diretto, imprenditore agricolo professionale, giovani imprenditori, ecc.).

A fronte dell’attuale contesto economico, politico e sociale la considerazione di un’estesa rosa di basi costituzionali rilevanti per gli interventi normativi attinenti all’agricoltura è presente nel contributo *L’art. 47 Cost. nel dialogo tra Costituzione e agricoltura* di Nicola Lucifero, il quale opportunamente ricorda di non trascurare al riguardo le linee seguite dal Diritto dell’Unione europea nel percorso di integrazione.

Dopo aver rilevato il mutamento di prospettiva, nel concepire la specificità delle zone montane, innescato dall’art. 174 del TFUE in materia di coesione economica, sociale e territoriale, Silvia Bolognini propone l’interpretazione evolutiva dell’art. 44, comma 2°, Cost., affinché il legislatore nazionale, attuando la disposizione europea, elabori una politica per la montagna adeguata alle esigenze attuali¹⁶.

La legge n. 168 del 2017 in materia di domini collettivi rappresenta un altro *case study* funzionale alle riflessioni su *Agricoltura e Costituzione* improntate ai canoni di mobilità, flessibilità e lettura sistemica dei principi.

È sufficiente richiamare l’art. 1, laddove afferma che, in attuazione degli artt. 2, 9, 42, comma 2°, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, quale ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (...), senza però effettuare alcun esplicito richiamo all’art. 44.

L’omissione, rilevata da Marianna Giuffrida¹⁷, calata nell’ambito

¹⁶ V. *La montagna nelle fonti costituzionali fra logiche assistenziali e mutamenti di prospettiva*, p. 215 ss.

¹⁷ P. 105.

del percorso seguito in queste considerazioni, esprime un caso di flessibilità e di mobilità erosiva della disposizione costituzionale che, senz'altro, è a fondamento delle fattispecie di proprietà collettive e delle forme comunitarie di gestione dei beni che conducono al "cuore del problema" inerente al nuovo e più esteso paradigma giuridico dei beni comuni.

In merito Francesco Adornato, – nelle considerazioni svolte su *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata* – rileva come i beni comuni, essendo spesso opposti contestualmente e contemporaneamente sia al mercato che allo Stato, rappresentano la terza via tra l'uno e l'altro. La terza via richiederebbe una forma di intervento pubblico nuovo, programmatico e riequilibratore del rapporto Stato-mercato, rispetto al quale lo strumento regolatorio ha ormai ben dimostrato tutti i suoi limiti nel contesto contemporaneo attraversato dai processi innescati dalla globalizzazione dei mercati e dalle mutate relazioni di forza tra Stato e settore privato¹⁸.

Il saggio individua quale referente costituzionale delle proprietà collettive l'art. 43 della Carta fondamentale e ciò per il ruolo di corpi intermedi di preminente interesse generale che esse sono idonee a svolgere perché in grado di realizzare la combinazione dei servizi pubblici essenziali di sviluppo sostenibile, coesione sociale, gestione produttiva e valorizzazione ambientale¹⁹.

Il legislatore – evidenzia Eva Rook Basile, sempre in merito alla nuova fonte *Sui domini collettivi*²⁰ –, prende posizione individuando, nelle formazioni sociali riconosciute quali assetti giuridici primari delle comunità titolari dei beni collettivi, «una capacità ordinante che va ben oltre la dimensione interna del gruppo per investire finalità pubbliche come la tutela dell'ambiente e del paesaggio».

¹⁸ Così a p. 154 ss. e dalla dottrina citata nelle ampie note bibliografiche. Sul tema v. anche 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 *Agric. Istit. Mercati*, 2014, p. 9 ss.

¹⁹ V. pp. 169-171.

²⁰ Questo è il titolo del saggio specifico, del quale si vedano, in particolare le pp. 189-190.

L'Autrice evidenzia come la formale attribuzione a tali formazioni dell'autonoma capacità normativa sia un'esplicazione del principio di *sussidiarietà orizzontale*, trovando legittimazione nell'esplicito riconoscimento della funzione sociale che i beni di godimento collettivo svolgono anche nella veste di comproprietà intergenerazionale, la cui effettività permanente si sviluppa in una prospettiva tesa nel tempo che pone in relazione generazioni passate e generazioni future, realizzando una solidarietà temporale e ben attuando i valori affermati nell'art. 2 della nostra Costituzione²¹.

Tra i contributi pubblicati nel volume *Agricoltura e Costituzione*, numerosi sono quelli che muovono proprio dalla recente fonte legislativa sui domini collettivi, manifestando una pluralità di spunti e argomentazioni di ampio respiro.

Oltre a quelli ricordati ci sono i saggi di Antonio Jannarelli e Alberto Germanò, dalla cui lettura congiunta si coglie la parabola evolutiva dell'istituto²².

Il Testo Unico forestale del 2018 offre ancora un'occasione lungo il percorso intrapreso.

L'accentuata causa ambientale, che pervade la novella legislativa, e gli istituti privatistici applicati al settore delle foreste e delle filiere forestali, costituiscono il fondamento del maggiore accentramento in capo allo Stato della disciplina di molti istituti²³.

²¹ Così a pp. 190 e 198.

Al riguardo è opportuno ricordare la proposta di legge, redatta ad opera del Comitato popolare per i beni pubblici e comuni "Stefano Rodotà", volta ad introdurre nel Codice civile i beni comuni e i diritti delle generazioni future. Tra i beni comuni sono compresi le foreste, le zone boschive, le zone montane di alta quota, la flora tutelata, i beni culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La proposta, sottoposta alla raccolta delle firme ai sensi dell'art. 71, comma 2°, della Costituzione, mette a punto l'efficace strumento che consente a chiunque l'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni.

²² I "beni collettivi" dal pre-moderno al post-moderno e *Gli usi civici nell'inchiesta Jacini*: questi sono rispettivamente i titoli dei due scritti. Sul tema si veda anche il recente volume di A. JANNARELLI, *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Torino, 2018, p. 413 ss.

²³ Tra gli esempi del maggiore accentramento in capo allo Stato si segnalano la nuova disciplina sulla trasformazione del bosco e il diverso ruolo assegnato alle Regioni rispetto ad importanti istituti, quali il bosco e le aree assimilate, il rilascio delle autorizzazioni per le relative trasformazioni, la determinazione di un danno o di un danno ambientale di matrice europea elevato ad uno degli impedimenti a trasformare, in merito

Cosicché le “radici” costituzionali affondano nelle disposizioni relative alla competenza residuale regionale, alle competenze concorrenti e soprattutto alle competenze esclusive statali concernenti la tutela ambiente, l’ecosistema e i beni culturali, l’ordinamento civile dell’attuale art. 117 Cost.²⁴. E ciò diversamente dal testo precedente nel quale la materia/categoria forestale era attribuita alla competenza legislativa concorrente.

La penetrazione dei diversi canoni di sostenibilità – ambientale, economica, sociale e culturale – rinvenibile nella disciplina giuridica di boschi e foreste – recentemente introdotta – rappresenta uno degli effetti del crescente riconoscimento, da parte dei centri di potere normativo multilivello, del ruolo fondamentale che questi beni, soprattutto in ragione della loro multifunzionalità, possono svolgere per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Fermo restando che, al mero riscontro formale, l’interprete dovrà far seguire la verifica sia dell’adeguato temperamento degli interessi coinvolti, sia dell’efficacia concreta delle disposizioni astratte²⁵.

Il T.U. è complesso e richiede l’emanazione di una serie di decreti legislativi attuativi²⁶.

3. Spostiamoci sul piano europeo.

Qui il principio di sussidiarietà, sancito dal TUE²⁷, è uno dei fondamenti per l’esercizio delle competenze dell’Unione e la regolazio-

al quale è bene evidenziare come la distinta menzione di “danno” e “danno ambientale” richieda una riflessione per cercare di individuare un’adeguata chiave ermeneutica. Sul punto v. M. D’ADDEZIO, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, nel volume citato alla successiva nota n. 22, p. 162 ss.

²⁴ Commi 4°, 3°, 2°.

²⁵ È il caso di sottolineare come la natura di legge di settore riconosciuta al provvedimento finalizzato alla promozione della gestione forestale e delle sue filiere, fa sì che esso non si sovrapponga, sostituisca o interferisca con norme sovraordinate di altri settori, quali l’ambiente, l’energia e il paesaggio.

²⁶ Per un primo ampio approfondimento relativo alla novella legislativa si rimanda a N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, 2019.

²⁷ Art. 5.

ne delle attuali relazioni tra UE e Stati nelle materie attribuite alla competenza concorrente, tra cui è compresa l'Agricoltura²⁸.

L'applicazione del principio di sussidiarietà è riscontrabile, insieme a quella di altri principi unionali di rango costituzionale rilevanti per l'agricoltura, in fonti del diritto derivato attuative della PAC e di altre politiche europee.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il principio trova esplicitazione soprattutto nel regolamento UE sullo Sviluppo Rurale²⁹.

La politica di Sviluppo rurale è funzionale alla PAC ma deve contribuire a realizzare tanto la politica di coesione economica e sociale, anch'essa permeata dalla sussidiarietà, quanto altre strategie ed azioni adottate dall'Unione, incentrate sul ruolo chiave della ricerca e dell'innovazione, entrambe ritenute fattori indispensabili per preparare l'agricoltura del futuro.

Nel saggio *Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell'Unione europea* Luigi Costato esprime forti critiche alla PAC in atto e a quella che si intravede per il post 2020.

Le principali ragioni delle critiche riguardano la mancanza, nei vigenti regolamenti del 2013, di un riferimento espresso all'art. 39 del TFUE, il continuo "miscelare" di politiche rurali e di politiche agricole, che, in nome della multifunzionalità dell'agricoltura fa prospettare il rischio dell'impossibilità di produrre un reddito sufficiente non solo per le piccole ma pure per le medie imprese, il disinteres-

²⁸ Non manca tuttavia un diverso orientamento. Infatti, nel saggio citato più avanti nelle righe del testo, Luigi Costato qualifica come un "errore di formulazione" la circostanza che, nel TFUE (artt. 3, 4), la PAC non sia inclusa fra le materie di competenza esclusiva, bensì in quelle di competenza condivisa, ritenendo che, in virtù di quanto è affermato nel par. 1 dell'art. 38 «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca», la relativa competenza sia in realtà esclusiva e non condivisa. Il riferimento a quest'ultima nell'art. 39 sarebbe solo un pessimo tentativo di lasciare almeno parzialmente alla competenza statale la submateria "strutture agrarie". Le conseguenze di tale orientamento ermeneutico non sarebbero di poco conto: con esso non sarebbero, ad esempio, in linea le tendenze alla rinazionalizzazione della PAC.

²⁹ Si tratta del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che ha abrogato il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

se nei confronti delle persone che patiscono o muoiono di fame in varie parti del mondo³⁰.

La PAC, ribadisce l'Autore, va modificata per rispettare la rilevanza costituzionale dell'art. 39 del TFUE che richiede di riportarla, con gli aggiustamenti ecologici necessari, a favorire la produzione agricola affinché con essa si possa competere sui mercati mondiali ed assicurare cibo a chi, non avendolo, è costretto ad emigrare.

Nello scritto che Giovannangelo De Francesco ha dedicato a Marco Goldoni, trova spazio il principio di precauzione di derivazione europea.

Le argomentazioni si dipanano intorno alle logiche della precauzione tra i limiti della colpa e le scelte di tutela penale, considerando nello scenario d'insieme i nodi di maggiore interesse per l'agricoltura, cioè le problematiche connesse alla responsabilità in materia di ambiente e di danno da prodotto o da processi produttivi³¹.

L'esame del diritto europeo derivato consente di riscontrare anche alcune applicazioni implicite del principio di sussidiarietà all'interno di fonti emanate in attuazione di altre politiche incidenti sull'Agricoltura.

Nella direttiva UE sui biocarburanti avanzati o direttiva ILUC del 2015 (sul cambiamento indiretto della destinazione dei terreni) – oltre ad esprimere la consapevolezza di dover contenere il cambiamento climatico attraverso una nuova tabella di marcia per le energie rinnovabili – le Istituzioni europee, autrici del testo normativo, rivolgono una precipua attenzione alla questione della sicurezza alimentare e nutrizionale, rispetto alla quale vengono ritenuti essenziali ad ogni livello la buona gestione e un approccio fondato sui diritti che includa tutti i diritti dell'uomo³².

Sicché, di fronte al sorgere di ripercussioni negative sulla *food*

³⁰ V. a p. 47.

³¹ V., specialmente le pp. 573, 582-583, 586, nonché le conclusioni dello scritto *Tensioni problematiche nei rapporti tra responsabilità penale e rischi collegati agli sviluppi della produzione*.

³² Sulla direttiva UE del Parlamento e del Consiglio n. 1513 del 2015 si rimanda a M. D'ADDEZIO, *Agroenergia (Diritto dell'Unione europea e interno)*, *Digesto delle Disc. Priv. Sez. Civ.*, XI Appendice di aggiornamento, Torino, 2018, p. 13 ss.

security, dovrebbe essere perseguita la coerenza tra le varie politiche, prestando una particolare attenzione alla gestione e alla sicurezza dei diritti della proprietà fondiaria e di uso dei terreni.

Per raggiungere lo scopo viene in sostanza applicato il principio di sussidiarietà. Ne sono esempi: sia l'evidenziata opportunità che gli Stati membri rispettino i principi per gli investimenti responsabili in agricoltura e nei sistemi alimentari approvati in sede ONU sia l'incoraggiamento per gli Stati a sostenere l'attuazione di orientamenti volontari sulla gestione responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste nel contesto della *food security* nazionale³³.

L'incedere della transizione verso l'economia circolare, stimolata dal Piano di azione che, nel 2015, l'Unione ha destinato a questo modello di economia, ha già determinato e determinerà l'adozione di fonti normative attuative di provenienza e tipologia diverse (europee, nazionali primarie e secondarie).

Inoltre, l'intercettazione dell'economia circolare con la questione climatica ha aperto il dibattito intorno al possibile emergere, nelle dinamiche internazionali, sia del diritto al contenimento del cambiamento climatico come diritto fondamentale dei cittadini che gli Stati, in quanto titolari del *duty of care*, devono rispettare, sia di un consequenziale percorso verso la giustizia climatica, che potrebbe configurarsi come apripista per ulteriori azioni a tutela di diritti fondamentali.

E ciò in quanto alcuni interpreti ritengono che, nonostante l'assenza di Trattati vincolanti sul punto – il diritto internazionale e il principio di precauzione imporrebbero agli organi esecutivi dei Paesi, che concorrono al cambiamento climatico, l'obbligo di adottare tutte le misure opportune volte ad impedire che quest'ultimo provochi il superamento della soglia di sicurezza, attualmente fissata a 2

³³ I principi per gli investimenti responsabili sono stati approvati – nell'ottobre del 2014 – dal Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (CFS) dell'Organizzazione delle Nazioni unite e sono richiamati nel considerando n. 26 della dir. 2015/1513/UE. Nella parte finale il medesimo considerando afferma che gli Stati membri sono inoltre incoraggiati a sostenere l'attuazione degli orientamenti volontari sulla gestione responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste nel contesto della sicurezza alimentare nazionale adottati dal CFS nell'ottobre 2013.

gradi ma con un ribasso programmato a 1,5 e ad emissioni 0 entro il 2050.

Potrebbero, allora, aumentare, i ricorsi di associazioni ambientaliste e di gruppi di cittadini diretti a sollecitare decisioni giurisdizionali che impongano agli Stati di rispettare i diritti umani dei loro *cives* a vivere in un ambiente non stravolto dal cambiamento climatico, così come potrebbero essere proposte azioni dai singoli Stati, a livello internazionale³⁴.

Le argomentazioni e le deduzioni svolte, a proposito del diritto dei *cives* ad un ambiente non sconvolto da intemperanze climatiche, potrebbero assumere una più estesa rilevanza se riferite al principio dello sviluppo sostenibile, la cui attuazione richiede il rispetto di altri diritti fondamentali individuali e collettivi. Tra essi il diritto al cibo e il diritto alle risorse produttive³⁵.

Il modello dell'economia circolare è – com'è noto – pensato in relazione alla possibilità dei sistemi produttivi di rigenerarsi da soli attraverso due tipi di flussi materiali: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati, dopo il disassemblamento, ad essere rivalorizzati con il riutilizzo senza entrare nella biosfera.

Messa in alternativa al modello lineare classico, la strategia sull'economia circolare o ad anello propone una concezione differente della produzione e del consumo di beni e servizi, che passa attraverso la riduzione dei rifiuti, ma anche, ad esempio, per l'impiego di fonti energetiche rinnovabili, e *mette al centro la diversità*,

³⁴ In merito v. S. NESPOR, *Dall'Olanda alle Filippine: la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, p. 164 ss.

³⁵ A. JANNARELLI, nel saggio *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, in M. GOLDONI – E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno Pisa, 1-2 luglio 2011, a p. 48 ss., condivide e richiama le teorie che mettono in evidenza come il *right to food* evochi necessariamente il *right to produce food*, con il conseguente riconoscimento del diritto dei popoli all'effettivo accesso alle risorse produttive presenti sui rispettivi territori, come le terre, l'acqua, le sementi, la tecnologia.

Al riguardo, nel volume *Agricoltura e Costituzione*, si vedano, alle pp. 521-540, 251-260 gli scritti di I. TRAPÈ, *Il diritto al cibo come paradigma giuridico: Alcune considerazioni*, e di L. PAOLONI, *I diritti dei contadini e la Costituzione*.

così contrastando l'omologazione e il consumismo sconsiderato, da cui deriverebbero alcuni dei principali mali della realtà contemporanea: *desertificazione, avvelenamento, cambiamenti climatici*, rispetto ai quali l'Agricoltura può essere proattiva o vittima.

Il percorso dell'economia circolare segnato dal piano d'azione (2015) dell'UE si snoda tra gli step costituiti da: produzione, consumo, gestione dei rifiuti, passaggio da rifiuti a risorse, e tocca una serie di settori prioritari.

Per il comparto agricolo, assumono rilevanza quelli relativi a rifiuti e sprechi alimentari, biomassa e prodotti biologici, agroenergie, innovazione, investimenti e altre misure orizzontali³⁶.

Gli attori economici del processo di transizione sono individuati nelle imprese e nei consumatori.

Effettuando un'applicazione implicita del principio di sussidiarietà l'elenco degli attuatori include, invece, le autorità locali, regionali, nazionali, ed anche l'Unione Europea in ragione del suo fondamentale ruolo di sostegno.

Per individuare i settori prioritari di intervento, nei quali il comparto primario può essere coinvolto, occorre verificare qual è il "posizionamento" che esso ha nelle varie fasi da cui è composta la struttura dell'economia circolare, e ciò considerando la circostanza dell'intrinseca predisposizione ciclica dei processi agricoli.

L'applicazione dell'economia circolare all'agricoltura è in costante evoluzione³⁷.

³⁶ In materia di agroenergie, nel volume *Agricoltura e Costituzione*, si vedano gli scritti di: P. LATTANZI, *Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale* (pp. 389-400); G. STRAMBI, *Agricoltura ed energie rinnovabili nella Strategia energetica nazionale italiana* (pp. 413-423); A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito a un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne l'equa composizione* (pp. 413-424).

³⁷ Trasformare i rifiuti da problema in risorsa è un aspetto centrale dell'*economia circolare*, nella quale tutti i beni possono essere valorizzati con un allungamento della loro vita. Il prodotto non muore dopo il suo utilizzo ma ricomincia una vita nuova sotto un'altra forma o è inserito in nuovi processi produttivi. L'economia circolare si basa infatti sui principi della rigenerazione e sui criteri fondamentali – sostenibilità economica, sociale e ambientale – con un approccio ampio rivolto a generare processi innovativi, economie legate ai territorio e anche nuova occupazione. Dal mondo agricolo arriva soprattutto la disponibilità di materie prime naturali, come gli scarti alimentari o di col-

La ricognizione e la disamina delle normative attuative della strategia dell'economia circolare "richiama all'ordine" la ricognizione e la rivisitazione di numerose disposizioni di rango o di proiezione costituzionale europee e nazionali, nonché gli obblighi derivanti dagli effetti delle proiezioni delle prime sul piano internazionale, che, immediatamente o indirettamente, possono interessare il settore primario

La lettura, in chiave sistemica, porta ad inserire nell'elenco le disposizioni del TUE³⁸ in cui sono affermati: i valori del rispetto dei diritti umani, del pluralismo e della solidarietà; l'obiettivo dello sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, su un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la promozione della coesione economica, sociale e territoriale; l'assunzione – nelle relazioni con il resto del mondo – di posizioni dell'Unione che contribuiscano alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile della Terra, e alla tutela dei diritti umani, nonché alla rigorosa osservanza del diritto internazionale e del suo sviluppo, con particolare riferimento al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Al riguardo si richiamano le osservazioni formulate, subito dopo

ture, ripensati come materie rinnovabile (compost) in sostituzione di quelle minerali. L'utilizzo di scarti agricoli per produrre ammendanti naturali permette ad esempio di ridurre le emissioni di CO₂ derivanti dalla produzione di fertilizzanti minerali, come pure di produrre combustibili da fonti rinnovabili con un vantaggio sul piano ambientale nella lotta dei cambiamenti climatici e sul piano economico per il guadagno derivante dall'autoproduzione di fertilizzanti. E ancora, la produzione di biogas e concimi organici capaci di mantenere la struttura dei suoli combattendo la desertificazione, è un'altra prospettiva d'investimento importante per restituire al terreno il suo ciclo naturale e ripristinare la fertilità dei terreni agricoli. Recuperare gli elementi nutritivi naturali del suolo, asportati dai raccolti e scartati nelle successive fasi di utilizzo, permette infatti vantaggi economici per l'azienda, che risulta in grado di ridurre il ricorso a risorse esterne (fertilizzazione chimica) e preservare la fertilità del terreno tutelando la biodiversità.

³⁸ V. gli artt. 2, 3. In generale, sulle norme e le pratiche che influenzano dall'esterno gli ordinamenti nazionali, il *Transnational Legal Ordering*, si veda S. CASSESE, *Quando le costituzioni portano il segno di influenze esterne*, in *Il Sole-24 Ore*, 7 luglio 2019, p. 24, recensione a: G. SHAFFER, T. GINSBURG, T.C. HALLIDAY (a cura di), *Constitution-Making and Transnational Legal Order*, Cambridge Univ. Press, 2019; C. LANDFRIED (a cura di), *Judicial Power. How constitutional Courts Affect Political Transformations*, Cambridge Univ. Press, 2019.

l'entrata in vigore dei Trattati UE e sul FUE, volte ad evidenziare come in essi l'agricoltura risulti destinataria di specifiche attenzioni sia nelle cc.dd. "norme agrarie" (presenti, senza soluzione di continuità, dal 1957) sia in quelle sui settori di competenza concorrente, sia in altre disposizioni che, invece, la coinvolgono o la sottendono implicitamente³⁹.

Nelle fonti del diritto derivato, che l'Unione ha già destinato all'economia circolare, trovano ben riscontro le linee sull'interazione tra le finalità della PAC – da integrare con gli obiettivi aggiunti dalle clausole trasversali (tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori, tutela della salute umana) – e le altre politiche dell'Unione (in materia di ambiente, energia, coesione economica, sociale e territoriale), che coinvolgono il settore primario.

Tale ricognizione, non settoriale ma coordinata ed unitaria, induce a cogliere una rilevanza dell'agricoltura che va al di là dei confini tracciati dalle specifiche disposizioni, prefigurando possibili riflessioni e interrogativi in divenire suscettibili di essere ulteriormente sciolti dalle dinamiche interpretative ed attuative altresì stimolate dal fluido contesto internazionale.

L'interpretazione unitaria e sistematica delle disposizioni, il carattere "pervasivo" legato alla multifunzionalità dell'agricoltura – ampiamente inclusa nel modello dell'economia circolare contrassegnato da forti finalità di natura ambientale, presenti in ogni momento del suo percorso, e da imprescindibili obiettivi di carattere sociale – prospettano ancora una volta un settore primario sempre più inciso da discipline orientate verso obiettivi economici sostenibili e verso il riconoscimento di diritti umani e di beni comuni, la cui tutela implica delicate valutazioni comparative e il ragionevole bilanciamento tra più interessi pubblici in relazione alle questioni che emergono o possono scaturire dal coordinamento tra i vari principi costituzionali a fondamento della legittimità delle fonti derivate.

Mi spiego meglio, riproponendo le considerazioni svolte in un

³⁹ Cfr. M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona*, in questa *Rivista*, 2010, I, p. 248 ss.; F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e Istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, *ivi*, p. 261 ss.

precedente scritto implicitamente riconducibile al tema del volume dedicato a Marco Goldoni⁴⁰.

Se dovesse acquisire un certo “consolidamento” la tesi interpretativa che individua l’obbligo di cura (il *duty of care*) a carico delle Istituzioni statali ed europee nei confronti dei diritti fondamentali dei cittadini alla preservazione e al miglioramento dell’ambiente, nonché al contenimento del cambiamento climatico per il beneficio delle generazioni presenti e future⁴¹, la protezione dell’interesse alla produzione di beni agricoli, direttamente o indirettamente non funzionali a tali cause, potrebbe correre il rischio di essere considerato cedevole rispetto a queste ultime.

Ciò potrebbe accadere nelle discipline di settore e in quelle che, per un verso o per un altro, includono sia i fattori e le strutture di produzione utilizzati dal settore primario o rilevanti per gli altri ad esso collegati (l’agroambientale, l’agroalimentare, l’agroenergetico), sia i prodotti e i servizi realizzati dalle attività che tradizionalmente sono loro proprie.

Un rischio è sotteso all’orientamento, che – sebbene emerga, in via più o meno sintomatica, da talune decisioni assunte dalla Corte costituzionale relativamente alla *querelle* sull’installazione in zone agricole di impianti per energie da fonti rinnovabili – tende a riconoscere come prevalente il “principio”, di derivazione comunitaria, proiettato alla diffusione degli impianti per aumentare la produzione di energie rinnovabili rispetto all’obiettivo di salvaguardare le produzioni agricole⁴².

L’avvento di tale orientamento rende sempre più delicata e attuale la questione, da anni denunciata dalla dottrina giusagraria,

⁴⁰ v. M. D’ADDEZIO, *Transizione verso un’economia circolare: diritto per l’agricoltura e coordinate costituzionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 85 ss.

⁴¹ Artt. 11, 191, 194 TFUE e 2 TUE.

⁴² Si vedano le sentenze: Corte cost. 11 giugno 2014, n. 166, in questa *Rivista*, 2014 II, p. 161 ss., con nota critica di S. BOLOGNINI, *L’ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*; Corte cost. 24 aprile 2015, n. 66, in questa *Rivista*, II, 2016, con nota critica di I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l’agrarietà per connessione, come non snaturare la vocazione agricola dell’impresa*.

sul difficile ma necessario contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari⁴³.

Le preoccupazioni per il rischio di subordinazione dell'agricoltura alla causa energetica e, più in generale, a quella ambientale risulterebbero contenute o potrebbero rientrare in virtù della lettura unitaria e coordinata dei principi di rango costituzionale nazionali ed europei, nel cui rispetto devono essere assicurate le diverse funzioni assegnate all'agricoltura, volte a garantire il perseguimento di diritti fondamentali e non soltanto ad ottenere utilità economiche. Non si deve trascurare o mettere in secondo piano l'incidenza che l'agricoltura ha sulla vita dell'uomo e sul suo diritto essenziale all'alimentazione⁴⁴.

Prima di chiudere queste brevi note va ricordato un altro rilevante conflitto della nostra epoca: le quotidiane tensioni tra produttori

⁴³ M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, in M. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, Atti dell'incontro di studi Udine 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, Milano, 2012, p. 9 ss. Nel medesimo volume v, altresì, i saggi di M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, p. 31 ss. e di S. BOLOGNINI, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà virtuale*, p. 133 ss.

Sullo stesso tema, ma seguendo ulteriori e più articolati profili v. anche M. D'ADDEZIO, *Lo scenario giuridico delle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*, in questa *Rivista*, 2014, I, p. 470 ss.

⁴⁴ A tale riguardo non è superfluo stigmatizzare ancora una volta quanto si è già avuto modo di osservare in un'altre occasioni e cioè che l'agricoltura nella sua dimensione multifunzionale, rispetto ai diversi interessi pubblici che è chiamata a perseguire, viene coinvolta in varie declinazioni della sostenibilità: ambientale, idrica, alimentare, economica, sociale, con l'inevitabile necessità di avere una sostenibilità istituzionale, tanto sotto il profilo dell'approccio normativo che di quello interpretativo.

Sulla scarsa attenzione che spesso le Istituzioni pubbliche legislative e giurisdizionali riservano alla incidenza che lo sviluppo dell'agricoltura ha sulla vita dell'uomo e sul suo fondamentale diritto all'alimentazione v. L. COSTATO, *Agricoltura, Cenerentola d'Europa*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Serie VIII, vol.10, tomo I, 2013, p. 41-56 (*Risorsa online*).

Tendenze in senso contrario emergono dal "Rapporto speciale sui cambiamenti climatici e sul suolo", che, dopo essere stato esaminato dall'IPPC (Comitato intergovernativo sul cambiamento climatico), e dopo essere stato presentato al pubblico è approdato al vertice ONU sul Clima tenuto il 23 settembre 2019 a New York. Il rapporto ribadisce la necessità di fermare la deforestazione e rendere più sostenibile la produzione alimentare, se si vorrà sul serio contenere l'innalzamento della temperatura globale sotto 1,5°C, come stabilito dall'Accordo di Parigi del 2015.

agricoli e operatori industriali trasformatori e distributori di prodotti primari, soprattutto alimentari, causate dalla posizione di debolezza degli agricoltori e dal divario tra i prezzi ad essi pagati e quelli finali pagati dai consumatori a trasformatori e distributori dei prodotti.

Per altri comportamenti asimmetrici nei rapporti contrattuali della filiera agroalimentare tra produttori agricoli e GDO si veda, nel volume *Agricoltura e Costituzione*, il contributo di Paolo Borghi, *Alimenti e informazioni "May contain": quando lo zelo diventa norma*⁴⁵.

A proposito del recentissimo caso concernente l'acquisizione, da parte del colosso francese Lactalis, della Nuova Castelli, azienda italiana leader nella produzione e distribuzione DOC tra cui il parmigiano reggiano, la Coldiretti ha immediatamente espresso il timore per la costituzione di una posizione dominante e per i possibili contraccolpi sul prezzo del latte da corrispondere agli agricoltori-allevatori. Naturalmente sono di contrario avviso i responsabili della Nuova Castelli.

Antonio Jannarelli, da tempo, ci parla di questi conflitti⁴⁶ e pone l'accento sulla loro rilevanza sociale, che va al di là delle posizioni delle parti negoziali, coinvolgendo gli interessi collettivi alla *food security* e a *un'agricoltura sostenibile come unica prospettiva del futuro*⁴⁷.

⁴⁵ Lo scritto segnala un'ennesima espressione della supremazia autoregolatrice del mercato, sottoponendo

ad argomentazioni critiche la logica del *warning-disclaimer* da cui deriverebbe in sostanza l'«obbligo di fatto» di inserire nelle etichette alimentari e sulle schede tecniche, che circolano insieme al prodotto nella fase B2B, l'avvertenza del "*may contain*" (cioè della possibile presenza nel prodotto di tracce di sostanze non utilizzate come ingredienti), che, in Europa e specie in Italia, è «imposto», dalla prassi e su richiesta della GDO, a carico delle aziende alimentari: v. specialmente le pp. 541, 548, 568 ss.

⁴⁶ V., da ultimo, il saggio *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511 ss., nonché la relazione *Il mercato agro-alimentare europeo*, svolta il 25 maggio 2019 nella Tavola rotonda conclusiva del XXV Colloquio della Associazione Italiana di Diritto Comparato dedicato a *Cibo e Diritto*, Parma 23-25 maggio 2019.

⁴⁷ L'A. osserva come la configurazione giuridica della c.d. *agricultural sustainability* richieda di passare attraverso una revisione dei pilastri di rango costituzionale della PAC, con la conseguente apertura di una nuova stagione di indagine per il diritto agrario. Quest'ultimo, nell'attuale situazione storica necessita di un'adeguata attenzione strategica per i problemi legati alla conformazione delle attività produttive in funzione della sostenibilità, e ciò in una prospettiva volta al raccordo tra regolamentazione locale e globale, affinché l'umanità possa affrontare le sfide planetarie in atto e quelle future.

4. A conclusione di quanto tratteggiato, grazie anche agli spunti offerti dai contributi dell'opera collettiva dedicata a Marco Goldoni, e riprendendo la scaletta declinata all'inizio di questo intervento, è possibile dire che, dinanzi ai referenti di rango costituzionale pressoché invariati e alla complessità di interessi e conflitti riconducibili all'agricoltura, diffusa è, ormai, la tendenza ad individuare le sue radici non soltanto o prevalentemente nella lettura dinamica ed evolutiva dell'art. 44 della nostra Costituzione e dell'art. 39 del TFUE, il cui nocciolo duro deve essere in ogni caso garantito.

La creatività dell'ermeneutica giuridica è volta ed è chiamata ad evidenziare e ad ordinare in modo bilanciato le disposizioni di rango costituzionale rilevanti⁴⁸: quelle specificamente destinate all'agricoltura, compreso l'art. 42 del TFUE, per rafforzare la posizione degli agricoltori, e quelle più generali garantiste di situazioni soggettive fondamentali individuali e collettive. Per alcune di esse l'agricoltura svolge un ruolo essenziale: diritti al cibo, alla salute, all'ambiente, al contenimento del global warming, all'osservanza dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, in relazione ai quali sono particolarmente rilevanti l'art. 2 della Costituzione e gli artt. 3, 6.2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione.

La giusta messa a punto dei tasselli potrebbe consegnarci il testo concettuale di una "Costituzione per l'Agricoltura".

Certamente, gli studi e i percorsi interpretativi condotti in tale direzione trovano un rilevante apporto e un significativo stimolo nel volume in omaggio del Collega Goldoni. Per l'opera dobbiamo essere riconoscenti alle curatrici Eloisa Cristiani, Alessandra Di Lauro, Eleonora Sirsi e, naturalmente, agli Autori dei saggi.

Un grande grazie da parte dei giusagraristi va rivolto al prof. Marco Goldoni per la intensa e la ininterrotta militanza nel nostro ambito disciplinare, ma, soprattutto, per l'appassionato ed importante contributo che Egli ha dato, dà e darà al dibattito, vivace e costrut-

⁴⁸ È l'«ordine di Escher» evocato da Gian Luca Conti come metafora per costruire, laddove necessario, un quadro di riferimento di valori «stupendo e ordinato dal punto di vista democratico» che consenta alla giurisprudenza e alla amministrazione di superare «un approccio dominato dal caso per caso»: così *op. cit.*, p. 380.

tivo, sul mantenimento delle peculiarità contenutistiche e di metodo della disciplina, senza mai svalutarne il processo di trasformazione e la continua evoluzione, procedendo lungo la linea interpretativa che integra l'oggetto della materia agricoltura con l'ambiente e l'alimentazione⁴⁹.

Infine, consentitemi di rivolgere a Marco un affettuoso grazie per la quarantennale e sincera amicizia, talvolta espressa con poche parole ma accorte e significative. L'amicizia è stata indubbiamente favorita dalle attività scientifiche e didattiche sviluppate per i temi del Diritto Agrario seguendo il prezioso insegnamento del Professore Antonio Carrozza.

⁴⁹ Si vedano: M. GOLDONI, *Intervento alla Tavola rotonda Il Diritto agrario e alimentare tra "mercato e non e non mercato"*, in I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Atti del convegno di Bari, 27-28 marzo 2014, Bari, 2017, p. 243 ss.; ID., *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, Atti del Convegno *Giovanni Galloni, giurista*, Roma 16 ottobre 2018, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 19 ss.

LUCIO FRANCARIO

**IDEE-FORZA E DEBOLEZZE DELLA COSTITUZIONE
IN MATERIA AGRICOLA**

ABSTRACT

Proprio sotto l'aspetto per il quale in tempi passati è parsa più incisiva, la norma espressa dall'art. 44 della Costituzione si presenta come datata e non più in grado di esprimere valenze significative nella materia "Agricoltura". La novità dei dati richiede riflessioni innovative che consentano alla multiforme dottrina agraristica l'abbandono di percorsi meramente formalistici e neoesetici, il superamento di anguste visuali autonomistiche, la ricerca di percorsi che portino a una nuova forma di specialismo.

La necessità primaria è una nuova tessitura di principi di rilievo costituzionale anche in materia agricola, capace di assicurare nuova linfa sia agli studi, sia alle scelte legislative e amministrative, sia alle soluzioni giudiziali. Questa prospettiva sarebbe un forte segnale di obiezione anche alla rassegnata rimessione alla fonte europea dell'enucleazione di principi regolatori in molte delle sub-materie che compongono e scompongono la materia agricola.

Art. 44 of the Italian Constitution appears today a dated norm and not more able to express the significant values of the agricultural matter. It is necessary that the agrarian doctrine faces new paths of reflection aimed at affirming the specificity of the matter, abandoning the merely formalistic and neoesetetic paths and overcoming the ancient and now sterile autonomist aims.

We need a new look at the constitutional principles so that they remain points of reference not subordinate to the European source for the legislator, administrators, judges, and even scholars of agrarian law.

PAROLE CHIAVE: Costituzione – Agricoltura – Diritto agrario.

KEYWORDS: *Constitution – Agriculture – Agrarian Law.*

SOMMARIO: 1. Necessità di una ricognizione e verifica dei principi costituzionali operanti in agricoltura. L'opportunità offerta dalla scuola pisana. – 2. Le idee forza specificamente dedicate dall'art. 44 Cost. al settore agricolo. – 2.1. (*Segue*). La riforma fondiaria tra emergenze sociali e miti microaziendali. – 2.2. (*Segue*). La riforma dei rapporti contrattuali e le nuove dinamiche proprietà-impresa. – 2.3. (*Segue*). L'obiettivo costituzionale del «razionale sfruttamento del suolo». – 3. La spinta propulsiva nel dopoguerra dei principi costituzionali a valenza generale capaci di incidere anche nel settore agricolo. – 3.1. Una prima rassegna. – 3.2. La stagione dei diritti. *a*) I diritti delle donne nell'impresa familiare coltivatrice; *b*1) il diritto di accesso alla proprietà diretto-coltivatrice e il favor per la crescita delle piccole e medie aziende agricole; *b*2) il diritto per le figure professionali agricole all'ampliamento delle basi fondiarie della produzione e al miglioramento dell'efficienza aziendale. – 3.3. (*Segue*). *c*) La tutela dell'imprenditore agricolo come «soggetto debole» e la vicenda dell'indennità aggiuntiva. – 3.4. (*Segue*). *d*) L'ampliamento della sfera dei diritti di libertà economica. Il favor per le attività di servizi integrate nell'azienda agricola. – 4. L'esaurimento della spinta propulsiva delle riforme basate sulla “conformazione” della “proprietà fondiaria” e della “proprietà agraria”. – 4.1. Il logorio dello schema proprietario come schema onnicomprensivo. Gli equivoci della “bonifica”. Agricoltura ed energia. – 4.2. (*Segue*). Le difficoltà a dettare principi in grado di orientare le azioni collettive sui grandi temi della preservazione della biodiversità, e delle regole di coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica. – 5. Considerazioni conclusive.

1. La Toscana è terra fertile per natura e per ingegni che vi albergano. L'invito della forte e radicata scuola pisana che – con una poderosa, approfondita e appassionata serie di saggi – propone di dar vita ad una riflessione su *Agricoltura e Costituzione*¹ merita di essere senz'altro condivisa, vuoi per l'attualità del tema, vuoi per quella passione che, per l'appunto, traspare dagli sforzi intellettuali compiuti, anche in onore di un coetaneo con cui è stata condivisa una stagione densa di novità che hanno travolto un sistema rimasto prima immobile per lungo tempo.

È quindi con una certa malinconia che mi approcio a dare il mio contributo, che spero possa riuscire, in via assolutamente complementare, ad assicurare una riflessione aggiuntiva su un terreno irto di difficoltà, là dove principi e linee di indirizzo un tempo indiscussi sembrano oggi meritare il gong di fine combattimento.

¹ Il riferimento corre al volume a cura di E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI, *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa University Press, Pisa, 2018, di seguito citata come *Agricoltura e Costituzione*.

2. L'art. 44 ha consentito di veicolare seri sforzi riformatori, per il superamento di forme contrattuali che impedivano alle aziende agricole di lievitare alla stessa stregua di aziende operanti in altri settori (meritevoli, queste solo, stando alla versione pressoché unanime degli studiosi di diritto commerciale, di essere qualificate come «imprese in senso tecnico»): la confusione alimentata dalla nozione di *res frugifera* attribuita oggettivamente al fondo rustico finiva oggettivamente per preservare spazi impropri alla rendita fondiaria a danno dell'affermazione di una figura di impresa agricola in grado di presenziare nello scenario senza nulla temere dal confronto con imprese operanti in altri settori.

Come si dirà fra breve, è stato grazie al principio riformatore compendiato nella formula degli “equi rapporti sociali” che è stato possibile scardinare vecchi assetti che caratterizzavano i rapporti tra proprietà e lavoro e tra proprietà e impresa.

Meno foriero di apprezzabili novità legislative riformatrici si è rivelato l'altro principio-base, pure incardinato nell'art. 44 Cost.: quello che indirizza il riassetto dei beni fondiari sulla scorta dell'idea-forza costituita dal «razionale sfruttamento del suolo», pur dotato di potenzialità apprezzate prevalentemente sul piano scientifico e, comunque, riferibili al più ampio scenario territoriale che coinvolge altre destinazioni oltre a quella agricola.

D'altra parte, in una fase successiva, insistere su una presunta diversità strutturale dell'impresa agricola rispetto alle altre imprese commerciali finiva per fornire alibi a chi intendeva discriminare l'azienda agraria sul terreno dei servizi, relegandola a soggetto produttore di soli beni.

Per questo aspetto, l'invocazione di una autonomia da riconoscere alla materia “agricola” ha finito per alimentare equivoci che, per fortuna, oggi sembrano superati, sia pure dai fatti piuttosto che da una definitiva chiarezza sul piano dei principi, visto il permanere di alcuni approcci ideologici. Sul punto si tornerà anche di seguito.

2.1. La prima missione assegnata al legislatore dall'art. 44 Cost. risente della temperie spirituale del periodo storico in cui fu varata la Carta Costituzionale: venne immaginata come da realizzare nel breve

periodo una importante riforma fondiaria, che prevedeva l'imposizione di limiti all'estensione delle proprietà, la scomposizione del latifondo e la creazione di piccole e medie proprietà.

All'epoca l'agricoltura appariva come l'unica attività economica in grado di assicurare con immediatezza un'occupazione e la soddisfazione diretta dei bisogni primari senza passare necessariamente per l'intermediazione dei mercati e la trasformazione dei prodotti agricoli in merce.

L'emergenza sociale imponeva, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, soluzioni draconiane ed emergenziali, cosicché l'agricoltura rappresentò negli anni '50 un salvagente in grado di fronteggiare l'emergenza sociale.

Questa missione trovava poi un supporto anche di più ampia portata temporale e ideologica nel convincimento che la piccola e media proprietà costituissero in sé le soluzioni organizzative idonee a porre le basi per una agricoltura moderna.

Solo più tardi, il duro confronto in sede europea e le politiche dei prezzi agricoli hanno disvelato la velleità di un disegno arcaico inidoneo, senza gli opportuni correttivi, a mettere a punto quelle economie di scala che solo dimensioni aziendali adeguate e robuste consentono di ottenere.

Le soluzioni microaziendali (che consentono di miscelare piccole produzioni tipiche di beni alimentari e servizi per gli ospiti) rappresentano soluzioni ottimali per nicchie di mercato anche importanti ma immaginare di poter utilizzare questo schema di riferimento come schema generale ottimale di carattere onnicomprensivo costituisce una distorsione ottica di stampo ideologico non più accettabile.

La scommessa futura è quella di creare aziende maggiori più competitive ovvero di mettere in condizione le piccole e medie aziende agricole di raggiungere i mercati (anche lontani) mediante sistemi a rete, di integrazione orizzontale e verticale, in grado di valorizzare ampie filiere e di consentire un coprotagonismo in grado di superare le antiche diffidenze contadine per l'organizzazione collettiva.

In questa prospettiva, i servizi in agricoltura non costituiranno solo un buon viatico per le imprese agrituristiche ma anche un ingre-

diente indispensabile per la competizione sui mercati, consentendo, più in generale, alle imprese agricole di disporre del corredo necessario per la valorizzazione e commercializzazione dei prodotti.

Per il resto, il mito del “piccolo è bello” è sicuramente significativo ma diventa fuorviante se si trasforma in quello del “piccolo è sufficiente”; i principi costituzionali che ancora avallano questa mitologia sono da reputare non più attuali.

2.2. Un obiettivo tracciato dalla Costituzione che si è sicuramente tradotto in realtà legislativa riformatrice è senz'altro quello compendiato nella formula adottata dall'art. 44 Cost. che mira a «stabilire equi rapporti sociali».

Questa finalità ha svolto un ruolo positivo sia sul versante più generale della valorizzazione di «quegli elementi immateriali che hanno sostanzialmente connotato l'agricoltura nel suo processo evolutivo, ovvero la diffusione di reti di reciprocità e di mutuo aiuto»², sia sul versante più specifico della messa a punto di uno schema contrattuale di concessione dei fondi rustici più rispondente ad equità.

Con la legge 12 giugno 1962, n. 167, il contratto di affitto viene rimodellato per stabilire che il corrispettivo deve essere corrisposto unicamente in denaro (eliminando prestazioni improprie di fare: cfr. artt. 1 e 9) e deve essere commisurato a parametri oggettivi ispirati alla logica dell'“equo canone” (v. art. 5), determinati da organi tecnico-amministrativi: la tutela del contraente debole nei rapporti fondiari trova così la sua prima riforma proprio nel settore agricolo; per la proprietà edilizia si dovranno attendere ancora quindici anni affinché anche nei contratti di locazione abitativa si affermi un analogo principio di “equo canone” (il riferimento corre all'art. 12 della legge 27 luglio 1978, n. 392³).

² F. ADORNATO, *Costituzione e agricoltura tra vecchio e nuovo*, in *La Costituzione italiana e l'agricoltura*, Atti del Convegno organizzato dall'INEA, Roma, INEA, 2009, p. 44.

³ Quivi si fissa il principio che: «Il canone di locazione e sublocazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione non può superare il 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato», valore locativo «costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di produzione del medesimo».

Oltremodo significativo è quanto avvenuto anche successivamente: nel settore delle locazioni abitative, la tutela del contraente debole (in tema di canone) cede il passo alle logiche di mercato dopo un ventennio⁴; nel settore dei contratti agrari si registra, invece, una diversa resilienza, anche in caso di opere di migliorie eseguite dal concedente⁵; la legge di riforma dei contratti agrari del 1982, si limita a prevedere meccanismi correttivi dei canoni vigenti, qualora gravemente sperequati (art. 8).

Al superamento dell'equo canone in agricoltura e alla riaffermazione delle logiche di mercato ha contribuito la Corte costituzionale con la pronuncia n. 318/2002⁶.

Più in generale, l'obiettivo di conseguire «equi rapporti sociali» ha condotto dapprima al fenomeno della «tipizzazione dei contratti» agrari, che mirava al definitivo superamento di prassi consuetudinarie vetuste e premoderne (con la legge 15 settembre 1964, n. 756), e, poi, alla drastica riforma che ha legittimato il contratto di affitto come unico modello disponibile per plasmare i rapporti tra proprietà e impresa in agricoltura e che ha disposto la conversione dei contratti associativi in affitto (v. artt. 25 ss. legge 3 maggio 1982, n. 203, «Norme sui contratti agrari»)⁷. Queste scelte legislative trovano una valvola nell'art. 45 legge n. 203 del 1982, che ha aperto spazi alla contrattazione collettiva e alla contrattazione in deroga, sia pure presidiata a fini di controllo sociale dalle rispettive organizzazioni profes-

⁴ La normativa dettata negli artt. 12-26 è stata abrogata dall'art. 14.4 della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

⁵ V. art. 4, comma 3°, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, così come modificato dall'art. 18 legge n. 203 del 1982, che prevede che: «Nei casi di miglioramenti eseguiti dal proprietario del fondo, che non giustifichino una modifica della qualità e della classe catastale, le commissioni tecniche provinciali stabiliscono criteri e misure di aumento del canone proporzionati all'incremento di produttività del fondo conseguente all'investimento eseguito».

⁶ Sul passaggio, si rinvia alle puntuali notazioni di M. GOLDONI, *L'«equo canone» nell'affitto di fondi rustici: dai vincoli legali alla libertà di mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, II, p. 130 ss. Sul tema è tornato di recente, S. MATTEOLI, *Il tramonto dell'equo canone nel contratto di affitto di fondo rustico*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 345 ss.

⁷ Sul percorso riformatore, si consenta il rinvio a L. FRANCIOSI, *Nuove tecniche di intervento nell'economia: Dalla Tipizzazione alla conversione dei rapporti agrari*, in *Nuovo diritto agrario*, 1980, fascicoli I e II.

sionali, il tutto nei limiti della esclusione di forme che ripropongano i vecchi contratti associativi, ma senza negare spazi di libera determinazione in ordine al contenuto contrattuale in materia di canone, di durata, etc.

2.3. Il terzo elemento portante del disegno delineato dall'art. 44 Cost. è senz'altro quello costituito dal principio direttivo del «razionale sfruttamento del suolo»⁸.

L'impegnativo dibattito in sede di lavori preparatori e la curiosità intellettuale mostrata da alcuni studiosi in una fase più recente non sembrano aver generato frutti legislativi specifici; il che autorizza a dar ragione a chi (come il Presidente Ruini) aveva ritenuto di segnalare che l'approvazione di un articolo *ad hoc* sulla proprietà fondiaria fosse non indispensabile, considerato l'accordo registrato su due articoli, dedicati in generale alla proprietà e all'impresa⁹.

È significativo osservare come dalla diatriba che opponeva i fautori del ricorso al termine "territorio" e quelli che preferivano, invece, adottare l'espressione "terra" (per concentrarsi sul solo tema della terra coltivabile: v. Fanfani), finisce per prevalere (su suggerimento di Taviani) la scelta della parola "suolo", che preserva comunque, consapevolmente, una valenza più ampia, potenzialmente in grado di calamitare attenzioni legislative per la disciplina delle proprietà fondiarie.

Senonché, la valenza pratica dello specifico obiettivo, definitivamente condensato nel principio del «razionale sfruttamento del suolo» non sembra aver generato specifici frutti legislativi, anche se *ex post* alcune soluzioni possono trovare linfa anche su questo versante (si pensi alla tutela del paesaggio). Alcune letture precedenti avevano costretto ad una lettura più angusta e ideologicamente

⁸ Sul tema si segnalano i contributi recenti di M. GIUFFRIDA, *Proprietà agraria e Costituzione (note a margine di una legge e di un disegno di legge)*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 89 ss.; e di P. PASSAGLIA, *L'importanza della materia "agricoltura" nel tessuto costituzionale: una "retrospettiva prospettica"*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 49 ss.

⁹ Sui lavori della Costituente e sul dibattito dottrinale, v. L. FRANCIOSI, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, p. 28 ss.

ancorata a filosofie produttivistiche¹⁰, ispirate alla massimizzazione dell'utilizzo della risorsa suolo¹¹.

La lettura di questo spaccato dell'art. 44 Cost. non può, peraltro, essere dissociata da quella dell'art. 41 Cost. che – secondo autorevole opinione – «identifica l'iniziativa economica con l'investimento, quale atto che costituisce il fondamento logico di un processo produttivo qualitativamente determinato, o, più precisamente, definendone la natura nell'ambito generale degli investimenti patrimoniali, con quello che gli economisti qualificano, per l'appunto, come investimento di iniziativa (o speculativo), il quale può determinarsi giuridicamente come atto di destinazione di beni capitali al processo produttivo»¹².

Quest'ultima impostazione genera a sua volta perplessità, perché porta come corollario a concludere che vi sarebbe un'area di piena libertà (di allocazione di capitali nel circuito economico) e un'area (concernente le modalità di svolgimento dei processi economici) condizionata dai limiti dettati dalla Costituzione nel secondo comma dell'art. 41 oltre che dall'art. 44, per quel che concerne più specificamente le iniziative in agricoltura.

La tesi appena esposta, per quel che concerne il secondo aspet-

¹⁰ C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 Cost.*, ne *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954, il quale sintetizzava il suo pensiero così: «Il semplice fatto della proprietà di un fondo obbliga (...) allo sfruttamento del fondo» e ne rinveniva la ragione nella natura di bene economico del fondo: «per la terra invece è stabilito dalla stessa Costituzione che essa è da considerarsi sempre bene economico e da utilizzare come strumento di produzione» (pp. 196-197). Singolari convergenze si registrano al riguardo anche con matrici di pensiero più liberali: così, N. IRTI, *Impresa e azienda agraria*, in *Nuovo Diritto agrario*, 1977, p. 577: «Il proprietario non ha dunque la libertà di decidere se destinare o non destinare la terra alla produzione poiché essa deve di regola costituire un bene aziendale». Si veda anche la posizione di S. CASSESE, *Dalla proprietà all'impresa: i beni destinati dallo Stato alla produzione*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 609 ss., il quale sottolinea la posizione di non libertà che caratterizza la posizione dei proprietari di beni produttivi allorché si tratta di decidere in ordine alla destinazione del bene.

¹¹ Converte su queste notazioni critiche, F. ADORNATO, *Costituzione e agricoltura tra vecchio e nuovo*, in *La Costituzione italiana e l'agricoltura*, Atti del Convegno organizzato dall'INEA, Roma, INEA, 2009, p. 40, il quale reputa limitativa la lettura dell'art. 44 Cost. «solo dal punto di vista del miglioramento quantitativo della produzione».

¹² A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 594.

to, è indiscussa; per quel che concerne il primo profilo, la tesi è stata autorevolmente contraddetta sul piano scientifico da chi ha sottolineato che «per ciò che concerne le ipotesi di iniziativa economica, l'atto singolo non è rilevante in quanto tale: esso è un frammento di una operazione più ampia che individua un'attività composita di regolamentazione, di organizzazione di atti materiali, esecutivi, ecc.»¹³.

Anche lo sviluppo effettivo dei mercati, letto nell'ottica della dialettica privato-collettivo, ha contribuito a smentire quella impostazione: è sempre più presente, infatti, nel dibattito più generale l'esigenza di preservare una logica concorrenziale che mira ad evitare, a monte, investimenti che portino a vanificare l'esistenza stessa di un mercato nel settore: la tutela dell'iniziativa economica intesa come più generale interesse collettivo risulta premiata rispetto all'interesse del singolo, al fine di evitare la nascita di monopoli od oligopoli dannosi non solo per i concorrenti ma anche per il pubblico dei consumatori/utenti. Su altro versante, è talora lo stesso interesse nazionale (in materia di difesa o sicurezza o di presidio di caposaldi del sistema) a suggerire l'introduzione di tecniche (come la *golden share*) idonee a preservare forme di controllo pubblico su attività essenziali e strategiche, il che pone limiti anche ai cc.dd. "investimenti di iniziativa".

Sul versante dell'agricoltura, decise smentite alla logica produttivistica che ha illuminato alcune letture dell'art. 44 (con riguardo allo sfruttamento del suolo) giungono dalle grida di dolore di un mercato caratterizzato da sovrapproduzioni e dalla corrispondente evoluzione sul piano della disciplina positiva dalla regolamentazione europea in materia di *set-aside*, di riforestazione, di divieti di reimpianto e di premi per l'abbandono della produzione, di prelievi di corresponsabilità, di contingentamento delle produzioni mediante l'ideazione di diritti a produrre (le cc.dd. quote di produzione, peraltro basate su un fermo immagine assolutamente sbagliato, che portato l'Italia ad accusare gravi danni finanziari nel settore delle quote-latte), e dall'affermarsi di pratiche di agricoltura sostenibile, di agricoltura di pre-

¹³ Così, G.B. FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1968, p. 174 s. Più in generale sul tema, v. L. FRANCIOSI, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, specie p. 189 ss.

cisione¹⁴, di agricoltura biologica e di agricoltura senza terra e da un più generale potenziamento del *know-how* biotecnologico.

Alla luce delle annotazioni che precedono, sembra da prediligere una lettura socialmente più aperta atta a considerare le valenze non strettamente produttivistiche dei beni economici¹⁵ e a riconsiderare il profilo della “economicità” dei beni in senso più ampio, quali beni economici in grado di curare soddisfazioni sociali rilevanti (v. tutela del paesaggio; tutela forestale; tutela idrogeologica; e, più in generale, la ottimizzazione delle scelte di destinazione dei beni in funzione della sempre più evidente scarsità della risorsa “suolo”, della risorsa “aria”, della tutela della salute e dell’ambiente, etc.).

In questa prospettiva, la direttrice costituzionale del «razionale sfruttamento del suolo» si presta ad una versione meno “agraristica” del tema, che mira a consentire alla stessa agricoltura di recitare un ruolo attivo, meno residuale e meno ideologico e più capace di svilupparsi conquistando spazi inediti sul terreno dei servizi (non solo di quelli volti all’integrazione dell’attività nelle microaziende ma anche di quelli diretti a realizzare più solide integrazioni macroeconomiche nei sistemi di filiera e nelle relazioni agroindustriali).

Persistono comunque, evidenti limiti nell’impostazione dell’articolo 44 Cost.¹⁶ di cui si dirà di seguito.

¹⁴ Sul tema, v. la interessante disamina di M. FERRARI, *Agricoltura di precisione: proprietà o accesso?*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 222 ss. L’Autore riconduce gli obiettivi dalla forma economica sintetizzata nell’acronimo ADP in quattro macroaree: «La prima riguarda l’ambito economico: è facile intuire come un uso più preciso dei fattori di produzione possa comportare costi minori, ad es. in termini di ore lavorate, carburante impiegato, fertilizzanti o altri prodotti chimici utilizzati. La seconda concerne la tutela dell’ambiente. Anche in questo caso è agevole comprendere che l’impiego chirurgico di prodotti di sintesi, ma anche della stessa acqua di irrigazione e del carburante, possa ridurre l’impronta ecologica della produzione agricola contribuendo al raggiungimento di un’agricoltura sostenibile. La terza tocca profili di *food security*; la maggiore efficienza dei processi dovrebbe aumentare la produttività e, quindi, il cibo disponibile per sfamare la popolazione mondiale. Infine, la quarta macroarea interessa la logistica. Sistemi automatizzati ed interconnessi di rilevazione dei dati migliorano sia la tracciabilità, sia la logistica delle operazioni pre- post-raccolta».

¹⁵ In questa direzione, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Bologna, 1981, p. 379.

¹⁶ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a L. FRANCIOSI, *La proprietà fondiaria*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, 7, II, Torino, 2005, specie p. 481 ss.

3. La Carta costituzionale del 1948 è stata in grado per tutta la seconda metà del secolo scorso di assicurare una forte spinta propulsiva dapprima diretta, poi indiretta, ad uno sviluppo economico-sociale, che ha profondamente modificato sia i rapporti sociali in agricoltura sia il ruolo stesso di quest'ultima nel sistema produttivo del Paese, segnando il difficile passaggio da un'economia di sopravvivenza ad un'economia di mercato.

L'impulso principale ad incidere sui rapporti economico-sociali in agricoltura è derivato, soprattutto, dalla più generale capacità di incidenza dell'art. 42, 2° comma, Cost., grazie al quale è stato possibile ridefinire più generali assetti dei beni economici, conformando le diverse proprietà secondo un più avanzato equilibrio tra interessi generali e poteri proprietari. Dei limiti generali di questa azione si dirà di seguito.

Qui occorre sottolineare che è stato possibile dar vita a consistenti modifiche del quadro normativo e, conseguentemente, degli assetti economico-sociali del Paese, anche grazie alle idee-forza tracciate dall'art. 42 Cost., non specificamente dedicate all'agricoltura, ma in grado di incidere efficacemente anche su questo versante.

La riflessione condotta nella prospettiva della piena valorizzazione dell'attuale quadro costituzionale, porta ad osservare che privilegiare un approccio più generale, in termini di disciplina dei beni, rispetto a quello più restrittivo canalizzato dall'ottica del diritto di proprietà, rende senz'altro più agevole l'opera di legislatori e interpreti e sicuramente meno equivoca la situazione: non si tratta solo e tanto di distinguere tra spazi d'azione riservati al titolare della forma di appartenenza e spazi d'azione riservati al legislatore e all'azione pubblica; si tratta, piuttosto, di regolare in relazione ai beni economici la convivenza tra diverse destinazioni, talune di interesse proprietario (pubblico o privato che sia) e altre di interesse collettivo (interesse non sempre coincidente con l'interesse pubblico come rappresentato dall'ente esponenziale), sino al limite minimo che consenta di apprezzare un contenuto economico residuale alla forma proprietaria, senza rinnegarne l'esistenza (il limite della c.d. espropriazione sostanziale).

3.1. Nel delineare una prima rassegna di principi costituzionali che hanno contribuito ad indirizzare il disegno riformatore del legislatore, il pensiero corre ai principi costituzionali dettati in generale, in materia di lavoro, famiglia e cooperazione, di tutela della salute collettiva e dell'ambiente, di tutela del risparmio e (artt. 9, 29, 32, 36, 37, 45 e 47 Cost.), che hanno permesso di condurre in porto una vasta produzione legislativa.

A questa produzione di matrice costituzionale si deve, fra l'altro:

- il rafforzamento del lavoro in agricoltura e una tutela del lavoro collettivo (la tutela assicurata alle donne e, più in generale, ai componenti dell'impresa familiare);
- la tutela accordata alla crescita della proprietà diretto coltivatrice, mediante politiche di favore in sede fiscale e di incentivi alla crescita, finanziari e non (si pensi allo strumento della prelazione);
- il sostegno per le organizzazioni cooperative agricole, consortili e, più di recente, per le associazioni dei produttori, anche ai fini della programmazione di settore e della definizione di contratti di filiera;
- il riconoscimento della legittimità per l'esercizio in sede agricola di servizi per il tempo libero nonché l'apprezzamento del ruolo dell'agricoltura nella difesa dell'ambiente e nell'assetto del territorio (su questi ultimi versanti, anche ad opera della legislazione e della programmazione regionale); etc.

3.2. È indubbio il ruolo svolto dai principi costituzionali per affermare un disegno riformatore in grado di innovare profondamente gli assetti economico-sociali del settore agricolo, talora in un più generale contesto.

Senza pretese di completezza, si segnalano alcune delle riforme più rilevanti, realizzate all'insegna dei principi costituzionali¹⁷, che hanno determinato un decisivo ampliamento del catalogo dei diritti,

¹⁷ Salvo quella specificata *sub c)*, che fuoriesce dalla canalizzazione operata dalla Costituzione e si muove in altra direzione, ma che è stata inserita nel catalogo, vuoi perché comunque afferma dei diritti prima inesistenti (riconducibili semmai nel più ampio alveo delineato dall'art. 41, 1° comma, Cost.), vuoi perché meritevole di sviluppo anche per meglio comprendere la natura dell'altro diritto apparentabile specificato *sub b)*.

in grado di assicurare un avanzamento complessivo del settore sul piano sociale prima ancora che economico.

a) Merita di sicuro il primo posto la riforma del diritto di famiglia del 1975, che trova la sua base motiva nei principi fondamentali della Costituzione (artt. 2, 3 e 29) intesi ad affermare i diritti della donna nell'ambito della formazione sociale "famiglia" e, in particolare nell'impresa familiare.

L'art. 89 della legge n. 151/1975 introduce *ex novo* la Sezione VI (dedicata all'"Impresa familiare") del Capo VI ("Del regime patrimoniale della famiglia") del Titolo VI ("Del Matrimonio") del Libro I ("Delle persone e della famiglia") del Codice civile: questa novità legislativa afferma diritti di partecipazione alle decisioni e di condivisione degli utili principalmente in favore delle donne (in quanto soggetti che prestano l'attività di lavoro nella famiglia) ma anche in favore dei figli anche minori. La riforma è di vasta portata, anche se restano da affrontare altre sacche di resistenza¹⁸, e la sua sfera d'azione coinvolge non solo il settore agricolo ma anche altri settori, tra cui segnatamente il settore artigianale e quello turistico.

Nel settore agricolo, il riconoscimento specifico dell'impresa familiare coltivatrice ha trovato poi spazio, anche al fine dell'attribuzione di nuove prerogative, nell'art. 48 della legge di riforma dei contratti agrari (legge n. 203 del 1982), che si preoccupa di riconoscere il ruolo di concessionario non al capofamiglia firmatario del contratto ma alla famiglia coltivatrice, assicurando altresì una stabilità al rapporto (che prosegue con uno dei compartecipi, che assicuri un terzo della capacità lavorativa richiesta dal fondo) per il caso in cui venga meno l'apporto di altro/i componente/i. Per converso, ai diritti si affiancano responsabilità per le obbligazioni assunte nello svolgimento del rapporto agrario, anche in capo ai familiari.

b1) Una importante attribuzione legislativa riguarda il diritto di prelazione riconosciuto ai coltivatori diretti per rafforzare l'ampiezza

¹⁸ A. TOMMASINI, *Minori e donne in agricoltura (l'utopico principio costituzionale della parità di trattamento)*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 235 ss.

aziendale e rendere l'azienda più efficiente sotto il profilo tecnico ed economico.

La complessa evoluzione legislativa sino ad un certo punto segue le tracce del dettato costituzionale, che incoraggia l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice (art. 47 Cost.) e, più in generale, incoraggia la piccola e media proprietà (art. 44 Cost.); da un certo momento, la spinta dell'evoluzione più generale del mercato europeo ha scardinato i confini della nostra Costituzione e ha tracciato nuovi percorsi per l'agricoltura professionale, in parte innestati sui vecchi, in parte del tutto autonomi.

Rientra sicuramente nella prima stagione sia l'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, che riconosce al coltivatore diretto insediato sul fondo sulla base di un contratto agrario il diritto di prelazione all'acquisto a parità di condizioni con eventuali terzi offerenti, sia l'art. 7 della legge n. 817 del 1971, che ha esteso il diritto di prelazione anche in favore del proprietario coltivatore diretto di fondi confinanti, a condizione che non ci siano coltivatori diretti insediati sul fondo.

Il diritto viene riconosciuto solo in favore di figure che rivestano la qualifica di coltivatore diretto o che siano a questo equiparabili¹⁹.

Nella prima evoluzione legislativa non godevano di questo beneficio gli IATP, Imprenditori agricoli a titolo principale, in quanto non annoverati tra i soggetti deboli meritevoli di protezione particolare, ai fini dell'ampliamento aziendale.

È bene sottolineare che la giurisprudenza aveva altresì ristretto l'area dei beneficiari, in base al principio di effettività, precisando che il "soggetto debole" non può approfittare del proprio *status* di coltivatore diretto ma deve meritare il *favor* in quanto effettivamente dedito alla coltivazione diretta del fondo confinante²⁰.

¹⁹ L'art. 16, comma 5°, della stessa legge n. 817 del 1971 estende il diritto di prelazione alle cooperative agricole. Il diritto di prelazione viene riconosciuto anche in favore delle società agricole di persone qualora la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dal Registro delle imprese (art. 2.3. d.lgs. n. 99 del 2004).

²⁰ Si vedano i requisiti previsti dall'art. 8, primo comma, della legge n. 590 del 1965. Sul piano della giurisprudenza, si segnala Cass. 24 maggio 2002, n. 7635, là dove si evidenzia che «nell'accordare la prelazione agraria al coltivatore diretto proprietario di

b2) Solo nei primi anni del nuovo millennio si apre una nuova stagione: l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 riconosce il diritto di prelazione del confinante (sempre a condizione che sul fondo questo diritto non venga esercitato dal coltivatore diretto insediato, qualora vi fosse) anche alla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale²¹, (ora IAP)²².

La differenza tra questa figura e quella ormai superata dell'IATP, è marcata soprattutto dal diritto interno italiano, più severo nel filtrare le condizioni per accedere ai fondi comunitari²³.

È stato sottolineato con efficacia che «nel caso della prelazione dell'IAP confinante non si tratta di favorire l'insediamento, da parte del nuovo proprietario, di una impresa coltivatrice diretta, perché in realtà un'impresa di maggiori dimensioni è già esistente, quanto piuttosto di promuovere l'ampliamento delle basi fondiarie

terreni confinanti con quelli offerti in vendita, l'art. 7 legge n. 817 del 1971 pone come condizione essenziale che tali terreni siano coltivati direttamente dal proprietario, senza che possa diversamente rilevare la sua attività di coltivatore diretto, ove esercitata con riguardo ad altri fondi, giacché solo nel primo caso si ottiene, con l'accorpamento, lo scopo perseguito dalla legge, cioè la formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

²¹ L'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001 assicura rilievo anche alla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (ora IAF): «Ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui rispettivamente all'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, ed all'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, nel caso di più soggetti confinanti, si intendono, quali criteri preferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associate dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del reg. (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999».

²² Per questa figura occorre far riferimento all'art. 1, comma 1°, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, che richiede, ai fini di tale qualifica, il possesso di competenze e conoscenze professionali, l'impiego di almeno il 50% del proprio tempo di lavoro complessivo nell'agricoltura e un reddito da attività agricola pari ad almeno il 50% del reddito globale da lavoro.

²³ In precedenza, la legislazione italiana risultava più severa di quella comunitaria, richiedendo all'IATP, di dedicare alle attività agricole i due terzi del tempo di lavoro complessivo e soprattutto di ricavare dall'agricoltura non i due terzi del reddito da lavoro, ma addirittura i due terzi del reddito globale, derivanti anche da redditi di capitale o da altri cespiti: sul punto, criticamente, L. RUSSO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Trattato breve di diritto italiano e comunitario*, 3ª ediz., Cedam, Padova, 2003, p. 263 ss.

dell'azienda, in una logica di maggiore efficienza»²⁴. Così stando le cose, «ove si considerino le finalità in vista delle quali è stata elaborata la definizione legislativa di IAP sembra difficile immaginare che si sia voluta subordinare il diritto di prelazione dell'IAP alla costituzione di un'impresa diretto-coltivatrice»²⁵, cosicché risulta fuori luogo richiedere all'IAP, ai fini della fruizione dell'estensione del diritto di prelazione, di possedere il requisito della disponibilità di una capacità lavorativa sufficiente a soddisfare, per almeno un terzo, le esigenze di coltivazione del fondo in vendita in aggiunta ad altri già posseduti in proprietà o in enfiteusi.

Il riconoscimento del diritto di prelazione del confinante all'IAP si muove dunque, oltre la direttrice di percorso tracciata dal principio costituzionali di cui all'art. 44 (di «aiuto alla piccola e media proprietà») e al di fuori della logica propria dell'art. 47 Cost. che limita il *favor* per l'accesso a quei soli soggetti in grado di dar vita alla proprietà diretto coltivatrice.

La valorizzazione del requisito della professionalità, a prescindere dalla scala di grandezza aziendale e dalla misura del lavoro Questa aprendo spazi per la crescita, anche nel nostro Paese, di soggetti forti ed efficienti in grado di meglio competere sul mercato globale ed europeo.

Sempre di matrice comunitaria, il *favor* legislativo per l'aggregazione aziendale in compendio unico finalizzata a raggiungere quei livelli di redditività in grado di sostenere e fruire delle erogazioni per il sostegno degli investimenti previsti dai piani regionali di sviluppo rurale che specificano le opportunità offerte dalla regolamentazione europea.

La disciplina di favore fiscale mira alla costituzione del compen-

²⁴ Così, A. SCIAUDONE, *Il "nuovo" IAP*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 323, il quale, prima di arrivare alla conclusione appena riferita, aveva precisato quanto segue: «Il coinvolgimento di professionisti dotati di un ampio bagaglio di conoscenze tecniche ed economiche, acquisite indipendentemente dallo svolgimento di un'attività di coltivazione, segnala che all'interno della qualifica di IAP convivono in realtà due diversi modelli di organizzazione aziendale: quello proprio dell'impresa diretto-coltivatrice e quello dell'impresa agricola medio-grande» (p. 322).

²⁵ A. SCIAUDONE, *op. cit.*, p. 322.

dio unico e alla conservazione dell'integrità aziendale, e ricollega le agevolazioni fiscali ad un vincolo di indivisibilità decennale (v. art. 5 *bis* del d.lgs. n. 228 del 2001 di Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, introdotto dal successivo art. 7 del d.lgs. n. 99 del 2004); è significativo osservare che la coltivazione diretta non è necessariamente richiesta per fruire di queste forme di incentivo, se non per il caso specifico del maso chiuso²⁶.

Questa riforma supera, prevedendone l'abrogazione esplicita, la disciplina codicistica affidata agli artt. 846, 847 e 848, di difficile applicazione per i farraginosi meccanismi amministrativi immaginati (v. art. 847 abrogato) e per la logica sanzionatoria perseguita, peraltro a mezzo di improbabili attivazioni dell'autorità giudiziaria (v. art. 848 abrogato). La nuova disciplina si affida, invece, alle c.d. sanzioni positive: agli aiuti finanziari messi in campo dall'ISMEA, ai vantaggi fiscali e tributari, alla riduzione dei costi di trasferimento, alla ricomposizione fondiaria anche a mezzo di affitto, al riconoscimento di un ruolo attivo della cooperazione, soprattutto di quella giovanile.

3.3. L'art. 17 della legge n. 865 del 1971 (legge di riforma della casa) prevedeva che, in caso di espropriazione per pubblica utilità al coltivatore diretto spettasse una indennità diretta da parte dell'espropriante, il che ha costituito un decisivo passo avanti rispetto all'impostazione adottata dall'art. 1638 cod. civ., che consentiva all'affittuario solo un'azione di rivalsa nei confronti del locatore proprietario²⁷.

La discussione sul profilo funzionale di questa indennità aggiuntiva si è rivelata sin dalle origini (allorquando la materia era disciplinata dalla dal Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865) significativa per più aspetti.

²⁶ V. art. 5 *bis*, d.lgs. n. 228 del 2001. La coltivazione diretta, diventa una eccezione che si giustifica nel particolare contesto del maso chiuso, che si presenta come figura tipica che vive in un'area territoriale ridotta del nostro Paese, per la quale non è prevista la prelazione del confinante: sul tema, L. RUSSO, *Il maso chiuso quale paradigma dei rapporti tra Costituzione e agricoltura*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 199 ss.

²⁷ Sul tema, L. FRANCARIO, *Proprietà agraria e indennizzo personalizzato*, Milano, 1996, p. 63,

È bene sottolineare che la riforma era stata concepita proprio per rendere più effettiva la tutela dei diritti aziendali in caso di esproprio considerando l'«azienda agricola (...) quale bene diverso e più consistente rispetto al 'terreno agricolo'»²⁸.

Lo scopo non era dunque quello assistenziale, di creare un beneficio meramente personale a vantaggio di una categoria di soggetti deboli²⁹, bensì quello di tener conto dell'effettivo pregiudizio subito dal soggetto espropriato e di porre rimedio non solo alla sopravvenuta indisponibilità del bene produttivo ma anche al venir meno di una fonte di lavoro: il meccanismo prevedeva inizialmente vantaggi ad uso esclusivo non già di uno *status* (comunque in astratto significativo, quale quello della figura del coltivatore diretto), quanto di soggetto che risultava effettivamente dedito al lavoro sul fondo oggetto di espropriazione oltre che in possesso della su richiamata qualifica di coltivatore diretto³⁰.

Le nuove formulazioni adottate dal Testo Unico in materia di

²⁸ Sul punto, si veda l'approfondimento condotto nell'*op. ult. cit.*, p. 140 ss.

²⁹ Si è parlato al riguardo di indennità-elargizione, per sottolineare il radicamento della misura legislativa in ragioni estranee alla logica di mercato e, comunque, alla logica di riparazione giustificata dalla procedura ablativa posta in essere: così F. FAVARA, *L'indennità aggiuntiva a favore dei coltivatori nella nuova disciplina dell'espropriazione*, in *Impresa, ambiente e pubbl. ammin.*, 1976, I, p. 679 ss. In relazione alla disciplina dettata dagli artt. 40 e 42 del T.U. sulle espropriazioni, si è giustificata la *ratio* normativa facendo riferimento ad una presunta «natura assistenziale e sociale dell'indennità aggiuntiva prevista in favore di alcuni soggetti tassativamente determinati ritenuti particolarmente deboli dalla normativa (con esclusione di ogni altro soggetto)»: così, P. PIRRUCCIO, *L'espropriazione per pubblica utilità. Procedimento amministrativo e contenzioso giurisdizionale*, Cedam, Padova, 2011, p. 422.

³⁰ La Cassazione ha precisato che: «In tema di espropriazione dei suoli agricoli, l'art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865, nel riconoscere il diritto alla c.d. indennità aggiuntiva in favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante, proprietario coltivatore diretto), condiziona la concreta erogazione del beneficio alla utilizzazione agraria del terreno, con conseguente esclusione dal novero dei soggetti aventi diritto, non solo dell'affittuario esercente attività diverse dalla coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale sul fattore lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata, tanto individuale quanto costituito sotto forma di società commerciale (di capitali o di persone), senza che tale esclusione possa dirsi in contrasto con i principi di cui all'art. 3 Cost., attesa la oggettiva differenza fra tali soggetti e quelli espressamente menzionati dalla norma di legge»: così, Cass. sez. I, 19 febbraio 2003, n. 2477, in *Cons. Stato*, 2003, II, p. 773.

Espropriazione (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, così come modificato dal d.lgs. n. 302 del 2002) prevedono:

- per l'esproprio di un'area edificata, solo un'indennità determinata nella misura del valore venale (art. 38)³¹;
- per l'esproprio di un'area edificabile (art. 37) una indennità pari al valore venale³²; qualora detta area «sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto (oltre all'indennità basata sul valore venale³³) anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari»;
- per l'esproprio di un'area non edificabile, fermo restando che, in caso di coltivazione effettiva, l'indennità principale viene misurata sulla base del valore agricolo (non di quello medio virtuale) che tiene «conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati» (art. 40, 1° comma), una indennità commisurata, questa volta, al valore agricolo medio (e non a quello effettivo) spetta sia al proprietario coltivatore diretto o imprenditore a titolo principale³⁴ (art. 40, 4° comma) sia

³¹ Salvo che «la costruzione ovvero parte di essa sia stata realizzata in assenza della concessione edilizia o della autorizzazione paesistica, ovvero in difformità», nel qual caso «l'indennità è calcolata tenendo conto della sola area di sedime in base all'art. 37 ovvero tenendo conto della sola parte della costruzione realizzata legittimamente» (art. 38, 2° comma).

³² Salvo che l'espropriazione non sia finalizzata a realizzare interventi di riforma economico sociale, nel qual caso, l'indennità viene ridotta del 25% (art. 37, 1° comma, T.U.).

³³ È lo stesso primo comma ad operare la precisazione, salvo aggiungere che: «Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento». Il secondo comma dell'art. 37 consente, viceversa, di andare oltre la misura del valore venale, consentendo ad un ulteriore 10% nel caso si pervenga ad un accordo di cessione, il che ovviamente diminuisce la durata della procedura e consente il risparmio di costi di contenzioso.

³⁴ Questa figura (IATP), introdotta dall'art. 12 della legge n. 153 del 1975 e ridefinita dall'art. 13 della legge n. 233 del 1990 (che prevedeva il requisito della destinazione di almeno due terzi del proprio tempo con ricavi non inferiori al 75% del totale del proprio reddito globale da lavoro, ridotto al 50% per i territori montani e le aree svantaggiate) è stata assorbita e superata da quella dell'imprenditore agricolo professionale

«al fittavolo, al mezzadro o al compartecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari» (art. 40, 9° comma).

L'assetto normativo appena descritto è frutto dell'intervento demolitore della Corte costituzionale³⁵, che ha indotto il legislatore (con il comma 89° dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244) a superare il testo dei primi due commi dell'art. 37³⁶ del Testo Unico del 2001.

La indennità aggiuntiva continua, tuttavia, a costituire fonte di equivoci.

Nel 2016, la Cassazione, con la sentenza n. 11464 del 2016 ha ribaltato la lettura sino allora prevalente³⁷ della disciplina dettata in materia, assicurandole autonomia rispetto al principio dell'unicità dell'indennità di esproprio, optando per l'interpretazione che porta a concludere che «essa, al contrario, trova fondamento nella diretta attività di prestazione d'opera sul terreno espropriato e nella situa-

(IAF), figura, a sua volta, introdotta con due decreti legislativi attuativi della normativa comunitaria (n. 99 del 29 marzo 2004 e n. 101 del 27 maggio 2005). Quest'ultima figura si caratterizza per dedicare all'attività di impresa agricola (direttamente o come socio) almeno il 50% del tempo di lavoro complessivo e per ricavare da detta attività almeno il 50% del reddito globale di lavoro, salvo il 25% se opera in zone svantaggiate *ex art. 1 d.l. 29 marzo 2004, n. 99*; l'art. 5-*quater* di questo d.lgs. precisa che «qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale, come definito nel presente articolo».

³⁵ Sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007.

³⁶ Il testo precedente era il seguente:

37.1. «L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto nella misura del quaranta per cento, pari alla somma del valore venale del bene e del reddito dominicale netto, rivalutabile ai sensi degli articoli 24 e seguenti del decreto legislativo 22 dicembre 1986, n. 917, e moltiplicato per dieci».

37.2. «La riduzione di cui al comma 1 non si applica se sia stato concluso l'accordo di cessione o se esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva».

³⁷ La vecchia linea interpretativa, trovava forza nella pronuncia della Corte cost. n. 1022/1988, per la quale l'indennità aggiuntiva non poteva costituire un onere aggiuntivo per l'espropriazione del diritto di proprietà, ma doveva essere defalcata dall'indennità spettante al proprietario. La Cassazione (v. per tutte Cass. n. 14782/2014) su questa scia aveva ribadito che l'indennità di esproprio restava unica e che questa non poteva comunque superare il valore venale del bene.

zione privilegiata che l'art. 35 Cost. e ss. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo fra l'altro che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (Corte cost. 2 luglio 1972, n. 155)».

Questa diversa impostazione legittima, quanto meno a prima vista, l'opinione che complessivamente l'onere dell'espropriazione possa superare il valore venale del bene oggetto di ablazione.

Per meglio comprendere sia l'evoluzione diacronica della normativa e del corrispondente dibattito sia, soprattutto, la *ratio* dell'attuale disciplina e l'orizzonte in cui, più o meno consapevolmente, l'interprete la colloca, occorre distinguere decisamente la base concettuale delineabile nella prospettiva dell'espropriazione del diritto (di proprietà) da quella fondata, invece, sull'espropriazione del bene (fondiario).

Sul primo versante, si impone una rilettura obbligata della sentenza della Corte costituzionale n. 1022 del 1988, che aveva precisato che l'indennità aggiuntiva andava sottratta da quella dovuta al proprietario³⁸; questa conclusione convergeva con l'idea dell'indennità unica e con il convincimento che l'onere espropriativo non potesse eccedere il valore venale del bene.

Ovviamente, con lo sguardo rivolto all'esito attuale dell'evoluzione normativa, si registrano casi in cui (come avviene per l'espropriazione del diritto di proprietà in capo ad un coltivatore diretto)

³⁸ La spiegazione viene così riassunta da F. PITERÀ, *La nuova disciplina dell'espropriazione*, Utet, Torino, 2004, p. 271 s. La Corte costituzionale si sarebbe così espressa «perché, all'epoca del suo intervento, tale indennità era commisurata al valore venale del bene. Mutato, nel 1992, il criterio di computo dell'indennità dovuta al proprietario dell'area edificabile non vi era ragione di infliggere a quest'ultimo l'ulteriore beffa della sottrazione dell'indennità aggiuntiva dovuta al coltivatore diretto che veniva a perdere, per effetto dell'espropriazione, il lavoro, dall'importo della indennità a lui spettante e che, come si è constatato sopra, rappresenta il 30-32% del valore venale del bene. È così venuto a cessare il motivo principale che sottostava alla ratio ispiratrice della sentenza della Consulta: l'impossibilità che l'indennità di esproprio complessivamente dovuta fosse superiore al valore venale dell'area. Di tutto ciò si è resa conto la Corte di cassazione che con sentenza del 16 novembre 2001, n. 14371, ha riconosciuto l'inapplicabilità del principio affermato da Corte costituzionale (sent. 1022/1988) in quanto, dopo il cambiamento del criterio di calcolo dell'indennità di esproprio delle aree edificabili, non sarebbe potuto accadere di corrispondere un'indennità di esproprio, ancorché maggiorata, superiore al valore venale dell'area».

l'indennizzo corrisposto (comprensivo dell'indennità aggiuntiva) supera (almeno formalmente) il valore venale del bene.

La riforma legislativa dell'indennità d'esproprio, a suo tempo operata con l'ormai superato art. 5 *bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359), aveva introdotto criteri che riconoscevano un indennizzo pari a circa il 35% del valore edificatorio e che accantonavano il sistema precedente basato sul valore di mercato.

Il ricorso storico, che ha portato all'attuale disciplina delineata dall'art. 37 T.U. (come riformato nel 2007), si fonda nuovamente sul valore di mercato del bene fondiario inteso come bene (materiale) potenzialmente fruibile da parte del proprietario a fini edificatori e, talora, effettivamente utilizzato a fini agricoli prima dell'avvio della procedura espropriativa.

La disciplina dell'esproprio di aree agricole richiede una precisazione critica preliminare: pur essendo aree, in linea di massima, ad edificabilità limitata (nei limiti della cubatura assentibile nelle aree agricole), la loro disciplina è affidata dal T.U. alla Sezione IV (dedicata alla "Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile"): l'art. 40 T.U. Espropriazione prevede che per queste aree possa effettuarsi una valutazione riferibile alla «possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola»; ancora una volta la destinazione agricola funge da criterio residuale di qualificazione delle aree non edificabili (cui – come si è appena sottolineato – si riferisce l'intitolazione della Sezione IV del T.U.), piuttosto che da esclusivo criterio positivo di individuazione-valutazione del bene destinato all'esercizio dell'impresa agricola.

Si deve aggiungere, inoltre, che la formulazione dell'art. 40, 1° comma, pur innovativa rispetto al passato (in quanto cerca di radicarsi sempre più su valori concreti piuttosto che su parametri astratti), prende in considerazione nel calcolo economico solo le componenti materiali visibili (colture effettivamente praticate e manufatti edilizi) non già i valori aziendali invisibili (*intangible assets*)³⁹.

³⁹ Tornano opportune le precisazioni di G. CERISANO, *La procedura di espropriazione per pubblica utilità*, Cedam, Padova, 2016, p. 243 s.: «Tuttavia, la questione dell'in-

È stato a suo tempo avvertito che il riferimento all'azienda presente nel primo comma dell'art. 40 T.U. Espropriazione è solo funzionale ad un criterio complementare di valutazione del bene materiale costituito dal terreno⁴⁰.

Se si ragiona nella prospettiva delle indennità aggiuntive, si resta comunque nel campo di beni destinati nei fatti all'uso agricolo (v. in particolare, l'art. 37, ult. comma; ma v. anche art. 40, 1° e 4° comma, e art. 42 T.U. Espropriazione).

Secondo questa visuale, dunque, l'indennità aggiuntiva trova spazio solo qualora il terreno sia effettivamente coltivato da un soggetto qualificato.

Continuo a ritenere inesatta l'idea che le indennità aggiuntive finiscano per condurre il complessivo onere espropriativo oltre il valore venale, in quanto questa conclusione risente di un peccato originale che porta alla sottovalutazione del bene espropriato (il cui valore non si esaurisce nel bene materiale oggetto del diritto di proprietà); a questa conclusione ha contribuito indirettamente l'idea profondamente errata e fuorviante che in agricoltura il fondo agricolo coinci-

dennizzabilità del 'bene azienda', intesa come organizzazione di beni e servizi, ha costantemente conosciuto, salve rare eccezioni, un approccio negazionistico da parte della giurisprudenza, quest'ultima tenacemente ancorata all'idea che l'indennità di espropriazione non potesse che riguardare il solo bene materiale, e non potesse includere poste diverse da quelle strettamente connesse al valore di esso. Sennonché una tale posizione oltre che essere del tutto illogica, atteso che non si capisce perché il bene azienda non debba rappresentare un bene della vita indennizzabile quando pregiudicato dall'attività espropriativa, è anche apertamente contrastante con i principi e con il diritto vivente richiamati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha più volte riconosciuto il diritto alla percezione dell'indennizzo commisurato al reale pregiudizio che il proprietario, o altro soggetto, abbia risentito per l'impossibilità a continuare a svolgere, nell'immobile espropriato, la propria attività imprenditoriale. La CEDU, per esempio, con la sentenza 10 gennaio 2012, Di Marco/Italia, ha condannato l'Italia per non avere riconosciuto al proprietario di un'azienda commerciale (nello specifico, un parco giochi), semplice locataria dei beni espropriati, il pregiudizio rappresentato dalla perdita dei beni aziendali, dell'area sulla quale si sarebbe continuata a svolgere l'attività e dell'avviamento commerciale, ed ha considerato che l'espropriazione avesse privato il ricorrente del necessario strumento di lavoro. A buon peso, ha pure riconosciuto al ricorrente il risarcimento dei danni morali, atteso che 'la violazione dei diritti del ricorrente sanciti dall'art. 1 del Protocollo n. 1 ha dovuto suscitare nell'interessato sentimenti di impotenza e di frustrazione. A parere della Corte, a questo danno morale si deve riparare in modo adeguato'».

⁴⁰ L. FRANCARIO, *Proprietà agraria e indennizzo personalizzato*, cit., p. 50.

desse con l'azienda agricola. Questo punto d'approdo è stato oggetto di contestazione e di esame, sia per meglio apprezzare il tema dei miglioramenti sia per apprezzare meglio la qualificazione e la specificità della nozione di azienda agricola e di impresa agricola⁴¹.

I beni destinati all'agricoltura, in caso di espropriazione non vengono in rilievo dunque nella loro mera consistenza materiale (*id est* il terreno) ma comprendono altri valori, quali quelli aziendali⁴². In caso di ablazione, che comporti sacrificio di valore intrinsecamente connesso al bene alla stregua di lavoro condensato, il valore del bene economico da un punto di vista sociale e non della mera appartenenza proprietaria è superiore al mero valore materiale del bene fisico costituito dal terreno.

In altri termini, se si ragiona non più in termini di espropriazione dei diritti del proprietario ma degli interessi giuridicamente rilevanti che insistono sul bene espropriato, assumono rilevanza valori e interessi di carattere non strettamente proprietario, che meritano di essere indennizzati non certo per ragioni assistenziali.

3.4. Sul finire del secolo scorso si è assistito ad un notevole ampliamento del ruolo affidato all'impresa agricola. Fino ad un certo momento è risultato chiaro che lo statuto dell'impresa agricola fosse radicato su quello della proprietà agraria e che il regime di *favor* previsto per il settore potesse giustificarsi in nome di limiti di azione (libertà negative) che consentivano ad un tempo la convivenza del

⁴¹ Per una ricognizione critica del tema, v. A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975, p. 60 ss.; E. CAPIZZANO, *I miglioramenti agrari nella teoria dell'impresa e dell'azienda*, Milano, 1984, specie p. 242 ss.; E. CASADEI, *Le nuove produzioni agricole nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, p. 303 ss.; L. COSTATO, *Proprietà terriera e imprenditore agricolo*, Ferrara, 1979, p. 97 ss.; ID., *Il problema della definizione comunitaria di "azienda agricola"*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, II, p. 169 ss.; G. GALLONI, *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974, p. 35 ss.; A. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, p. 316 ss.; G.B. FERRI, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1992, p. 55 ss., in riferimento alla configurabilità di un affitto di azienda agraria, distinto dall'affitto di fondi rustici, secondo quanto suggerito dall'analisi di E. CAPIZZANO, *Il "nuovo diritto" dei contratti agrari*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, p. 157 ss.

⁴² Sul punto, L. FRANCIOSI, *Proprietà agraria e indennizzo personalizzato*, cit., p. 49 ss.

regime di favore con la non interferenza con altri settori dell'economia (il settore turistico-alberghiero; il settore dei servizi commerciali; il settore dei servizi sportivi e per il tempo libero; il settore dei servizi per l'ambiente, etc.).

L'affermazione esplicita che l'operatore agricolo potesse sviluppare attività di servizi si è registrata dapprima con la legislazione in materia di agriturismo e con alcune misure legislative di derivazione comunitaria⁴³ che hanno esteso l'operatività delle aziende agricole al settore del miglioramento ambientale: in questi settori si è registrata una digestione delle novità, che ha arricchito la peculiarità dell'impresa agricola e ne ha emancipato il profilo rispetto all'impresa turistica da un lato e dalle aziende di cura dell'ambiente dall'altro.

Una tappa importante è indubbiamente costituita dalla legge sull'agriturismo (legge n. 730 del 1985)⁴⁴; questa legge ha il merito di aver rotto l'argine che precludeva l'esercizio di servizi alle aziende agricole: si rende così possibile l'integrazione a pieno titolo di attività peculiari di (servizi di valorizzazione dei prodotti tipici e del territorio, di ristorazione e di ospitalità in azienda, di servizi sportivi, etc.) che consentono non solo una integrazione reddituale importante per la sopravvivenza di alcune aziende minori ma assicurano anche nuova linfa per la costituzione *ex novo* di aziende animate da un protagonismo giovanile.

L'agriturismo si è rivelato negli ultimi decenni una formula di successo in grado di assicurare un più generale contributo alla rianimazione del territorio rurale. La legislazione regionale è intervenuta proficuamente per alimentare il settore e specificarne le potenzialità operative; sul piano statale, una importante specificazione è stata attuata dall'art. 3 del d.lgs. n. 228 del 2001, sia nell'arricchimento del catalogo operativo (che ricomprende anche le attività ricreative, cul-

⁴³ V. art. 14 del reg. (CEE) n. 72/159; art. 1 dir. (Consiglio) 28 aprile 1975, n. 75/268; reg. (CEE) n. 797 del 12 marzo 1985; reg. (CEE) n. 1096/88 del 25 aprile 1988 (che interviene, tuttavia, per incoraggiare una funzione di preservazione ambientale per l'ipotesi di cessazione della produzione con finalità commerciale) su cui v. L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Jovene, Napoli, 1988, p. 93 ss. e 102 ss.

⁴⁴ In tema, v. L. FRANCIARIO, L. PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, Jovene, Napoli, 1988.

turali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo finalizzate ad una migliore fruizione e conoscenza del territorio) sia nella possibilità di svolgimento delle attività *al di fuori dell'ambito fondiario nella disponibilità diretta dell'imprenditore*.

Sul piano più strettamente giuridico, si è segnalato a suo tempo che la legittimazione di siffatta figura quale specie del genere impresa agricola, finiva inevitabilmente per reagire sulla stessa tenuta della formula ormai vetusta affidata all'art. 2135, di cui si auspicava il definitivo superamento.

La riforma dello statuto dell'impresa agricola⁴⁵ è stata attuata dopo circa un quindicennio ad opera dell'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ("Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57").

La nuova formula dell'art. 2135 cod. civ. disancora definitivamente l'azienda agricola dalla proprietà fondiaria, cui era rimasta abbarbicata troppo a lungo e proietta l'impresa agricola alla pari dell'impresa commerciale sul piano dell'iniziativa economica privata applicata ad un settore dell'economia (quello agrario).

È significativo segnalare in questo senso sia il riferimento alla cura del ciclo biologico, che può avvenire anche a prescindere dalla produzione fondiaria (v. primo comma art. 2135 riformato), sia il riferimento ad alcune attività che, nella misura in cui siano esercitate dall'imprenditore agricolo, possono reputarsi connesse automaticamente all'attività agricola (manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione dei prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali) sia, infine, il riferimento alle «attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione e ospitalità come definite dalla legge»⁴⁶.

⁴⁵ Bene illustrata dalla disamina effettuata da M. GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile*, in *Trattato breve*, diretto da L. Costato, cit., p. 176 ss.

⁴⁶ Una appendice ulteriore dello statuto dell'impresa agricola si ritrova nell'art. 13-*quater* del successivo d.lgs. n. 99/2004, che precisa che: «L'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, di cura e sviluppo del ciclo

Questa nuova dimensione trova ulteriore spazio nel già richiamato d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo”), con particolare riguardo, oltre che alla ridefinizione dello statuto dell’impresa agricola di cui si è appena detto, anche alla vendita diretta, alla conservazione dell’integrità aziendale, alla promozione di distretti rurali e agroalimentari di qualità, alla collaborazione con le pubbliche amministrazioni per la sistemazione e manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura dell’assetto idrogeologico, alla tutela delle vocazioni produttive, al rafforzamento della filiera agroalimentare, alla promozione di processi di certificazione e tracciabilità, alla tutela delle produzioni di qualità.

Più recente e contestata è – come si dirà di seguito – l’affermazione legislativa, sospinta da indirizzi comunitari, dell’impresa agro-energetica⁴⁷.

Merita una segnalazione anche la disciplina introdotta dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99⁴⁸ sia perché sottolinea l’esigenza che anche nell’agricoltura valga vieppiù il profilo della professionalità [vedi l’art. 1 dedicato alla figura dell’imprenditore agricolo professionale (IAP), che può essere riconosciuta anche a soggetti collettivi (cooperative, società di persone e società di capitali)], e introduce la figura della società agricola (all’art. 2), sia perché riforma significativamente la disciplina della ricomposizione fondiaria.

Le riforme segnalate trovano il loro incoraggiamento sia nell’art. 41, primo e terzo comma Cost. che nell’art. 44 Cost., per la parte che prevede l’obiettivo di aiuto alla piccola e media proprietà.

biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli colturali non superiori al quinquennio e reversibili al termine di tali cicli, su terreni non boscati, costituiscono coltivazione del fondo ai sensi del citato art. 2135 del codice civile e non è soggetto alle disposizioni in materia di boschi e foreste. Tali organismi vegetali non sono considerati colture permanenti ai sensi della normativa comunitaria».

⁴⁷ Tra i primi contributi, v. P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L’impresa agricola nella filiera energetica*, Macerata, 2008; M. ALABRESE, C. CRISTIANI, G. STRAMBI (a cura di), *L’impresa agro energetica*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁴⁸ Che detta: “Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell’art. 1, comma 2°, lett. d), f), g), h) ee) della legge 7 marzo 2003, n. 38”.

Anche le indicazioni presenti nell'art. 45 Cost. raccolgono frutti positivi: basti pensare, tra gli altri, a quelli tendenti a rivitalizzare la formula cooperativa (che trova una esplicita valorizzazione come strumento di crescita collettiva a carattere non speculativo) e a conquistare nuovi spazi d'azione collettiva (unitamente alle associazioni dei produttori e alle società di capitali controllate da imprenditori agricoli), quali soggetti aventi priorità nel regime di aiuti diretti a favorire il riorientamento delle filiere produttive nell'ottica della sicurezza alimentare e della tracciabilità degli alimenti (art. 16 d.lgs. n. 228 del 2001) per il rafforzamento della filiera agroalimentare.

Questi nuovi spazi si aggiungono a quelli storicamente già consolidati nei settori della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti, che avevano portato il legislatore a riformare (con l'art. 4 del d.lgs. n. 228 del 2001) la disciplina dell'attività di vendita ben al di là non solo degli angusti limiti a suo tempo assegnati alla c.d. vendita diretta, ma anche di quelli che avevano finito per caratterizzare lo sviluppo cooperativo.

4. La spinta propulsiva assicurata dai principi costituzionali, dopo aver conseguito i risultati positivi cui si è fatto riferimento in precedenza, ha mostrato più di un affanno, innanzitutto sul versante contraddistinto da una logica di penetrazione nel sistema del diritto positivo filtrato dallo schema proprietario.

La configurazione di uno statuto della proprietà agraria, proficuo nel delineare nuovi assetti sociali in materia di rapporti agrari e nel procurare un sostegno al consolidamento di iniziative piccole e medie, si è rivelato inidoneo per assicurare soluzioni di più ampio respiro.

Sul piano urbanistico e, in particolare, su quello dei meccanismi espropriativi, la categoria della "proprietà fondiaria" delineata dal codice civile per identificare (nel Capo II del Titolo II del Libro Terzo) un *genus* [a sua volta comprensivo della proprietà rurale (Sezione II del Capo II), della proprietà edilizia (Sezione V del Capo II), della proprietà forestale (Sezione IV del Capo II), della proprietà delle acque (Sezione IX del Capo II)], ha rappresentato un contenitore generico che, nel registrare l'impatto innovatore dei principi costituzionali, ne ha veicolato la direzione di marcia su più fronti,

così disperdendo, in alcuni casi, la forza riformatrice, senza risolvere i nodi della concorrenza tra usi tra loro non sempre compatibili.

La legislazione urbanistica ha relegato per lungo tempo, anche dopo la riforma del regime dei suoli operata con la legge Bucalossi (legge n. 10 del 1977), le aree agricole a territorio di riserva cui attingere al momento del bisogno espansionistico urbano. Come si è visto in precedenza, tuttora, dopo oscillazioni tra valori di mercato e valori virtuali, permangono nodi irrisolti anche nel settore agricolo, là dove le indennità specifiche sono reputate frutto di politiche irrazionali e assistenzialistiche e le indennità relazionate al bene classico costituito dal fondo sono giustificate in negativo come riferite ad aree non edificabili: la scriminante (talora espressa, altre volte subliminale) è lo *jus aedificandi* piuttosto che la destinazione effettiva del suolo, che, quand'anche riferita all'agricoltura, non apprezza fino in fondo gli *asset* immateriali di carattere più strettamente aziendale, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza.

Sul piano dei rapporti tra agricoltura, ambiente e territorio, l'art. 44, stressato da letture più o meno illuminate, che ne recuperavano un respiro più attuale magari in collegamento con l'art. 9⁴⁹ o con l'art. 32 Cost.⁵⁰, ha visto superare le sue incertezze non solo dai principi di diritto europeo (v. art. 130 R del Trattato CEE che, abbandonando qualsiasi equivoco di stampo produttivistico, propone all'attenzione un più credibile obiettivo, delineato nella cornice di matrice ambientale, volto a «garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali») ma anche da una riconquistata centralità della norma codicistica (l'art. 844 cod. civ.) che più si è prestata, per la sua duttilità, a gestire le tensioni tra agricoltura e industria e, più in generale, i rapporti di vicinato tra aree destinate ad uso diversi.

Più in generale, la configurazione dell'art. 44 Cost. risulta ormai datata anche per altre ragioni. Viene in rilievo, l'inserimento della bonifica⁵¹ nella cornice proprietaria piuttosto che in quella dell'ini-

⁴⁹ Per cui si rinvia a L. FRANCIARIO, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, cit., p. 28 ss.

⁵⁰ E. CAPIZZANO, *Per un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 433 ss.

⁵¹ Su cui ci si soffermerà più avanti.

ziativa economica e dei suoi rapporti con gli interessi collettivi all'approvvigionamento e alla canalizzazione delle acque.

È foriero di gravi equivoci, senza opportune precisazioni, l'obiettivo dell'aiuto alla piccola e media proprietà terriera, sia perché insiste nella sottolineatura della proprietà motrice perseverando nella indistinzione tra esercizio della proprietà ed esercizio dell'impresa⁵² sia perché priva di quel riferimento alla coltivazione diretta, in grado di giustificarne la *ratio* in relazione al *favor* espresso per un settore debole dell'economia agricola.

Si pensi ancora ai limiti della disciplina costituzionale rispetto alle questioni relative alla tutela dei beni collettivi, dagli usi civici più volte destinati all'estinzione dal legislatore, ai beni comuni, che sfuggono allo schema proprietario e che reclamano nuovi spazi anche sul piano dei principi.

Risultano non soddisfacenti alcuni condizionamenti del sistema che assegnano priorità fuori luogo allo schema proprietario, sia sul versante dell'appartenenza pubblica (v. alcune versioni della tutela ambientale che inquadrano il danno ambientale alla stregua di danno pubblico; v. il regime della fauna selvatica) sia su quello dell'appartenenza privata, sia su quello conteso, a cavallo dell'una e dell'altra (v. il regime delle acque e quello del suolo e del sottosuolo, soprattutto in relazione al tema dell'inquinamento); troppe volte il trattamento riservato a beni fondiari protetti risulta eccessivamente e impropriamente sanzionatorio e non distingue tra azioni di matrice agricola e azioni di matrice edificatoria o industriale, tra responsabilità soggettive e responsabilità oggettive.

Una legislazione intonata alla logica meramente sanzionatoria adagiata sulle sanzioni penali è certamente inadeguata: criminalizzare usi civici secolari (taglio boschivo, raccolta dei funghi e dei prodotti del sottobosco, etc.) e addebitare reati ai soggetti titolari della proprietà o della gestione, non responsabili dell'inquinamento, ma solo delle omissioni burocratiche connesse al sistema di segnalazione

⁵² Su cui si basava la vecchia architettura dell'art. 2135 cod. civ. prima della sua riformulazione.

e rimozione (v. artt. T.U. ambiente) finisce per alimentare diffidenze per l'ampliamento della tutela ambientale.

Né convince il riferimento all'art. 44 Cost. per fondare un «diritto di accesso libero ai dati dell'agricoltura di precisione»⁵³ in nome del criterio di razionalità per l'utilizzazione ottimale del suolo, considerato che questo principio direttivo vale a contenere le prerogative del proprietario del suolo non già quelle dei titolari dei "data economy", scopo per raggiungere il quale occorrerebbe volgere lo sguardo a fenomeni, difficilmente riconducibili agli schemi proprietari (compresi quelli della proprietà intellettuale⁵⁴), dell'accumulazione di dati di interesse comune, in capo a pochi collettori, gestori del traffico informativo o in grado di controllare la fornitura di servizi a monte e/o a valle della raccolta dei dati.

4.1. Lo schema proprietario mostra seri affanni quando il livello decisionale ottimale si sposta sul piano dell'agire collettivo; su questo piano le conformazioni determinate *ex lege* possono determinare le precondizioni per il raggiungimento dell'ottimo sociale ma non possono imporre iniziative economiche (non è più attuale neanche l'obbligo di produrre mentre diventa sempre più attuale l'obbligo di mantenere il territorio). Uno dei temi sui quali è possibile misurare lo scarto esistente tra le ambizioni gestionali d'insieme e il risultato inadeguato sin qui ottenuto è costituito dal tema della "bonifica".

Il radicamento di questa problematica in seno alla proprietà risale ad epoca in cui ideologicamente il Paese subiva ancora il fascino del mito autarchico e la proprietà terriera era concepita come proprietà produttiva di per sé alimentando una nozione di impresa agraria, come impresa diversa dalle altre, come impresa in senso atecnico.

Gli obiettivi della bonifica erano inizialmente orientati alla conquista di nuovi spazi rurali e l'imperativo produttivistico spingeva a

⁵³ In questa prospettiva, M. FERRARI, *op.cit.*, p. 230.

⁵⁴ In una prospettiva più ampia di quella qui adottata, A. JANNARELLI, *Beni, interessi valori*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1997, p. 379 ss.; F. MACARIO, *La proprietà intellettuale e la circolazione delle informazioni*, in *Diritto privato europeo*, cit., p. 399 ss.; L. FRANCARIO, *I beni in generale*, in *Diritto civile*, diretto da N. Lipari e P. Rescigno, II, 2009, specie p. 35 ss.

iniziative anche in aree assolutamente inadatte alla produzione agricola.

Le stagioni della bonifica in senso diacronico sono state sintetizzate in sincrono dall'art. 857 cod. civ., che riconosce alla bonifica una pluralità di funzioni⁵⁵, storicamente concentrate dapprima su obiettivi igienico-sanitari, di lotta alle paludi e alla malaria; di poi, connotate da ossessioni produttivistiche, autarchiche e demografiche e, infine, a finalità più propriamente sociali legate all'esigenza di salvaguardia dei suoli e di governo dell'uso delle acque.

I consorzi nati nell'alveo della proprietà agraria, non sempre adeguatamente rappresentativi delle imprese agricole, hanno finito per svolgere missioni di interesse più generale, senza un definitivo chiarimento in ordine alla legittimazione delle decisioni: l'affidamento dei compiti di bonifica alle Comunità montane (con la legge n. 1102 del 1971) e alle Regioni (d.P.R. 15 febbraio 1972, n. 11); le riforme operate per la disciplina dell'uso delle acque a partire dalla legge Merli (legge n. 319 del 1976), passando per la riforma operata dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 sulla difesa del suolo⁵⁶ (e la conseguente attivazione della pianificazione affidata ai cc.dd. piani di bacino), e per la legge Galli (legge n. 36 del 1994⁵⁷), hanno determinato una sovrapposizione di piani di intervento⁵⁸ e hanno attratto nel sistema pubblicistico prerogative (soprattutto in materia di programmazione degli interventi) prima rimesse ai Consorzi di bonifica in una logica neocorporativa.

Ai consorzi residuano sostanzialmente compiti manutentivi ed esattoriali, questi ultimi legittimati, almeno in un primo tempo, dalla

⁵⁵ Sul tema, v. A. CARROZZA, *La bonifica integrale*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, Utet, Torino, 1985, p. 471.

⁵⁶ L'art. 11 di questa legge afferma che: «Comuni, Province, i loro Consorzi, le comunità montane, i consorzi di bonifica, i consorzi di bacino imbrifero montano, e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico partecipano all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabiliti dalle Regioni...».

⁵⁷ La modifica della legge Galli operata dal d.lgs. n. 152 del 1999 ha riconosciuto ai Consorzi di bonifica la possibilità di concorrere in azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro riutilizzazione, e di curare la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e la fitodepurazione.

⁵⁸ Sul punto, v. già L. FRANCIOSI, *La proprietà fondiaria*, in *Trattato di Diritto Privato*, cit., p. 436.

categoria concettuale “fondo” di cui è menzione nell’art. 21 del T.U., che rendeva possibile parificare ai fini della contribuzione, in vista dei servizi ricevuti, i fondi destinati all’agricoltura o a insediamenti urbani o industriali.

Oggi la partecipazione al consorzio è riconosciuta ai titolari di terreni e fabbricati rientranti nell’area del consorzio, anche se destinati ad usi diversi da quello agrario.

La pluralità delle esperienze regionali e consortili, la frammentazione del vecchio quadro di intervento, le incertezze sui soggetti passivi della contribuzione incidono ancora oggi negativamente sul ruolo stesso dei consorzi di bonifica⁵⁹ che, dopo la stagione neocorporativa, non interpretano ancora appieno funzioni di sussidiarietà e tardano oggi a ritrovare una identità in grado di fronteggiare al meglio l’attualità.

Il rapporto agricoltura/energia costituisce altro proficuo terreno di verifica per misurare la praticabilità di iniziative di investimento sui terreni agricoli premianti per la proprietà e non sempre per l’iniziativa propria di un’impresa agricola.

Il tema agro-energetico è riuscito a calamitare i principi costituzionali, oltre che per dirimere la conflittualità tra Stato e Regioni in materia di competenza, per affrontare problemi di compatibilità con le esigenze di tutela del paesaggio⁶⁰, di utilizzazione dei terreni agricoli⁶¹

⁵⁹ In chiave critica, A. JANNARELLI, *Interessi privati e modelli di governo dei servizi idrici: un contributo alla discussione*, in *Dir. Agric.*, 1997, specie p. 183 ss., il quale denuncia «l’evidente errore giuridico, che l’istituto “consorzio di bonifica” sia un dato strutturale non soltanto indipendente dalla funzione della bonifica, sì da restare immune da possibili rivisitazioni a seguito dell’indiscusso mutamento di quella, ma destinato, in quanto già idoneo nella sua attuale configurazione, a porsi quale protagonista di più complesse relazioni sistemiche».

⁶⁰ In tema, v. A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 565 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, II, p. 304 ss.

⁶¹ V. gli spunti di riflessione di M. GOLDONI, *Utilizzazione dei terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, Atti del convegno di Udine, 12 maggio 2011, a cura di M. D’Addezio, Giuffrè, Milano, 2012, p. 37 ss., il quale lancia un grido di dolore per il riconoscimento legale del 2006, che ha inquadrato la cessione di energia elettrica e calore prodotta da fonti fotovoltaiche da parte dell’impresa agricola fra le attività connesse, e parla in chiave critica di «funzione ambientale di un’agricoltura priva di

e di filiera agro-energetica⁶²; il tentativo di recuperare in funzione compositiva del conflitto l'art. 44⁶³ è destinato a fallire, per la semplice ragione che la legislazione è già andata oltre e la contraddizione dialettica non si pone più in termini di contrapposizione agricoltura/energia⁶⁴ bensì in termini di usi concorrenziali tra diverse forme di attività di sfruttamento del suolo da parte dell'imprenditore agricolo stesso. A ciò si aggiunga la più generale incapacità dell'art. 44 Cost. di fronteggiare le criticità nascenti tra usi industriali e usi agricoli tradizionali: in questa prospettiva, sicuramente l'art. 844 cod. civ. si colloca in posizione paradossalmente più avanzata, il che denuncia viepiù la norma costituzionale appena citata come datata e ormai non più in grado di esprimere valenze innovative, tanto più che la Corte costituzionale ha espresso più volte un esplicito favore per lo sviluppo delle fonti energetiche alternative.

4.2. Alcune scommesse sul futuro dell'agricoltura chiamano in causa la capacità di quest'ultima di recitare un ruolo responsabile a salvaguardia dell'ambiente e dei consumatori⁶⁵ di recitare sul piano macroeconomico un ruolo in grado di preservare le risorse am-

funzione alimentare» (p. 35). Sul tema, v. anche A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, il quale aveva espresso perplessità circa il fenomeno delle variazioni culturali provocate dalla produzione di biocarburanti nonché per il fenomeno della «conversione di molti territori agricoli a semplici superfici di supporto di impianti per la produzione di energia».

⁶² Con riguardo ad alcuni profili costituzionali, v. P. LATTANZI, *Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale*, in *Agricoltura e Costituzione*, p. 401 ss.

⁶³ A. FORTI, *Agricoltura ed energia. Note in merito ad un conflitto attualmente ignorato dall'ordinamento ed ai modi in cui l'art. 44 Cost. potrebbe ispirarne la composizione*, in *Agricoltura e Costituzione*, cit., p. 425 ss.

⁶⁴ L'art. 1, comma 369, della legge finanziaria 2007, ha sostituito il comma 423 della legge finanziaria 2006 come segue: «Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accise, la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenute da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate da imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario». L'innovazione legislativa è stata contestata da chi ha denunciato una «agrarietà virtuale»: così, S. BOLOGNINI, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento della "agrarietà virtuale"*, in *Agricoltura e contemperamento*, cit., p. 133.

⁶⁵ Tra i primi contributi sul tema, v. L. PETRELLI, *Razionalità della produzione agri-*

bientali evitando il depauperamento del suolo, la sovrautilizzazione di acque e fitofarmaci, e di esercitare scelte che consentano di evitare brutali affermazioni di agricoltura transgenica, preservando a quest'ultima spazi di sperimentazione e sviluppo tecnico che non modificano irrimediabilmente le regole di coesistenza con l'agricoltura tradizionale e con quella biologica.

L'obiettivo di salvaguardare la biodiversità, come bene adespota, patrimonio dell'umanità, anche nell'interesse delle future generazioni⁶⁶ e di sottrarre le sorti della nutrizione umana e degli equilibri naturali a pochi soggetti forti⁶⁷ in grado di controllare la manipolazione genetica e/o il mercato delle sementi⁶⁸, rappresentano oggi esigenze fondamentali di cui occuparsi sia sul piano dei principi sia sul piano della regolazione (uno dei temi più rilevanti è quello dei rapporti tra tutela brevettuale e tutela dei detentori del sapere originario⁶⁹), senza che la battaglia sia affrontata in solitario dalle consuetudini⁷⁰ o dalla capacità contenziosa di singoli operatori⁷¹.

cola e problemi di responsabilità (l'occasione del d.P.r. 24-5-1988), in *Nuovo dir. agr.*, 1989, p. 409 ss.

⁶⁶ Per questo orizzonte, v. le anticipazioni intellettuali del compianto S. RODOTÀ, *Tra diritto e società. Informazioni genetiche e tecniche di tutela*, in *Riv. Crit. dir. priv.*, 2000, p. 574 ss.

⁶⁷ Sul tema, v. l'efficace lavoro di L. PAOLONI, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, Roma, 2005; v. con riguardo alle fonti sovranazionali, R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, p. 231 ss.; v., altresì, M. FONTE, *Organismi geneticamente modificati. Monopolio e diritti*, Milano, 2004, p. 141 ss. Sul piano socio-economico resta fondamentale la lettura di J. RIFKIN, *Il secolo biotech*, Baldini e Castoldi, Milano, 1998.

⁶⁸ Tra le personalità più impegnate a livello mondiale, si richiama quella di V. SHIVA, *Il mondo sotto brevetto*, Milano, 2002, p. 74, la quale denuncia «i diritti assoluti acquisiti dall'industria delle sementi e l'assoluta mancanza di diritti per gli agricoltori. Questo sistema a senso unico – in cui le imprese del settore delle sementi hanno ogni diritto e nessuna responsabilità sociale o ambientale, mentre i coltivatori e i cittadini sono completamente privi di diritti e, tuttavia, devono sopportare ogni rischio e ogni costo – non è in grado di proteggere la biodiversità né di fornire sicurezza alimentare e si sta lentamente tramutando in una forma di totalitarismo sulla biodiversità».

⁶⁹ Una pregevole sintesi, densa di spunti, è in A. GERMANO, *Corso di diritto agroalimentare*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 123 e ss.

⁷⁰ Sul tema, L. PAOLONI, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, cit. p. 65 ss.

⁷¹ Un caso di successo è quello *Schulin c. Saatgut-Treubandverwaltungs* (Corte di giustizia 10 aprile 2003, causa C-305/00), commentato da M. BENOZZO, *Attività agricola e privativa vegetale: la Corte di giustizia si pronuncia*, AIM, 2004, p. 193 ss.

La capacità di orientamento sul piano dei principi si è vieppiù spostata sul piano del diritto comunitario, su più fronti: da quello più generale di uso razionale delle risorse (v. art. 130 R) a quelli attenti alla dialettica tra agricoltura e sviluppo tecnologico e al tema della sostenibilità della stessa attività agricola⁷², al rapporto tra agricoltura e ambiente, agricoltura e alimentazione⁷³ e agricoltura ed energia.

Il legislatore italiano è apparso in affanno ma comunque capace nel recepire e adattare il diritto interno al diritto comunitario, meno adeguato ad assicurare nuovi impulsi di medio-lungo periodo sul terreno dei principi costituzionali italiani, soprattutto sui versanti in cui non soccorre più la mera declamazione di diritti ma occorre coniugarne la valenza con le sempre più vaste responsabilità assegnate a coloro i quali sviluppano iniziative sui territori agricoli e forestali che hanno ormai esaurito la loro spinta propulsiva e svolgono ruoli residuali di gestione.

5. In conclusione, il nuovo millennio si deve attrezzare anche sul piano dei principi per poter adeguare le linee di indirizzo di una società sempre più complessa che risente ormai dei processi di globalizzazione e che fatica a superare egoismi nazionali e a perseguire obiettivi di lungo periodo nell'interesse anche delle generazioni future.

I messaggi affidati alla Costituzione italiana, che sono stati a suo tempo all'avanguardia, meritano una forte rivisitazione, che potrà avvenire solo all'esito di un dibattito che coinvolga la società civile.

I nuovi principi da specificare in una nuova Carta costituzionale dovranno tener conto che il ruolo dell'agricoltura potrà essere meglio indirizzato avendo presenti alcune indeclinabili esigenze di salvaguardia del patrimonio dell'umanità e assicurando spazi all'agire

⁷² Sul ruolo fondamentale dei principi di diritto comunitario nell'assicurare l'evoluzione dell'agricoltura misurandosi con i temi dello sviluppo tecnologico e della sostenibilità, v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppo tecnologico e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 11 ss.

⁷³ In tema, L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 210 ss.; A. GERMANÒ, *L'agricoltura e l'alimentazione. Le fonti del diritto agroalimentare fra i Trattati dell'Unione europea e la Costituzione e la Codificazione italiane*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 78 ss.

collettivo in funzione di bilanciamento di interessi forti, affermando principi di responsabilità sociale dell'impresa anche nell'interesse dell'ambiente e dei consumatori ma rifuggendo da tentazioni intese ad affermare forme di responsabilità oggettiva, soprattutto sul piano penale⁷⁴.

Va incentivata il più possibile una nuova stagione di riforme che si avvalga il più possibile del ricorso a sanzioni positive, quale quelle configurate da incentivi finanziari, fiscali, di immagine e che sia in grado, quindi di orientare il mercato senza imporre scelte dirigistiche burocratiche fuori tempo e fuori luogo.

Occorre soprattutto por mano a riforme in grado di calibrare i diritti con una corrispondente assunzione di responsabilità. I campi di applicazione sono molteplici: oltre ai temi già segnalati, si può far riferimento altresì allo sviluppo di forme di tracciabilità dei prodotti alimentari in funzione dei riconoscimenti di provenienza e della sicurezza; alla tutela degli animali allevati (e dei loro "diritti"), alla gestione razionale della fauna e del patrimonio boschivo e vegetale; alla valorizzazione del pluralismo sui diversi piani dell'economia, della società e della cultura; al sostegno alla divulgazione di tecniche di produzione agricola moderna ma a basso o nullo impatto ambientale; alla eliminazione degli sprechi e all'uso ottimale del suolo e delle acque; all'accessibilità alle bellezze naturali e ai luoghi del paesaggio rurale; allo sviluppo di servizi in grado di potenziare il ruolo dei soggetti deboli e dei soggetti collettivi, che affianchino nuovo protagonismo collettivo alle tradizionali azioni individuali, che dovranno accollarsi l'onere di partecipare mediante opportune nuove forme di delega e di controllo sociale.

Tra le raccomandazioni finali, una delle prime è quella volta ad evitare che finisca per prevalere una sorta di rassegnazione per quel fenomeno che, con il progressivo affermarsi della fonte di regolazione europea, vede vieppiù rimessi a quella sede l'enucleazione di principi regolatori, in materia di inquinamento, di sicurezza alimentare,

⁷⁴ Sull'apparato sanzionatorio nella disciplina del diritto agrario e del diritto agro-alimentare, v. i contributi affidati al Cap. VIII del *Trattato breve*, diretto da L. COSTATO, cit., p. 1101 ss.

di regolazione commerciale, di brevetti e segni distintivi, di agricoltura biologica, etc.

Non si può rinunciare ad utilizzare la nostra Carta costituzionale quale sede primaria di principi regolatori, per svariate ragioni non solo interne al nostro sistema italiano ma anche per assicurare una resistenza adeguata a ragioni esterne (anche europee) non sempre ben calibrate.

Si sta esaurendo la spinta propulsiva dei principi costituzionali dettati in materia agricola nello scorso millennio, prima della formidabile apertura dei mercati al di là delle frontiere nazionali, prima della eccezionale rivoluzione tecnologica che ha toccato anche il tradizionale modo di fare agricoltura, prima che si imponesse l'esigenza di rendere compatibili le attività economiche con le esigenze di protezione ambientale e paesaggistica e prima che assumesse rilievo preminente il tema della tutela della salute e della sicurezza alimentare.

Solo una rapida presa di coscienza potrà suggerire un percorso innovatore mirato ad introdurre una nuova tessitura di principi di rilievo costituzionale anche in materia agricola, che tenga conto delle tematiche appena segnalate.

Un secondo aspetto che merita di essere sottolineato è quello che – a mio sommo avviso – consenta alla multiforme dottrina agraristica di superare anguste visuali autonomistiche e di coltivare una nuova forma di specialismo, che abbandoni innamoramenti nominalistici all'inseguimento dell'oggetto ideale della "materia agraristica" (dal fondo rustico all'impresa agricola al prodotto alimentare, etc.).

Il nuovo specialismo deve avere il coraggio di abbandonare definitivamente percorsi meramente formalistici e neoesegetici e deve nutrire il rispetto dei percorsi tecnico-formali con la capacità critica in grado di affrontare problematiche dense di questioni interdisciplinari: in questa prospettiva, la rinnovata capacità di orientamento dei principi costituzionali potrebbe assicurare nuova linfa sia agli studi, che alle scelte legislative e amministrative, sia alle soluzioni giudiziali.

Il volume *Agricoltura e Costituzione* si ispira, oggettivamente, a volte anche al di là della consapevolezza degli Autori, a questa direttrice di marcia; il ricorso al comune denominatore dell'"agricoltura" è stato effettuato senza particolari torsioni ideologiche ed è servito a

delimitare l'area di indagine e ad effettuare un tagliando in nome dei principi costituzionali alla variegata materia agraristica piuttosto che ad introdurre un nuovo totem ideologico.

Il numero e la qualità dei contributi provenienti non solo dalla scuola pisana, ma anche da altri amici ed estimatori lascia ben sperare per il futuro degli studi agraristici. Se questo è avvenuto, ben si giustifica un grazie di cuore a chi – come Marco – ha contribuito a questo risultato, anche rifuggendo da esercizi di mero potere accademico, ma assicurando la tenacia e la passione indispensabili allo scopo.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARIAGRAZIA ALABRESE

POLITICHE CLIMATICHE, POLITICHE AGRICOLE E IL BISOGNO DI COORDINAMENTO*

ABSTRACT

L'importanza del settore agricolo nella lotta ai cambiamenti climatici è sempre più evidente, come emerge anche dal Rapporto IPCC *"Climate Change and land"* dell'agosto 2019. Esiste, in effetti, uno strettissimo intreccio tra l'attività agricola e i cambiamenti climatici. È noto che l'agricoltura è al contempo tra le cause del cambiamento climatico ed uno dei settori più minacciati dallo stesso.

Se si guarda alle politiche, si deve rilevare che le politiche climatiche possono avere un impatto non secondario sul settore agricolo se, ad esempio, prevedono limiti di emissioni per l'agricoltura convenzionale o meccanismi di tassazione che disincentivano l'uso di fertilizzanti o di energie non rinnovabili. Le politiche agricole, a loro volta, possono supportare le azioni climatiche attraverso misure adeguate.

Per tali ragioni occorre che le politiche climatiche e le politiche agricole "dialoghino" e siano coerenti tra loro. L'articolo, partendo da tali presupposti, conduce una riflessione sul modo in cui le politiche climatiche tengono conto dell'agricoltura nel contesto degli accordi internazionali. Si sofferma inoltre sulla valutazione di una possibile migliore integrazione esistente a livello dell'UE, per giungere alla conclusione che, nonostante molti passi siano stati compiuti, c'è ancora bisogno di un coordinamento efficace per fare in modo che il settore primario diventi parte della soluzione nella lotta ai cambiamenti climatici.

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

The importance of the agricultural sector in the fight against climate change is increasingly evident. It also emerges from the IPCC “Climate Change and Land” Report of August 2019. Agricultural activity and climate change are in a very close and two ways relationship. It is known that agriculture is at the same time one of the causes of climate change and one of the sectors most threatened by it.

Moreover, looking at the policies, climate policies can have an impact on the agricultural sector if, for example, they provide for emission limits for conventional agriculture or taxation mechanisms that discourage the use of fertilizers or non-renewable energy. Agricultural policies, in turn, can support climate action through appropriate measures.

For these reasons, climate policies and agricultural policies need to “dialogue” and be coherent with each other. Starting from these assumptions, the article reflects on the way in which climate policies take agriculture into account in the context of international agreements. It also focuses on the assessment of a possible better integration existing at the EU level, to reach the conclusion that, although many steps have been taken, effective coordination is still needed to ensure that the primary sector becomes part of the solution in the fight against climate change.

PAROLE CHIAVE: Politiche climatiche – Politiche agricole; *Food Security*; LULUCF; *Strategia Farm to Fork*.

KEYWORDS: *Climate Policy – Agricultural Policy – Food Security – LULUCF – Farm To Fork Strategy*.

SOMMARIO: 1. Attività agricola e cambiamenti climatici. – 2. L'agricoltura negli strumenti internazionali sul clima: proteggere la vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare. – 2.1 La UNFCCC e il Protocollo di Kyoto. – 2.2. L'Accordo di Parigi e il "Koronivia joint work on agriculture". – 3. L'importanza dell'azione climatica nelle politiche agricole e la PAC. – 4. Politica climatica dell'UE e settore LULUCF: i regolamenti del 2018 e il c.d. "Peoples' Climate Case". – 5. L'agricoltura come parte della soluzione? L'European Green Deal e la Farm to Fork Strategy

1. L'importanza del settore agricolo nella lotta ai cambiamenti climatici è sempre più evidente, come emerge anche dal Rapporto IPCC "Climate Change and Land" dell'agosto 2019¹. Secondo tale analisi, infatti, le attività cosiddette AFOLU – "Agriculture, Forestry and Other Land Use" (vale a dire le attività agricole, forestali e che implicano altri usi del suolo) – rappresentano il 23% del totale delle emissioni antropiche di gas serra: livelli così elevati da portare qualcuno a definire il settore agricolo – e in particolare alcune attività quali l'allevamento – come «il nuovo carbone»². Nel periodo 2007-2016 l'agricoltura ha determinato circa il 13% di emissioni di CO₂ nell'atmosfera, il 44% di metano e ben l'82% di protossido di azoto. Generalmente si fa una distinzione tra emissioni di CO₂ – che in agricoltura sono causate principalmente da deforestazioni e drenaggio delle zone umide – ed emissioni di gas climalteranti diversi dalla CO₂, quali il metano, emesso principalmente dagli allevamenti e dalle coltivazioni di riso, e il protossido di azoto collegato all'uso di fertilizzanti e allo spandimento degli effluenti di allevamento sui suoli. La distinzione è rilevante in quanto metano e nitrati hanno un impatto rispettivamente 25 volte e 300 volte maggiore sui cambiamenti climatici rispetto alla CO₂³. È opportuno evidenziare che anche la fase a monte dell'attività primaria, che include ad esempio la produzione di fertilizzanti sintetici e pesticidi, genera emissioni climalteranti. I fertilizzan-

¹ Secondo tale rapporto: «Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) activities accounted for around 13% of CO₂, 44% of methane (CH₄), and 82% of nitrous oxide (N₂O) emissions from human activities globally during 2007-2016, representing 23% (12.0±3.0 Gt-CO₂e yr⁻¹) of total net anthropogenic emissions of GHGs».

² Cfr. C.E. BLATTNER, *Just Transition for agriculture? A critical step in tackling climate change*, in *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 2020, p. 1, che usa espressamente l'espressione «Animal Agriculture is the 'New Coal'», evidenziando che secondo i dati della U.S. Environmental Protection Agency la produzione di energia e calore da carbone, metano e carburanti fossili produce circa il 25% di emissioni totali, cioè una percentuale comparabile a quella che emerge dal Rapporto IPCC del 2019 citato nel testo e che si riferisce al 23%.

³ P. SMITH *et al.*, *Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) in Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014, p. 816.

ti, in particolare, rappresentano in questa fase la fonte maggiore di emissioni, sia perché la loro produzione è una attività molto energivora, sia perché per la produzione di un importante *input* di tali sostanze, l'ammoniaca, in alcuni Paesi produttori, quali la Cina, si utilizza il carbone⁴.

Esiste, dunque, una strettissima relazione tra l'attività agricola e i cambiamenti climatici. Ed è una relazione biunivoca. È noto, infatti, che l'agricoltura è al contempo tra le cause del cambiamento climatico ed uno dei settori più minacciati dallo stesso⁵. Questo è un concetto ben noto agli agraristi che, fin da quando ancora non si poneva l'accento in maniera specifica sui cambiamenti climatici, facevano ricorso al concetto di agricoltura inquinante e inquinata per riferirsi alla peculiarità dell'attività primaria di subire più di ogni altra gli effetti dell'inquinamento ambientale e di esserne tra le cause.

Dato il nesso inscindibile tra agricoltura e cibo, la stessa sicurezza alimentare – nel suo duplice significato di “*food safety*” e “*food security*” – è particolarmente minacciata dal cambiamento climatico. Quanto alla *food security*, è chiaro che la variabilità climatica e gli eventi estremi incidono sulla produzione e sulle rese agricole e quindi sulla disponibilità di alimenti a livello globale, così come, conseguentemente, sui prezzi dei prodotti agricoli e quindi sull'accesso al cibo⁶. È importante e ormai riconosciuto anche l'impatto della crescita di CO₂ nell'atmosfera sugli apporti nutrizionali, in termini di proteine, zinco, ferro e altri importati micronutrienti, forniti da alcuni cereali e tuberi, quali riso, grano, orzo, mais e patate che rappresentano gli alimenti di base di molte popolazioni⁷. Con riferimento alla *food*

⁴ S.J. VERMEULEN, B.M. CAMPBELL, J.S.I. INGRAM, *Climate change and food systems*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 2012, p. 199.

⁵ E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 9, descrive nei seguenti termini la relazione tra agricoltura e cambiamenti climatici: «Se la relazione che lega l'agricoltura al fenomeno del cambiamento climatico è dunque antica appare tuttavia oggi piuttosto unica nel suo genere: un rapporto decisamente complesso e sfaccettato che vede l'attività agricola essere contemporaneamente una delle maggiori cause del *climate change*, un settore che ne subisce pesantemente l'impatto ma, certamente, uno dei fattori attraverso cui agire per una mitigazione delle conseguenze del riscaldamento globale».

⁶ Sulle relazioni tra agricoltura, cambiamenti climatici e sicurezza alimentare con particolare attenzione al quadro della Politica agricola comune, si veda M. GIUFFRIDA, *Agricoltura, cambiamenti climatici e sicurezza alimentare nella PAC 2014-2020*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 2018.

⁷ Gli studi scientifici sul tema sono numerosi. Si veda, sui vari aspetti e i diversi nutrienti menzionati: J. FANZO, C. DAVIS, R. MCLAREN, J. CHOUFANI, *The effect of climate change across food systems: Implications for nutrition outcomes*, in *Global Food Security*, 2018, p. 12; D.E. MEDEK, J. SCHWARTZ, S.S. MYERS, *Estimated Effects of Future Atmospheric CO₂ Concen-*

safety, inoltre, occorre ricordare che alcune conseguenze delle alterazioni climatiche, quali l'innalzamento delle temperature hanno un effetto non secondario sulla diffusione dei patogeni, come le micotossine⁸.

2. Se dal dato fisico e scientifico si passa alle *policies*, a conferma della persistente relazione biunivoca alla quale si è fatto cenno, si può evidenziare che le politiche climatiche sono in grado di avere un impatto non secondario sul settore agricolo se, ad esempio, prevedono limiti di emissioni per l'agricoltura convenzionale o meccanismi di tassazione che disincentivano l'uso di fertilizzanti o di energie non rinnovabili con possibili conseguenze sui prezzi dei prodotti agricoli⁹. Le politiche agricole, a loro volta, possono supportare o rallentare le azioni climatiche attraverso misure più o meno adeguate.

È importante dunque che le politiche climatiche e le politiche agricole "dialoghino" e siano coerenti tra loro, in modo da evitare, da una parte, effetti negativi delle misure di mitigazione sulla *food security*, dall'altra che il settore agricolo rappresenti una fonte importante di emissioni climalteranti.

2.1 Occorre, per tali ragioni, riflettere sul modo in cui gli strumenti internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici abbiano considerato il settore agricolo nel corso nel tempo¹⁰.

trations on Protein Intake and the Risk of Protein Deficiency by Country and Region, in *Environmental Health Perspectives*, 2017, vol. 125, n. 8; N. SELTENRICH, *Estimated Deficiencies Resulting from Reduced Protein Content of Staple Foods: Taking the Cream out of the Crop?*, in *Environmental Health Perspectives*, 2017, vol. 125, n. 9; M.R. SMITH, C.D. GOLDEN, S.S. MYERS, *Potential rise in iron deficiency due to future anthropogenic carbon dioxide emissions*, in *GeoHealth*, 2017, p. 248; S.S. MYERS ET AL., *Increasing CO₂ threatens human nutrition*, in *Nature*, 2014, p. 139. Per un tentativo di inquadrare il tema in termini giuridici si rinvia a M. ALABRESE, *The climate-related nutrient depletion phenomenon and its legal implications*, in A. DI LAURO (a cura di), *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, ETS, 2019, p. 157.

⁸ A. MORETTI, M. PASCALE, A.F. LOGRIECO, *Mycotoxin risks under a climate change scenario in Europe*, in *Trends in Food Science & Technology*, 2019, Vol. 84, p. 38. Si veda anche il rapporto molto articolato dell'EFSA sul punto: A. MAGGIORE, A. ALFONSO, F. BARRUCCI, G. DE SANCTIS, *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*, EFSA supporting publication, 2020.

⁹ Secondo G. STEIER, *The Carbon Tax Vacuum and the Debate about Climate Change Impacts: Emission Taxation of Commodity Crop Production in Food System Regulation*, in *Pace Environmental Law Review*, 2018, p. 346, le cosiddette *carbon taxes* nel settore non sono sostenibili perché possono portare a una riduzione della produzione con conseguenze sulla *food security*. L'Autrice propone dunque l'introduzione di una *carbon tax* sulle *commodities* geneticamente modificate ritenendo di colpire in tal modo l'agricoltura intensiva o industriale.

¹⁰ Per un'analisi più ampia si rinvia a S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 22.

La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992 tra gli obiettivi generali fa riferimento alla necessità di “stabilizzare” le concentrazioni di gas climalteranti nell’atmosfera a un livello tale da garantire, tra le altre cose, che la produzione alimentare non sia minacciata¹¹. Inoltre, gli impegni relativi alle limitazioni delle emissioni di gas climalteranti contenuti nella Convenzione quadro non sono ristretti a settori specifici, quindi si applicano anche all’agricoltura, come espressamente previsto dall’art. 4¹². La Convenzione quadro tuttavia, per sua natura, non prevede obblighi precisi e misurabili di riduzione. La sua implementazione, almeno nella parte che qui rileva, è affidata al successivo Protocollo di Kyoto che, tra le politiche da elaborare o da implementare da parte degli Stati inclusi nell’Allegato I, vale a dire i Paesi industrializzati che hanno obblighi di riduzione delle emissioni, menziona la promozione di forme di agricoltura sostenibile¹³.

¹¹ Si veda *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), art. 2 (*Objective*): «The ultimate objective of this Convention (...) is to achieve (...) stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. ... Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner».

L’articolo 2 della Convenzione Quadro è stato oggetto di attenzione crescente da parte della letteratura, non solo giuridica, nel corso del tempo, tendente a riflettere sui modi in cui interpretare e implementare le disposizioni in esso contenute. Per una analisi dei diversi studi sul tema si rinvia a M. OPPENHEIMER, A. PETSONK, *Article 2 of the UNFCCC: Historical Origins, Recent Interpretations*, in *Climatic Change*, 2005, p. 195.

¹² Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), art. 4 (*Commitments*), al par. 1.c, nell’individuare gli impegni degli Stati, fa riferimento a «*Promote and cooperate in the development, application and diffusion, including transfer, of technologies, practices and processes that control, reduce or prevent anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol in all relevant sectors, including the energy, transport, industry, agriculture, forestry and waste management sectors*»; al par. 1.e, con specifico riguardo alle misure di adattamento, prevede: «*Cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change; develop and elaborate appropriate and integrated plans for coastal zone management, water resources and agriculture, and for the protection and rehabilitation of areas, particularly in Africa, affected by drought and desertification, as well as floods*».

¹³ Cfr. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997, articolo 2, par. 1a.iii.

S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell’agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 39, fa notare in modo molto dettagliato e richiamandosi anche agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, come: «Gli obiettivi sanciti dall’art. 2 della Conv. quadro sui camb. clim. e dall’art. 2, lett. b) dell’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici sono da considerare nel contesto complessivo di altre norme in ambito internazionale sia vincolanti sia di *soft law*, dal quale si evince il ruolo fondamentale dell’agricoltura sostenibile». Sul tema dell’agricoltura sostenibile si veda, recentemente, anche l’ampia analisi dei documenti internazionali e nazionali condotta da E. CRISTIANI, *Quali regole per un’agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 646, la quale giunge alla conclusione che «non emergono ancora regole univoche, chiare, dirette alla disci-

Nel Protocollo, peraltro, l'agricoltura è elencata tra i settori in relazione ai quali esso trova applicazione¹⁴.

Inoltre, per quanto riguarda il settore c.d. LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) il Protocollo prevede l'introduzione da parte degli Stati di un sistema di calcolo delle emissioni provenienti dalle attività LULUCF e di comunicazione delle stesse. Tali emissioni concorrono al raggiungimento degli obblighi di riduzione imposti sugli Stati industrializzati¹⁵, e ciò può consentire, dunque, di «sfruttare» gli assorbimenti di gas climalteranti derivanti, ad esempio, dalla presenza di foreste per adempiere agli impegni di riduzione che gravano su ciascuno Stato di cui all'Allegato I¹⁶.

plina dell'agricoltura sostenibile, vista nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale». Inoltre, per ulteriori interessanti riflessioni sulle varie connessioni tra il settore agroalimentare e la sostenibilità, si rinvia a S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 625; E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in *Przeglad Prawa Rolnego*, 2018, p. 137; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511. Sulla evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018; EAD, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI, P. BORGHI, A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014.

¹⁴ Cfr. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997, articolo 10. *L'Annex A* del Protocollo, inoltre, tra le categorie di fonti di gas climalteranti alle quali il Protocollo si applica si riferisce in via esemplificativa e non esaustiva (come emerge dalla presenza di «*other*» in fondo alla lista) alla fermentazione enterica, alla gestione degli effluenti, alla coltivazione di riso, ai suoli agricoli, ai prescritti incendi delle savane, agli abbruciamenti di residui agricoli.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 3, paragrafi 3 e 4, le attività LULUCF che rilevano ai fini del Protocollo di Kyoto, sono: «*afforestation, reforestation and deforestation that occurred since 1990*» e le altre eventualmente decise dalla Conferenza delle Parti quali «*forest management, revegetation, cropland management and grazing land management*». Le linee guida per la complessa attività di calcolo delle emissioni e di comunicazione dei dati sono molteplici, cfr. Decision 17/CMP.1: *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry activities under Article 3, paragraphs 3 and 4, of the Kyoto Protocol*; Decision 16/CMP.1: *Land use, land-use change and forestry*; Decision 6/CMP.9: *Guidance for reporting information on activities under Article 3, paragraphs 3 and 4, of the Kyoto Protocol*; Decision 2/CMP.7: *Land-use, land-use change and forestry*; Decision 2/CMP.6: *The Cancun Agreements: Land-use, land-use change and forestry*; Decision 1/CP.6: *Implementation of the Buenos Aires Plan of Action (KP)*; Decision 6/CMP.3: *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry activities under Article 3, paragraphs 3 and 4, of the Kyoto Protocol*; Decision 18/CMP.1: *Criteria for cases of failure to submit information relating to estimates of greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks from activities under Article 3, paragraphs 3 and 4, of the Kyoto Protocol*.

¹⁶ Su questi temi si veda L. PAOLONI, *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Edizioni Tellus, Roma, 2009.

Con specifico riferimento all'agricoltura, si deve osservare che, come menzionato, essa è contemplata tra le attività per le quali il Protocollo trova applicazione. Tuttavia, gli Stati possono decidere di non prendere alcuna misura relativa al settore primario, a condizione che gli obiettivi di riduzione siano raggiunti agendo su altri comparti (e in questo contesto anche gli assorbimenti del settore LULUCF possono essere conteggiati). È accaduto dunque che generalmente l'agricoltura non è stata inclusa dagli Stati negli schemi obbligatori di scambio di quote di emissioni¹⁷, proprio perché le misure di mitigazione relative al comparto agricolo sono lasciate alla discrezionalità delle Parti dell'Allegato I.

2.2. L'agricoltura ha avuto una scarsissima considerazione anche nei testi negoziali del *Paris Agreement* e poi nella versione finale dell'Accordo stesso adottato ad esito della COP21¹⁸. L'unico riferimento si trovava in una precedente versione dell'Accordo, nella previsione che incoraggiava gli Stati a integrare gli obiettivi climatici nelle altre *policy* nazionali, tra le quali veniva espressamente fatto l'esempio dell'agricoltura¹⁹. Nel testo finale

¹⁷ Come nel caso dell'*Emission Trading Scheme* – ETS, il sistema di scambio di quote di emissione che è stato sviluppato in diversi Paesi nel mondo. Tra questi l'Australia aveva incluso l'agricoltura nell'ETS ma prima ancora che lo scambio di quote cominciasse, con una modifica normativa, a partire dal 2015 ha incorporato il “*carbon farming scheme*” dall'ETS facendolo diventare un programma autonomo nell'ambito del quale le aziende agricole che generano “*carbon credits*” possono vendere tali quote al governo. Sul punto si veda J. VERSCHUUREN, *Towards an EU Regulatory Framework for Climate-Smart Agriculture: The Example of Soil Carbon Sequestration*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, p. 301. Anche la Nuova Zelanda aveva previsto di includere l'agricoltura a partire dal 2015 nel proprio sistema ETS (cfr. A. TALBERG, K. SWOBODA, *Emissions trading schemes around the world*, 2013, *background note* per il Parlamento Australiano, reperibile su https://parlinfo.apb.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/2501441/upload_binary/2501441.pdf;fileType=application/pdf). In realtà, per evitare di incidere negativamente sul settore ha rinviato l'inclusione e attualmente ha incaricato un organismo tecnico, l'*Interim Climate Change Committee*, della valutazione del modo in cui il sistema potrebbe essere organizzato se le emissioni di metano e di protossido di azoto da agricoltura fossero incluse nello schema ETS (cfr. <https://www.iccc.mfe.govt.nz/what-we-do/agriculture>). Nel frattempo, nel 2019, la Nuova Zelanda ha emanato lo *Zero Carbon Amendment Bill* (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2019/0061/latest/LMS183736.html>) con la finalità di arrivare a zero emissioni nel 2050, con il quale, per quanto riguarda il metano proveniente dagli allevamenti, introduce una riduzione graduale fino ad arrivare nel 2050 ad una riduzione del 24-27% rispetto ai livelli del 2017.

¹⁸ Una analisi molto interessante del percorso che ha portato all'adozione dell'Accordo di Parigi e delle aspettative legate ad esso si trova in A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A new Beginning?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, p. 16.

¹⁹ Sul punto si rinvia all'analisi, basata sui testi reperiti su <http://paristext2015.com>, di J. VERSCHUUREN, *Climate change and agriculture under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, in M.J. ANGELO, A. DU PLESSIS (a cura di), *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*, 2017, Edward Elgar, p. 43.

il riferimento è scomparso. Nel preambolo si trova un richiamo alla *food security* come priorità fondamentale che deve essere salvaguardata dagli effetti dei cambiamenti climatici, soprattutto in considerazione della particolare vulnerabilità dei sistemi alimentari, concetto ripreso anche all'art. 2 tra gli obiettivi dell'Accordo²⁰, in linea con quanto previsto nella Convenzione quadro del 1992.

Questo modo di considerare il tema agroalimentare è chiaramente incentrato su una sola delle facce di quella che abbiamo definito relazione biunivoca, poiché si focalizza sulla necessità di proteggere la vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare dagli effetti dei cambiamenti climatici, ma poco incide sugli impatti climalteranti dell'attività agricola.

La matrice di tali blande previsioni relative al settore agricolo è rinvenibile nell'analisi degli *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) – i contributi determinati a livello nazionale che hanno caratterizzato l'approccio *bottom up* dell'Accordo di Parigi. Infatti, secondo uno studio della FAO, sebbene dei 189 INDCs analizzati, ben 148 menzionino l'agricoltura come attività che rileva ai fini della riduzione delle emissioni, essi, con poche eccezioni, non prevedono *target* specifici per il settore²¹. Inoltre, nei casi in cui si introducano tali *target*, il loro raggiungimento è comunque condizionato alla possibilità di poter disporre di adeguate risorse finanziarie e di capacità tecniche²².

²⁰ Nel Preambolo dell'Accordo di Parigi si legge: «Recognizing 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». L'art. 2, par. 1b, tra gli strumenti di lotta ai cambiamenti climatici menziona: «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». In realtà, il riferimento alla sicurezza alimentare appare poco convinto così come in generale il riconoscimento dei diritti umani è stato ritenuto da parte della dottrina internazionalistica molto debole, vista l'evidente mancanza di un *human-rights approach* nell'ambito dell'Accordo di Parigi, v. A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 759.

²¹ Si veda l'analisi della FAO, *The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis* Roma, 2016, reperibile su <http://www.fao.org/3/a-i5687e.pdf>. Da tale analisi emerge che 7 Paesi menzionano dei *target* di settore per l'agricoltura. Si veda anche FAO, *The agricultural sectors in nationally determined contributions (NDCs): Priority areas for international support*, Roma, 2016, reperibile su <http://www.fao.org/3/a-i6400e.pdf>; M. RICHARDS, T.B. BRUUN, B.M. CAMPBELL, L.E. GREGENSEN, S. HUYER, V. KUNTZE, S.T.N. MADSEN, M.B. OLDVIG, I. VSEILEIOU, *How countries plan to address agricultural adaptation and mitigation*, Washington DC, 2015, www.landscapes.org/glf-2015/wp-content/uploads/sites/9/2015/12/CCAFS-INDC-info-note-Final.pdf.

²² Cfr. FAO, *The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis*, cit., p. 13.

In generale, si può osservare l'assenza di uno stimolo per gli Stati nel coinvolgere, con impegni stringenti, il settore agricolo nelle politiche volte alla riduzione delle emissioni. Ciò in quanto i *target* climatici per i settori cc.dd. non-ETS, dei quali fa parte l'agricoltura, possono essere raggiunti senza un significativo contributo del comparto agricolo e quindi gli Stati evitano di imporre obblighi troppo pesanti sui propri agricoltori, per ragioni tecniche e politiche.

Le prime si tramutano in difficoltà anche regolatorie. È difficile ad esempio misurare, e quindi regolare, le emissioni di alcune attività perché esse sono dipendenti da una quantità notevole di fattori, tra le quali la dieta degli animali, la composizione del suolo, o il modo in cui sono sparsi i fertilizzanti.

Le ragioni politiche sono connesse al fatto che l'agricoltura incide sulla sicurezza alimentare di un Paese, quindi al timore di impatti negativi sulla produzione o sui prezzi di misure climatiche vincolanti per gli operatori del settore primario.

Un'altra questione, strettamente legata alle suddette ragioni politiche, è rappresentata dalla possibilità che le misure climatiche possano divenire barriere non tariffarie negli scambi internazionali dei prodotti agricoli, restringendo ad esempio il commercio per prodotti ad alte emissioni. Questa preoccupazione emergeva già dalla Convenzione quadro del 1992 nella quale si faceva espresso riferimento alla necessità che le misure introdotte per combattere il cambiamento climatico non costituissero un mezzo di arbitraria e ingiustificata discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale²³.

Una svolta nel quadro che si descrive potrebbe arrivare dal "*Koronivia*²⁴ *joint work on agriculture*". Si tratta di una decisione presa dalla COP23 nel 2017²⁵, che formalmente riconosce l'importanza delle attività agricole nel contesto della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici e

²³ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), art. 3.5.

²⁴ La decisione prese questo nome in onore delle Isole Fiji che avevano la Presidenza della COP23, «Koronivia» infatti è il nome dell'unica istituzione di ricerca in agricoltura nelle Fiji.

²⁵ Si tratta della decisione 4/CP.23. I temi sui quali le parti sono state chiamate a presentare le loro visioni, ma che possono anche essere ampliati, sono: «(a) *Modalities for implementation of the outcomes of the five in-session workshops on issues related to agriculture and other future topics that may arise from this work*; (b) *Methods and approaches for assessing adaptation, adaptation co-benefits and resilience*; (c) *Improved soil carbon, soil health and soil fertility under grassland and cropland as well as integrated systems, including water management*; (d) *Improved nutrient use and manure management towards sustainable and resilient agricultural systems*; (e) *Improved livestock management systems*; (f) *Socioeconomic and food security dimensions of climate change in the agricultural sector*».

prevede che i due organi sussidiari di consulenza scientifica e tecnologica e di implementazione (due organismi permanenti della Convenzione quadro) lavorino congiuntamente e prendano in esame le vulnerabilità dell'agricoltura di fronte al cambiamento climatico e gli approcci più adeguati per continuare a salvaguardare la *food security*. La decisione della COP23 arriva dopo alcuni anni di negoziati sul tema agricolo che erano partiti nel 2011²⁶. Le prime spinte verso la considerazione delle strette relazioni tra agricoltura e clima sono in realtà anteriori, poiché già nel 2006 l'organo sussidiario di consulenza scientifica aveva organizzato un *workshop* sul tema della mitigazione nel campo dell'agricoltura, attività forestale e sviluppo rurale nel corso del quale erano state evidenziate le conseguenze positive di misure di mitigazione in agricoltura anche su altri aspetti sia ambientali, quali la qualità dell'acqua e la tutela della biodiversità, che sociali, quali la riduzione della povertà. L'anno successivo, nel 2007, il c.d. *Bali Action Plan*, deciso durante la COP13 di Bali, diede vita ad un altro organismo, l'*Ad Hoc working Group on Long term cooperative action* che contribuì a proseguire nelle discussioni sul settore agricolo e lanciò anche l'idea di un programma di lavoro agricolo sul quale però non si raggiunse un accordo all'interno dell'organismo.

Gli anni a seguire hanno visto un fiorire di discussioni e di eventi sul contributo che l'agricoltura può dare alle politiche di mitigazione climatica, senza però alcuna decisione formale, fino al *Koronivia Joint work on agriculture* del 2017 che è una decisione definita una «pietra miliare»²⁷ nel percorso del quale si tratta, anche se in verità non ha la portata decisiva di introdurre qualsivoglia obiettivo climatico specifico per l'attività agricola. Essa prevede «solo» di porre in essere una serie di discussioni e workshop fino alla fine del 2020, quando dovrebbe essere presentato alla COP26 un rapporto finale.

Dopo vari tentativi falliti, tuttavia, il *Koronivia Joint work on agriculture* è certamente un passo avanti importante, probabilmente dovuto anche all'adozione dell'Agenda 2030 nel 2015 che mira a rafforzare la risposta globale al problema del cambiamento climatico, aggiunge un nuovo stimolo alla considerazione dell'agricoltura nel quadro delle politiche climatiche delle Nazioni Unite e dà impulso anche al crescente riconoscimento dell'importanza dell'azione climatica nelle politiche agricole.

²⁶ Cfr. Decisione 2/CP.17 (paragrafi 75-77).

²⁷ FAO, *Koronivia Joint Work on Agriculture: Analysis of Submissions*, Roma, 2018, definisce con molta enfasi la Decisione una «historic milestone».

3. Le politiche agricole hanno indiscutibilmente un potenziale enorme nel supportare mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, influenzando il modo in cui gli agricoltori decidono di gestire la terra, i raccolti, gli allevamenti, il modo in cui usano gli *input* quali l'energia, i fertilizzanti, l'acqua²⁸.

D'altra parte, l'obiettivo primario delle politiche agricole, che sono disegnate e attuate a livello nazionale o, al più, regionale come nel caso dell'Unione europea, è quello di sostenere il comparto agricolo dei propri territori dal punto di vista produttivo, economico, sociale e, solo nei casi di politiche sufficientemente lungimiranti, dal punto di vista ambientale e climatico²⁹.

Un esempio di inclusione di istanze ulteriori rispetto a quella produttiva si può trarre dalla PAC che, forse in modo più blando a partire dall'*health check* del 2009 e poi, più convintamente, con la riforma del 2013 ha assegnato alla lotta ai cambiamenti climatici un ruolo negli obiettivi dell'agricoltura europea³⁰. Le misure della cosiddetta "azione per il clima" sono ben note. Nell'*health check* del 2009³¹ viene introdotta nel II pilastro sullo sviluppo rurale la priorità dei "cambiamenti climatici". In virtù di tale previsione gli Stati membri potevano, nell'ambito dei pagamenti agroambientali, prevedere, in via volontaria, tipi di operazioni collegate alla priorità climatica, come nel caso delle pratiche di gestione del suolo, quali i metodi di dissodamento, le colture intercalari, la rotazione delle colture, ecc., che avevano un impatto positivo sulla riduzione delle emissioni.

Dal 2014 in poi l'azione per il clima è divenuta più integrata nelle priorità della PAC, diventando un obiettivo trasversale presente su entrambi i pilastri³². In particolare, si possono menzionare i pagamenti agro-climatico-

²⁸ Un resoconto molto aggiornato sul modo in cui le politiche agricole abbiano avuto effetti rispetto all'obiettivo di mitigazione climatica in varie regioni del mondo (UE, USA, Cina, Brasile, India, Africa Sub-sahariana) si trova in T.D. SEARCHINGER, C. MALINS, P. DUMAS, D. BALDOCK, J. GLAUBER, T. JAYNE, J. HUANG, P. MARENDA, *Revising Public Agricultural Support to Mitigate Climate Change*, Development Knowledge and Learning. World Bank, Washington, DC, 2020.

²⁹ Cfr. N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 2014, p. 323.

³⁰ Per una attenta analisi della evoluzione della PAC in relazione all'obiettivo di adattamento e mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, che nel testo si riporta in maniera molto succinta, si rinvia interamente, anche per la bibliografia più rilevante, al recente e completo contributo di G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 63.

³¹ Cfr. art. 16 *bis* e Allegato II, reg. (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, introdotti nel 2009 dal reg. (CE) n. 74/2009.

³² In particolare, sulla riforma del 2013 si veda L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique: le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune*, in *Revue de l'Union*

ambientali, nel II pilastro, che rappresentano forse la misura più ambiziosa che prevede l'introduzione, nei Programmi di Sviluppo Rurale, di impegni finalizzati alla promozione di «cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima»³³. Di grande rilievo in questo contesto è, ovviamente, l'istituto della condizionalità³⁴ (nel I e nel II pilastro) che contiene regole relative anche al settore «ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno»³⁵, tra le quali quelle su «suolo e stock di carbonio»³⁶, certamente rilevanti nella mitigazione delle emissioni climalteranti. Non può non farsi menzione, infine, del c.d. *greening*, nel I pilastro, che prevede l'applicazione da parte degli agricoltori di pratiche ritenute «benefiche per il clima e l'ambiente»³⁷, tra le quali quelle probabilmente più interessanti per la lotta ai cambiamenti climatici sono quelle relative al mantenimento di prati e pascoli permanenti in quanto finalizzate al sequestro di carbonio e quindi con un effetto di mitigazione, cioè di riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Peraltro, è stato evidenziato dalla stessa Commissione³⁸ che anche le pratiche relative alla creazione di aree di interesse ecologico potrebbero avere un effetto benefico in relazione ai cambiamenti climatici in quanto potrebbero contribuire a rendere le aziende più resilienti al cambiamento climatico (sotto il profilo dell'adattamento) oppure potrebbero migliorare la cattura di gas climalteranti attraverso il rimboschimento o l'agro-forestazione o la fissazione dell'azoto nel suolo attraverso le colture leguminose (sotto il profilo della mitigazione).

Européenne, 2014, p. 414, il quale fa notare che nei regolamenti della PAC 2014-2020 il clima «compete» con altri obiettivi altrettanto importanti quali la sicurezza alimentare o l'inclusione sociale nelle aree rurali.

³³ Art. 28, par. 1, reg. (UE) n. 1305/2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³⁴ Sulla condizionalità L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la Pac 2014-2020: la «nuova» condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 628.

³⁵ Art. 93, par. 1 a), reg. (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

³⁶ Allegato II, reg. (UE) n. 1306/2013, cit.

³⁷ Art. 43, reg. (UE) n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune. Sui pagamenti diretti v. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014; S. MATTEOLI, *I pagamenti diretti nel reg. (UE) n. 1307/2013: tipologie di pagamenti e assegnazione dei titoli*, in A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), *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*, Milano, 2014, p. 171.

³⁸ Cfr. par. 3.2.2., Commissione europea COM (2017) 152, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'obbligo relativo alle aree d'interesse ecologico nell'ambito del regime dei pagamenti diretti d'inverdimento.

Tali misure, come noto, sebbene rappresentino un deciso passo avanti nella integrazione del tema dei cambiamenti climatici nella politica agricola dell'Unione europea, contengono una serie di criticità che sono state evidenziate sia dalla dottrina³⁹, sia dalla stessa Corte dei conti europea. Quest'ultima, in una relazione speciale⁴⁰ che illustra le risultanze dei controlli relativi all'impegno dell'UE di destinare all'azione relativa al clima almeno il 20% del proprio bilancio per il periodo 2014-2020, ossia un euro su cinque⁴¹, osserva che, quanto all'agricoltura, «non vi è stata una svolta significativa verso l'azione per il clima»⁴² e che sebbene delle buone pratiche esistano, specialmente nel pilastro dello sviluppo rurale, prevale il «*business as usual*»⁴³. Sul *greening* sostanzialmente anticipa il giudizio non positivo espresso nella successiva ben nota relazione n. 21/2017⁴⁴, affermando che «l'introduzione di un pagamento di inverdimento non garantisce un cambiamento significativo nel contributo dei pagamenti diretti al clima»⁴⁵.

4. Dopo aver evidenziato le criticità relative alle azioni climatiche nella politica agricola, occorre riflettere anche sull'efficacia della politica climatica dell'Unione in relazione al settore primario, riconoscendo che l'UE è certamente più virtuosa di altre regioni del mondo nella lotta ai cambiamenti climatici⁴⁶.

³⁹ Cfr. G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, cit., le criticità possono essere sintetizzate menzionando che le misure agro-climatiche ambientali sono volontarie per gli agricoltori (anche se da inserire obbligatoriamente nei PSR da parte degli Stati membri); nell'ambito della condizionalità le misure climatiche rientrano tra le Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) fissate da parte degli Stati membri (e non tra i Criteri di gestione obbligatori fissati dai regolamenti) che quindi hanno discrezionalità nella selezione degli obblighi di condizionalità più rilevanti per il clima; nell'ambito del *greening*, l'applicazione degli obblighi prevede una serie di esenzioni che rendono meno efficace il sistema e inoltre tra le pratiche viene criticata la «diversificazione delle colture» invece della rotazione, dal momento che avere più colture non garantisce un miglioramento delle caratteristiche organiche del terreno. L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique: le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune*, cit., ha parlato, con una espressione molto efficace, di «*climate washing*».

⁴⁰ Relazione Speciale della Corte dei conti europea n. 31/2016, «Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l'azione per il clima: i lavori in corso sono ambiziosi, ma rischiano fortemente di non essere sufficienti».

⁴¹ COM (2011) 500 del 29 giugno 2011, «Un bilancio per la strategia 2020», pag. 14.

⁴² Relazione Speciale della Corte dei conti europea n. 31/2016, cit., p. 7.

⁴³ Relazione Speciale della Corte dei conti europea n. 31/2016, cit., pp. 46-47.

⁴⁴ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 21/2017, «L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale».

⁴⁵ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 31/2016, cit., p. 46.

⁴⁶ Il futuro obiettivo dell'UE, come emerge dalla cosiddetta «*long-term strategy*» dell'*European Green Deal* (COM (2019) 640), del quale si dirà più avanti, è quello di diventare

La politica climatica dell'Unione, con particolare riguardo al tema che si tratta, si è recentemente arricchita, oltre che di importanti Comunicazioni e proposte normative della Commissione⁴⁷, di uno strumento – il c.d. regolamento LULUCF⁴⁸, relativo all'uso del suolo, al cambiamento di uso del suolo e alla silvicoltura. Esso, inserendosi come terzo pilastro nell'architettura della nuova azione europea per il clima, insieme all'*Emissions Trading System*⁴⁹ e all'*Effort Sharing*⁵⁰, rappresenta, almeno in via di principio, un rilevante passo in avanti nella lotta ai cambiamenti climatici, viste le grandi potenzialità del settore ad avere un impatto di mitigazione⁵¹. Si tratta peraltro, come è evidente, di un atto che regola un settore contiguo a quello agricolo e in parte ad esso riferibile, secondo quanto emerge anche dal considerando 12 del regolamento che sottolinea l'opportunità di «garantire la coerenza tra la politica agricola comune e il (...) regolamento».

Tale disciplina introduce la regola secondo la quale il settore LULUCF⁵² nel suo insieme non debba generare emissioni nette in ciascuno stato membro (c.d. “*no debit rule*”), prevedendo dunque che le emissioni derivanti dall'uso del suolo⁵³ non superino gli assorbimenti, cioè le rimozioni col-

climate neutral entro il 2050. La politica climatica nell'Unione si trova espressa recentemente nel 2030 *Climate and Energy Framework*, che può essere menzionato come atto finale di una serie di interventi a partire dalla prima *Community strategy* per limitare le emissioni di CO₂ e migliorare l'efficienza energetica del 1991. Su questo, tra gli altri, S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, cit.

⁴⁷ Ci si riferisce all'*European Green Deal* (COM (2019) 640) e alla cosiddetta *European Climate Law*, “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (COM/2020/80 final)”, dei quali si dirà *infra*.

⁴⁸ Reg. (UE) 2018/841, relativo all'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.

⁴⁹ Direttiva (UE) 2018/410 che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814.

⁵⁰ Reg. (UE) 2018/842 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del reg. (UE) n. 525/2013.

⁵¹ Come si è accennato *supra* la elaborazione di criteri e metodologie per il calcolo delle emissioni e degli assorbimenti è molto complesso, circostanza che ha rallentato lo sviluppo di questo settore sia a livello internazionale (cfr. A. SAVARESI, L. PERUGINI, *Article 5: Sinks, Reservoirs of GHG and Forests*, in G. VAN CALSTER, L. REINS (a cura di), *Commentary to the Paris Agreement*, Edward Elgar Publishing 2020, in corso di pubblicazione), che a livello dell'Unione europea (cfr. A. SAVARESI, L. PERUGINI, *The Land Sector in the 2030 EU Climate Change Policy Framework: A Look at the Future in Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, p. 148).

⁵² Cfr. reg. (UE) 2018/841, art. 4.

⁵³ Le cosiddette categorie contabili di uso del suolo sono indicate all'art. 2, par. 1 a) e

legate alla capacità delle piante e dei suoli di assorbire e trattenere i gas serra dall'atmosfera⁵⁴. Inoltre, mentre fino al regolamento in esame⁵⁵, vi era nell'ambito dell'Unione la previsione della contabilizzazione e rendicontazione delle emissioni provenienti da attività LULUCF, senza però che queste potessero contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione fissati per il 2020⁵⁶, il 2030 *EU climate and energy policy framework* prevede che il settore contribuisca, almeno in parte, agli obiettivi assunti per il 2030⁵⁷.

Sebbene con questo regolamento l'UE sia diventata il primo Paese industrializzato parte dell'Accordo di Parigi ad introdurre una disciplina per un settore solo in parte regolato dal Protocollo di Kyoto⁵⁸, occorre portare l'attenzione sul fatto che prevedere che l'uso del suolo non debba generare «debiti» non equivalga a integrare il settore agricolo nelle politiche climatiche. Le criticità intorno a questo punto, peraltro, sono tanto più evidenti se la disciplina LULUCF si legge insieme al nuovo regolamento dell'Unione sull'*Effort sharing* (ESR), vale a dire le regole sulla divisione tra stati membri delle quote di riduzione di emissioni per i settori non-ETS. Da una parte, infatti, si offre agli Stati membri di poter usare le assegnazioni annuali di

b) reg. (UE) 2018/841 che si riferisce a: «*a)* nei periodi dal 2021 al 2025 e dal 2026 al 2030: *i)* 'terreni imboschiti': uso del suolo comunicato come terre coltivate, pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni, convertiti in terreni forestali; *ii)* 'terreni disboscati': uso del suolo comunicato come terreni forestali convertiti in terre coltivate, pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni; *iii)* 'terre coltivate gestite': uso del suolo comunicato come: – terre coltivate che restano tali, – pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni convertiti in terre coltivate, o – terre coltivate convertite in zone umide, insediamenti o altri terreni; *iv)* pascoli gestiti: uso del suolo comunicato come: – pascoli che restano tali, – terre coltivate, zone umide, insediamenti o altri terreni convertiti in pascoli, o – pascoli convertiti in zone umide, insediamenti o altri terreni; *v)* «terreni forestali gestiti»: uso del suolo comunicato come terreni forestali che restano tali; *b)* a decorrere dal 2026: 'zone umide gestite': uso del suolo comunicato come – zone umide che restano tali, – insediamenti o altri terreni convertiti in zone umide, o – zone umide convertite in insediamenti o altri terreni».

⁵⁴ Oltre alla regola del "no-debit", l'art. 8 del regolamento prevede che, entro il 31 dicembre 2018, gli Stati membri presentano alla Commissione i loro piani nazionali di contabilizzazione forestale, che includono un livello di riferimento proposto per le foreste, per il periodo dal 2021 al 2025.

⁵⁵ Cfr. Decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 21 maggio 2013 sulle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività, *considerando* n. 1.

⁵⁶ Obiettivi assunti a norma della decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030", COM (2014) 15.

⁵⁸ A. SAVARESI, L. PERUGINI, M.V. CHIRIACÒ, *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, 2020, reperibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3530787>.

emissioni a norma del regolamento 2018/842 (ESR) per compensare l'ipotesi in cui le emissioni totali superino gli assorbimenti totali nel settore LULUCF, quindi violino la regola del "no-debit"⁵⁹. Dall'altra, si permette agli Stati, nel caso in cui superino la propria assegnazione annuale a norma della disciplina ESD per un dato anno, la possibilità – a condizioni ben determinate – di onorare i propri impegni in termini di riduzione delle emissioni tenendo conto, almeno in parte⁶⁰, degli assorbimenti netti che derivano dal settore LULUCF. Il settore LULUCF, dunque, viene preso in esame per consentire «sforamenti» magari su altri settori, tra i quali potrebbe rientrare quello agricolo.

Questa circostanza va considerata in tutta la sua portata, dal momento che rischia di compromettere il livello di ambizione degli obiettivi di riduzione delle emissioni sia in termini generali, sia in relazione alle attività che attengono all'uso del suolo⁶¹. Questo rischio è stato, peraltro, il perno concettuale attorno al quale sono state ancorate le motivazioni delle richieste di annullamento davanti al Tribunale dell'Unione europea, tra l'altro⁶², dei citati regolamenti 841 e 842 del 2018, relativi rispettivamente al settore LULUCF e all'*Effort sharing*⁶³. Tra i principali argomenti del ricorso, presentato da famiglie e da soggetti operanti nei settori agricolo⁶⁴ e del turismo, vi è l'assunto secondo il quale le discipline impugnate mancano di ambizione,

⁵⁹ Cfr. Reg. (UE) 2018/841, *considerando* 21 e art. 11.

⁶⁰ Cfr. Reg. (UE) 2018/842, *considerando* 22 e art. 7, dove si consente di tenere conto della quantità massima di 280 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente di assorbimenti.

⁶¹ S. ROMPPANEN, *The EU Effort Sharing and LULUCF Regulations: The Complementary yet Crucial Components of the EU's Climate Policy Beyond 2030*, in M. PEETERS e M. ELIANTONIO (a cura di) *Research Handbook of European Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, in corso di pubblicazione, fa notare che il successo dei regolamenti 841 e 842 del 2018 dipende dal modo in cui gli Stati membri intenderanno impiegare la discrezionalità che gli viene concessa e il livello di ambizione che decideranno di perseguire.

⁶² Insieme ai due regolamenti LULUCF e ESD viene impugnata anche la direttiva ETS (direttiva (UE) 2018/410).

⁶³ Si tratta del ricorso proposto il 23 maggio 2018 – *Carvalho e a./Parlamento e Consiglio* (causa T-330/18), citato in dottrina come «*Peoples' Climate Case*». Oltre alla richiesta di annullamento il ricorso conteneva anche la richiesta di risarcimento danni (attuali e futuri) causati dal cambiamento climatico e connessi all'impatto negativo sulla qualità della vita personale e professionale (quest'ultima considerata in relazione soprattutto alle attività turistiche e agricole).

⁶⁴ Quanto al settore agricolo, in particolare, è opportuno menzionare che ha presentato domanda di intervento adesivo nel procedimento (reperibile su <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2018/10/application-to-intervene-abl-e.v.-1.pdf>) l'associazione agricola tedesca «Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (ABL)», evidenziando le connessioni tra le ragioni del ricorso e la necessità per il settore agricolo che la politica climatica dell'Unione fosse più efficace. La domanda è rimasta sospesa in attesa di decisione sulla inammissibilità del ricorso e, visto l'esito, non è stata oggetto a sua volta di decisione.

non riducono le emissioni e ne consentono il rilascio continuo, a livelli illegittimi e non giustificabili visti gli impegni dell'Unione, derivanti da norme giuridiche di rango superiore, di «evitare i danni causati dai cambiamenti climatici, in base all'obbligo di diritto internazionale consuetudinario che vieta agli Stati di causare danni, e a prevenire i danni ai sensi dell'art. 191 TFUE. L'Unione è parimenti obbligata a prevenire violazioni dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, causate dai cambiamenti climatici. Tali diritti includono il diritto alla vita e all'integrità fisica, il diritto di esercitare una professione, il diritto di proprietà, i diritti dei minori e il diritto alla parità di trattamento»⁶⁵. Il ricorso è stato rigettato per inammissibilità⁶⁶ dal momento che non si è ritenuto dimostrato che «alcuno dei provvedimenti contestati abbia in effetti pregiudicato la (...) situazione giuridica [dei ricorrenti]. In effetti, la fissazione degli obiettivi di emissione dei gas serra non è considerata di per sé idonea a creare un pregiudizio ai diritti fondamentali che si assumono lesi. Peraltro, i soggetti ricorrenti non hanno dimostrato di possedere alcuna qualifica soggettiva che li distingua dal resto del mondo in relazione agli effetti del cambiamento climatico»⁶⁷. Ciò, d'altra parte, non ha fermato i ricorrenti che hanno impugnato la decisione davanti alla Corte di giustizia dell'UE⁶⁸, sostenendo che i principi per ritenere accertato il requisito dell'interesse individuale ad agire⁶⁹ vanno valutati «alla luce della travolgente sfida del cambiamento climatico e del fatto che la causa dei ricorrenti si fonda sui loro diritti fondamentali individuali, compresa la garanzia di una tutela giuridica effettiva di tali diritti»⁷⁰.

⁶⁵ Così nel riassunto dei motivi del ricorso il primo motivo su *curia.eu*. Per le motivazioni che attengono specificamente al regolamento LULUCF e, in collegamento con esso, al settore agricolo, si vedano i paragrafi 264-267 del ricorso reperibili su <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2018/08/application-delivered-to-european-general-court.pdf>.

⁶⁶ Ordinanza del Tribunale (Seconda Sezione) dell'8 maggio 2019 – *Carvalho e altri / Parlamento e Consiglio* (causa T-330/18).

⁶⁷ Così E. MASCHIETTO, *Accesso alla giustizia in materia ambientale – alcune recenti esperienze europee*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, settembre 2019.

⁶⁸ Impugnazione proposta il 23 luglio 2019 da Armando Carvalho e a. avverso l'ordinanza del Tribunale (Seconda Sezione) dell'8 maggio 2019, causa T-330/18, *Carvalho e a. / Parlamento e Consiglio* (causa C-565/19 P).

⁶⁹ Il Tribunale, in effetti, accogliendo le argomentazioni del Parlamento e del Consiglio aveva ritenuto assente la legittimazione ad agire dei ricorrenti che deve fondarsi, come previsto dall'art. 263, comma 4° TFUE, su interessi diretti e personali.

⁷⁰ Cfr. ricorso causa C-565/19 P.

5. L'Unione europea, come si è già accennato, con la pubblicazione dell'*European Green Deal*⁷¹ ha intrapreso un percorso ambizioso finalizzato a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Già qualche anno prima la Commissione, con la strategia "Un pianeta pulito per tutti" del 2018⁷², delineava una transizione verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, riconoscendo tuttavia che alcune emissioni sarebbero rimaste. Tra queste si faceva riferimento alle emissioni provenienti dal settore agricolo, nonostante gli assorbimenti significativi imputabili all'agricoltura, non valutati tuttavia sufficienti a compensare le emissioni residue. In un documento⁷³ collegato a tale Comunicazione, inoltre, si giungeva ad ipotizzare che, dato il basso potenziale di mitigazione dell'agricoltura, soprattutto in relazione ai gas più climalteranti diversi dalla CO₂ e data la necessità di continuare e anche aumentare la produzione primaria per garantire la sicurezza alimentare, il settore era destinato a diventare la maggiore fonte di gas a effetto serra dopo il 2050, in virtù della profonda decarbonizzazione generale auspicata. Anche un recentissimo studio dell'OCSE conferma, negli stessi termini, la possibilità che l'agricoltura diventi la più importante fonte di gas climalteranti entro la metà del secolo, in vista della decarbonizzazione degli altri settori economici, proprio perché gli sforzi collettivi a livello internazionale per mitigare le emissioni agricole sono stati molto deboli⁷⁴.

Il nodo cruciale, dunque, resta quello di includere le attività agricole nel quadro delle politiche climatiche internazionali anche in ragione delle grosse necessità di adattamento che caratterizzano il settore, in modo da impedire, come recita l'Accordo di Parigi, che il sistema alimentare sia posto in pericolo. A tale riguardo, sembrerebbe che considerare l'agricoltura come parte della soluzione, e quindi migliorare le azioni di mitigazione anche attraverso il settore agricolo, sia diventato ineluttabile. In tale quadro, senza fare un vero e proprio passo verso la regolazione delle emissioni agricole, il *Green Deal* europeo e la sua "declinazione" nel settore agroalimentare, la Strategia "Farm to Fork"⁷⁵, paiono, a una prima lettura, assegnare un ruolo rafforzato al settore primario nella lotta ai cambiamenti climatici.

⁷¹ COM (2019) 640, cit.

⁷² Comunicazione della Commissione "Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra", COM (2018)773.

⁷³ Commissione europea, *In-depth analysis in support of the Commission Communication COM (2018) 773*, 28 novembre 2018, p. 159.

⁷⁴ OECD, *Enhancing Climate Change Mitigation through Agriculture*, 2019, OECD Publishing, Parigi, p. 9.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione "Una strategia 'Dal produttore al consumatore'

Nel *Green Deal*, pur senza prendere una posizione netta sul punto e senza menzionare espressamente l'agricoltura, si ipotizza un allargamento dei settori da far rientrare nello schema ETS⁷⁶, così come, quanto alla legge europea sul clima (*European Climate Law*) che si prevede di adottare⁷⁷, si specifica che essa dovrà garantire che tutte le politiche dell'Unione contribuiscano all'obiettivo della neutralità climatica e che tutti i settori giochino la loro parte. Ciò, peraltro, in linea con l'esortazione del Parlamento europeo alla nuova Commissione di «affrontare le incoerenze delle attuali politiche dell'Unione in materia di emergenza climatica e ambientale, in particolare attraverso una profonda riforma delle sue politiche di investimento» in vari settori, tra i quali viene citato quello dell'agricoltura⁷⁸.

La menzionata *European Climate Law* si inserisce in un percorso già ampiamente tracciato a livello internazionale⁷⁹, dal momento che nel mondo risulterebbero ben 1500 le leggi interamente dedicate a mitigazione o adattamento, oppure che comunque integrano obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici nella regolazione di altre aree o attività⁸⁰. Anche a livello dell'Unione europea, in effetti, le politiche e gli atti normativi di questo secondo tipo non sono mancati negli anni, ma la *Climate Law* sembra proiettarsi come qualcosa di differente. Essa dovrebbe inserirsi nel solco del *Climate Change Act* britannico⁸¹, quindi come una legge generale⁸² nella quale incasellare tutti gli interventi e le azioni che possono avere effetti sul clima in modo da assicurare che le politiche e le regole specifiche dei vari settori siano sufficientemente ambiziose e ben coordinate al fine di raggiungere gli obiettivi di lungo periodo. In tale contesto, la proposta di regolamento contenente una legge europea sul clima si rivolge all'agricoltura

per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», COM (2020) 381, del 20 maggio 2020.

⁷⁶ Cfr. *European Green Deal* (COM (2019) 640), cit., p. 5.

⁷⁷ Cfr. COM (2020) 80, “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999”, del 4 marzo 2020.

⁷⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)), par. C.4.

⁷⁹ A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, M. NACHMANY, *Trends in Climate Change Legislation*, Edward Elgar, Londra, 2017.

⁸⁰ M. NACHMANY e J. SETZER, *Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Londra, 2018.

⁸¹ Cfr. *Climate Change Act 2008* (c. 27).

⁸² S. FANKHAUSER, A. AVERCHENKOVA, J. FINNEGAN, *10 years of the UK Climate Change Act*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Londra, 2018, parlano di «overarching' long-term climate law».

come settore in grado di contribuire alla mitigazione attraverso gli assorbimenti, cioè attraverso i pozzi naturali costituiti dalle foreste, dai suoli, dai terreni agricoli e dalle zone umide⁸³. Si tratta, peraltro, di un ruolo di non poco conto se si considera che l'obiettivo della neutralità climatica implica l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra.

Le Strategie della Commissione che danno corpo a due dei pilastri sui quali è costruito il *Green Deal*, vale a dire la già menzionata *Farm to Fork*⁸⁴ e la strategia sulla biodiversità⁸⁵, riconoscono senza mezzi termini il nesso tra agricoltura e cambiamenti climatici.

In particolare, il secondo recente documento evidenzia come la crisi della biodiversità e la crisi climatica sono intrinsecamente legate⁸⁶. «I cambiamenti climatici, attraverso siccità, inondazioni e incendi boschivi, accelerano la distruzione dell'ambiente naturale, che a sua volta, insieme all'uso non sostenibile della natura, è uno dei fattori alla base dei cambiamenti climatici. Tuttavia, se le crisi sono legate, lo sono anche le soluzioni. È la natura, alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici, che regola il clima, e le soluzioni basate su di essa – come la protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la gestione sostenibile di zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli – saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici». Il miglioramento delle condizioni e della diversità degli agroecosistemi, dunque, è in grado di rendere il settore agricolo più resiliente ai cambiamenti climatici⁸⁷.

La perdita di biodiversità, d'altra parte, è a sua volta biunivocamente collegata al settore agricolo sia nel senso che essa riduce le rese agricole, sia nel senso che l'agricoltura intensiva resta la principale causa del declino della diversità biologica nell'Unione. La PAC, purtroppo, come è stato anche ultimamente messo bene in luce dalla Corte dei conti europea⁸⁸, non si è mostrata efficace nell'invertire tale declino: da un lato, per mancanza di coordinamento con la precedente strategia dell'UE sulla biodiversità⁸⁹,

⁸³ Cfr. artt. 1 e 2, COM (2020) 80, cit.

⁸⁴ COM (2020) 381, cit.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita", COM (2020) 380, del 20 maggio 2020.

⁸⁶ Cfr. COM (2020) 380, cit., p. 2.

⁸⁷ Cfr. COM (2020) 380, cit., p. 7.

⁸⁸ Relazione Speciale della Corte dei conti europea n. 13/2020, "Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino".

⁸⁹ Per rispettare gli impegni assunti nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica del 1992, nel 1998 la Commissione ha adottato una comunicazione su una strategia comunitaria per la diversità biologica. Nel 2001 è stato elaborato il primo

dall'altro per il modo in cui alcune misure della politica agricola sono state nel concreto attuate dagli Stati membri. Secondo la relazione speciale della Corte dei conti, infatti: i pagamenti diretti dell'UE non hanno un impatto diretto misurabile sulla biodiversità nei terreni agricoli; il regime di condizionalità mostra una certa inadeguatezza nel promuovere la biodiversità; l'inverdimento sarebbe potenzialmente utile ai fini del miglioramento della diversità biologica, ma «la Commissione e gli Stati membri privilegiano le opzioni a basso impatto»; infine «gli strumenti di sviluppo rurale dell'UE hanno maggiori potenzialità di mantenere e migliorare la biodiversità rispetto ai pagamenti diretti. Gli Stati membri, però, raramente si avvalgono delle misure di sviluppo rurale ad alto impatto»⁹⁰.

La coeva «Strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» lodabilmente adotta un approccio di sistema, cercando in tal modo di mettere in evidenza la complessità delle catene alimentari. Essa fissa l'ambizioso obiettivo della cosiddetta «sostenibilità alimentare» che deve essere economica, sociale e ambientale e, per quanto di interesse nell'ambito del tema del quale si tratta, pone al centro dell'attenzione la sfida dei cambiamenti climatici. Con particolare riferimento al settore agricolo, quale segmento dell'intera filiera, il documento riconosce che l'agricoltura dell'Unione «è l'unico grande sistema al mondo ad aver ridotto le emissioni di gas a effetto serra (del 20% dal 1990)»⁹¹. Nonostante ciò la produzione primaria, insieme certamente alle fasi a monte e a valle della stessa, contribuisce significativamente all'inquinamento dell'aria, del suolo, dell'acqua e alle emissioni climalteranti, oltre ad avere un profondo impatto sulla biodiversità. In linea con la legge europea sul clima, dunque, la Strategia introduce quel che viene definito «un nuovo approccio» per garantire che anche l'agricoltura contribuisca agli obiettivi di neutralità climatica fissati da tale quadro normativo. È dunque interessante riflettere su quali modalità siano individuate a tal fine. Tra le varie direttrici tracciate dalla strategia in tale ottica, si possono distinguere quelle, per così dire, «verticali» e relative rispettivamente alle attività di coltivazione e di allevamento e quelle che potremmo considerare «orizzontali», in quanto finalizzate a condurre il sistema agricolo nel suo complesso verso la neutralità climatica.

piano d'azione, aggiornato nel 2006 e poi sostituito nel 2011 da una strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020.

⁹⁰ Relazione Speciale della Corte dei conti europea n. 13/2020, cit., p. 5.

⁹¹ Cfr. COM (2020) 381, p. 3 dove si citano i dati Eurostat secondo i quali il settore agricolo dell'UE è passato da 543, 25 milioni di gigatonnellate di CO₂ equivalente nel 1990 a 438, 99 milioni di gigatonnellate nel 2017.

Quanto agli obiettivi che abbiamo definito “verticali” e che attengono principalmente alla riduzione dell’impatto climatico delle pratiche connesse all’uso agricolo del suolo e all’allevamento, l’attenzione della Strategia si focalizza sull’eccesso di nutrienti e sui metodi di produzione zootecnica. Sui nutrienti si evidenzia che le emissioni di protossido di azoto nell’atmosfera, derivanti dall’uso di azoto in agricoltura, hanno raggiunto livelli molto preoccupanti nell’Unione⁹² e si pone l’obiettivo della riduzione di almeno il 20% entro il 2030 nell’uso dei fertilizzanti, anche attraverso tecniche di fertilizzazione di precisione e mediante le tecnologie spaziali dell’UE⁹³. Il protossido di azoto non proviene solo dall’eccesso di nutrienti, ma, insieme al metano, è causato anche dall’allevamento di animali che è responsabile di ben il 70% delle emissioni di gas a effetto serra dell’UE. In tale contesto, la Commissione si propone di promuovere la transizione verso metodi di produzione zootecnica più sostenibili ed efficienti in termini di emissioni climalteranti. Ciò potrà avvenire sia grazie all’elaborazione di un piano d’azione per la gestione integrata dei nutrienti, utilizzando quindi le deiezioni in maniera meno inquinante, sia agendo su un’altra fonte di emissioni legata all’allevamento, vale a dire sul lato della produzione dei mangimi, visto che nell’Unione il 68% della superficie agricola totale è destinato alla coltivazione di cereali e semi oleosi per il settore zootecnico⁹⁴. Per contribuire a ridurre l’impatto climatico di tali usi dei suoli e per evitare la rilocalizzazione delle emissioni attraverso le importazioni, la strategia prevede di agevolare l’immissione sul mercato di additivi per mangimi sostenibili e innovativi e di valutare «la possibilità di introdurre norme dell’UE volte a ridurre la dipendenza da materie prime per mangimi critiche (ad esempio soia coltivata su terreni disboscati) promuovendo le proteine vegetali coltivate nell’UE e materie prime per mangimi alternative quali gli insetti, le materie prime marine (ad esempio le alghe) e i sottoprodotti della bioeconomia (ad esempio gli scarti del pesce)»⁹⁵.

La bioeconomia circolare è una delle direttrici «orizzontali» della Strategia, insieme all’ipotesi di introduzione di un programma di *carbon farming* e alla transizione digitale e tecnologica dell’agricoltura.

⁹² La Strategia riporta i dati dell’*“Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and inventory report 2019”* ed evidenzia che nel 2017 le emissioni di protossido di azoto derivanti dall’agricoltura hanno rappresentato il 43% delle emissioni agricole e il 3,9% del totale delle emissioni antropogeniche nell’UE. Cfr. COM (2020) 381, p. 7.

⁹³ Cfr. COM (2020) 381, p. 8.

⁹⁴ Cfr. COM (2020) 381, p. 8 dove si riportano i dati Eurostat 2019 secondo cui 39,1 milioni di ettari sono coltivati a cereali e semi oleosi e 70,7 milioni di ettari sono destinati a prati su 161 milioni di ettari di terreni agricoli nell’UE a 27.

⁹⁵ Cfr. COM (2020) 381, p. 8.

Lo sviluppo della bioeconomia, in effetti, può dare un grande impulso all'obiettivo della neutralità climatica, potendo avere applicazione non solo sulla riduzione delle emissioni di metano provenienti dall'allevamento, trasformando appunto le deiezioni in energia o fertilizzanti, così come sul riutilizzo dei residui e dei rifiuti agricoli, ma su molti *input* delle aziende agricole, che potrebbero provenire da processi circolari.

Inoltre, per conseguire migliori risultati climatici e ambientali e per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, si prevede che gli agricoltori trasformino i loro metodi di produzione sfruttando le soluzioni basate sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio, vale a dire sul telerilevamento e i dati e le immagini che, grazie al programma europeo di osservazione spaziale *Copernicus*, sono ad accesso aperto. Si tratta di soluzioni molto innovative e anche affascinanti ma che richiedono non solo un capitale umano in grado di formarsi per poter usufruire di tali possibilità, ma anche ingenti investimenti finanziari. In questo contesto è molto positiva l'intenzione della Commissione di accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025⁹⁶, anche perché tale accesso potrà rendere possibile la diffusione dell'agricoltura di precisione, l'uso dell'intelligenza artificiale e «permetterà all'UE di sfruttare appieno la sua leadership mondiale nel campo della tecnologia satellitare»⁹⁷, portando conseguentemente ad un miglioramento della gestione del suolo, a una presumibile riduzione dell'uso dei fertilizzanti e delle emissioni di gas a effetto serra. Quanto agli ulteriori investimenti inevitabilmente necessari per una transizione digitale dell'agricoltura, si deve tuttavia notare che le previsioni sul punto potrebbero presentare alcune criticità. Da una parte, si fa un accenno poco articolato alla necessità che la PAC agevoli in misura crescente il sostegno agli investimenti per accelerare la trasformazione verde e digitale delle aziende agricole. Dall'altra, l'obiettivo principale in questo ambito, seppure ancora scarsamente dettagliato, sembra essere quello di promuovere, attraverso vari strumenti, gli investimenti privati provenienti, ad esempio, dal settore finanziario, oppure di incoraggiare le PMI e le imprese a media capitalizzazione⁹⁸. Gli investimenti privati, sebbene indispensabili per accelerare la trasformazione tecnologica, potrebbero però rivolgere il proprio interesse alle realtà economi-

⁹⁶ Cfr. COM (2020) 381, p. 18.

⁹⁷ Cfr. COM (2020) 381, p. 17.

⁹⁸ Vale a dire soggetti che contano un numero di dipendenti compreso tra 250 e 3000 e che non sono PMI, cfr. COM (2020) 381, p. 18.

che più strutturate, lasciando ancora una volta indietro quelle più piccole e marginali.

Nell'ambito della strategia europea per i dati, lo spazio comune europeo di dati sull'agricoltura⁹⁹ consentirà il monitoraggio delle prestazioni del settore, sostenendo dunque un'altra iniziativa molto importante contenuta nella Strategia, che è quella relativa al sequestro di carbonio.

A tale riguardo, di grande interesse appare la possibilità di introdurre nell'Unione un nuovo modello di *business* verde rappresentato dal sequestro del carbonio da parte di agricoltori e silvicoltori che potrebbe offrire loro, tra l'altro, una fonte di reddito integrativa. Per fare ciò, anche secondo quanto si è cercato di chiarire nelle pagine precedenti, oltre alla volontà politica è estremamente necessario un quadro normativo che introduca un sistema affidabile di contabilizzazione e certificazione degli assorbimenti di carbonio. Su queste basi, un programma di *carbon farming*, dunque, potrebbe premiare le pratiche agricole che contribuiscono maggiormente all'obiettivo della neutralità climatica. L'architettura di un sistema di tal genere che emerge dalla Strategia, peraltro, sembra differenziarsi da esperienze simili presenti in altre parti del mondo, come l'Australia¹⁰⁰. Mentre in quel caso il mercato delle quote ("*carbon credits*") vede come acquirente il governo australiano, nell'idea europea – per quanto è dato comprendere da una proposta ancora *in nuce* – si immagina un sistema misto nel quale gli Stati membri potrebbero concepire pagamenti della PAC basati sul carbonio sequestrato per ricompensare le pratiche *climate-friendly*, accanto ad un mercato in cui, ad esempio, le imprese alimentari a valle o a monte, interessate a decarbonizzare la filiera, potrebbero acquistare i certificati o crediti relativi al carbonio sequestrato¹⁰¹.

Il quadro complessivo che emerge dalle più recenti azioni dell'UE riconosce, dunque, l'inscindibile nesso «agricoltura-clima-biodiversità» e, seppure con l'attenzione sempre dovuta ad un settore sensibile quale quello primario, con meccanismi per lo più incentivanti piuttosto che prescrittivi, assegna all'agricoltura un ruolo primario nella lotta ai cambiamenti climatici. Perché questo ruolo sia svolto in maniera efficace è imprescindibile il

⁹⁹ In relazione alla problematica dell'uso dei dati in agricoltura si vedano i recenti scritti di P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 555; EAD., *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 53, che in modo molto chiaro riflette sulle future necessità regolatorie che caratterizzano il settore su questi temi.

¹⁰⁰ Cfr. *supra* nota n. 17.

¹⁰¹ Cfr. COM (2020) 381, p. 6.

bisogno di coordinamento tra le due nuove Strategie e la futura politica agricola comune¹⁰². E affinché tale allineamento sia effettivo sarà necessario far sì che, ad esempio, i piani strategici della PAC siano valutati in base a solidi criteri climatici e ambientali e che gli obiettivi delle due Strategie si traducano in *target* nazionali espliciti da raggiungere da parte di ciascuno Stato membro. Soltanto così l'agricoltura potrà diventare parte della soluzione nella sfida che l'umanità affronta di invertire l'emergenza climatica e assicurarci un futuro su un pianeta che sia capace di continuare ad accoglierci e a nutrirci.

¹⁰² Su *European Green Deal* (e le collegate Strategie menzionate nel testo) e PAC si veda il *Commission staff working document* dal titolo *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, SWD (2020) 93 del 20 maggio 2020. Più in particolare sulla Strategia *Farm to Fork*, cfr. A. MASSOT MARTI, *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*, Parlamento europeo, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2020.

ALESSANDRA TOMMASINI

**IL RUOLO POLIVALENTE DEI CONSORZI:
DALLE FUNZIONI SOCIO-ECONOMICHE E TERRITORIALI
ALLA TUTELA E PROMOZIONE
DELLE PRODUZIONI DI QUALITÀ**

ABSTRACT

Tra le forme di cooperazione organizzata, un ruolo preminente è svolto dai consorzi che, anche nel settore agroalimentare, sono stati ritenuti fondamentali dal legislatore europeo ai fini della protezione e promozione dei prodotti di qualità, al punto da demandare agli Stati membri la facoltà di incoraggiarne la formazione ed il funzionamento sui rispettivi territori. Gli organismi consortili si caratterizzano per una fisionomia ibrida, assimilabile a quella degli organismi interprofessionali, che li esclude dal regime di esenzione dettato per gli imprenditori agricoli in materia di libera competizione commerciale. Pur restando organismi privati volontariamente costituiti, i consorzi di tutela maggiormente rappresentativi assumono – di fatto – il ruolo di consorzi obbligatori per l'efficacia *erga omnes* degli accordi assunti, da un lato; e, dall'altro, per l'obbligo di contribuzione gravante sui non consorziati, sebbene in misura proporzionata ai servizi ricevuti. Per quanto sembri configurarsi una discrasia, in realtà, i poteri *erga omnes* si giustificano in ragione del fatto che i consorzi perseguono interessi pubblici, superando i vantaggi individuali che si sviluppano nell'ottica di filiera. Mirando ad esaltare la "territorialità" dei prodotti ed a valorizzare le tradizioni produttive locali, i consorzi tendono a realizzare una funzione sociale ed utilità per l'intera collettività.

Among the forms of organized cooperation, a prominent role is played by consortia which, also in the agri-food sector, have been considered fundamental by the European legislator for the protection and promotion of quality products, to the point of delegating to the Member States the power

to encourage them training and functioning in the respective territories. The consortia bodies are characterized by a hybrid physiognomy, similar to that of inter-professional bodies, which excludes them from the exemption regime dictated for agricultural entrepreneurs in the matter of free commercial competition. While remaining voluntarily established private bodies, the most representative protection consortia assume – in fact – the role of mandatory consortia due to the erga omnes effectiveness of the agreements made, on the one hand; and, on the other hand, the obligation to contribute to non-consortium members, albeit in proportion to the services received. Although there seems to be a discrepancy, in reality, the erga omnes powers are justified by the fact that the consortia pursue public interests, overcoming the individual advantages that develop from the perspective of the supply chain. Aiming to enhance the “territoriality” of the products and to enhance the local production traditions, the consortia tend to achieve a social function and utility for the entire community.

PAROLE CHIAVE: Consorzi – Tutela – Qualità.

KEYWORDS: Consortium – Protection – Quality.

SOMMARIO: 1. Natura giuridica e normativa di riferimento dei consorzi (agrari). – 2. I consorzi a tutela della qualità in una prospettiva di differenziazione delle produzioni. – 3. (*Segue*). Sulla rappresentatività dei consorzi di tutela dei vini: profili di rilevanza *erga omnes* e dovere di contribuzione per i non aderenti. – 4. La peculiare fisionomia dei consorzi di qualità e dinamiche concorrenziali. – 5. Emergenza sanitaria da Covid-19 e la rafforzata posizione dei consorzi di tutela. – 6. Riflessioni conclusive sulla concreta efficienza dei consorzi di tutela e/o criticità.

1. Il concetto di competitività è stato generalmente associato dalle teorie economiche a contesti in cui le imprese operano tra loro in antagonismo, secondo un paradigma dominante; tuttavia, la realtà empirica dimostra come sia frequente la prassi di attuare comportamenti cooperativi volti a massimizzare il valore finanziario. In realtà, il termine “concorrenza” dovrebbe essere inteso in un’accezione ben più ampia, comprensivo di un sistema in cui l’impresa e tutti gli altri attori della filiera interagiscono tra loro, talvolta, in maniera conflittuale; talaltra, in cooperazione, al fine di realizzare obiettivi comuni¹. In tal modo, configurando una sorta di «ambiente competitivo»², connotato dalla capacità di un’impresa di sfruttare tutte le risorse circostanti, intrattenendo con soggetti esterni (clienti, fornitori o altri *competitors*) rapporti non solo di tipo concorrenziale ma anche collaborativo, attraverso la stipula di accordi o intese tra aziende, pure operanti nello stesso settore.

La promozione di modelli organizzativi e di processi di integrazione (orizzontale e/o verticale) non è soltanto utile, ma opportuna per realizzare in tempi rapidi economie di scala in grado di limitare i costi e di aumentare la redditività delle imprese. La c.d. strategia di sviluppo per linee esterne³ – oltretutto – favorisce la crescita professionale degli operatori stessi, migliora l’efficienza nell’utilizzo dei fattori produttivi, riduce i rischi, offre alle imprese aggregate maggiori opportunità, anche in termini di innovazione,

¹ F. FONTANA, M. CAROLI, *Economia e Gestione delle imprese*, Milano, 2013, *passim*, osservano che la concorrenza, concepita come confronto antagonistico, non intercorre necessariamente tra singole imprese, potendo sussistere anche tra aziende tra loro coalizzate, secondo gli schemi di un accordo precedentemente intrapreso.

² S. HERTZ, L. G. MATTON, *Collective competition and the dynamics of market reconfiguration*, in *Scandinavian Journal of Management*, 2004, Vol. 20, p. 31 ss.

³ Si contrappone a questa la strategia per linee interne, basata sull’autofinanziamento e/o sul ricorso al credito, che – tuttavia – non sembra essere adatta alle esigenze del mercato ed alle capacità delle imprese agricole. E ciò, a causa della crescente complessità dei processi produttivi e commerciali che necessitano di costi elevati per introdurre innovazioni di prodotto, di processo e di *marketing*, oltre che di capacità sempre più specifiche per la crescita competitiva delle stesse aziende.

per affrontare le sfide del mercato e per elaborare strategie nel medio-lungo termine al fine di renderle più competitive.

Frequentemente, le cooperazioni tra imprese sorgono a salvaguardia del luogo geografico in cui esercitano la loro attività, affermando il modello culturale e la concezione valoriale del «benessere economico sostenibile», secondo cui il territorio non può essere considerato una risorsa da sfruttare per la realizzazione di un profitto, ma ricchezza da preservare e valorizzare. Non di rado, poi, le forme di aggregazione diventano necessarie a causa, ad esempio, di disposizioni normative o interventi di istituzioni pubbliche che supportano finanziariamente e logisticamente la loro costituzione.

Tra le forme di cooperazione organizzata che fondano la propria forza proprio sull'identità territoriale e su una visione strategica d'insieme, un ruolo preminente è svolto dai consorzi (sottoposti ad una apposita disciplina, dettata dagli artt. 2602 ss. cod. civ., come integrati e modificati dalla legge 10 maggio 1976, n. 377), la cui costituzione trova il proprio presupposto in una situazione obiettiva (identica per una pluralità di soggetti) da cui scaturisce un bisogno che i consorziati intendono soddisfare in comune⁴. I consorzi sorgono sulla base di un negozio⁵ e presentano un aspetto organizzativo (più o meno complesso) rappresentato da elementi patrimoniali⁶ e personali in funzione di uno scopo ultraindividuale. La partecipazione a un consorzio è riservata agli imprenditori⁷ (indipendentemente dall'oggetto,

⁴ Il consorzio si differenzia dalla società, con la cui costituzione non si rende comune un interesse dei singoli, ma si crea artificiosamente un interesse collettivo consistente nel vantaggio economico che può derivare dall'esercizio di una impresa. Nel consorzio, invece, le singole attività d'impresa finalizzate alla produzione di utili restano proprie e individuali di ciascun consorziato; non tendono a produrre guadagni da distribuire ai soci, ma a mantenere e/o a fare aumentare il reddito dell'attività dei singoli imprenditori.

⁵ Il contratto di consorzio deve essere redatto in forma scritta a pena di nullità (art. 2603 cod. civ.) e, se non è stabilito diversamente nell'atto costitutivo, esso è valido per dieci anni (art. 2604 cod. civ.). Ovvio è che si potrà aderire ad un consorzio anche in un momento successivo alla sua formazione, nel rispetto delle condizioni e delle regole previste nell'atto di costituzione.

⁶ I consorzi devono dotarsi di un fondo consortile, costituito dai contributi iniziali e successivi dei consorziati e dai beni acquistati con essi. Il fondo rappresenta il patrimonio autonomo del consorzio e funge da garanzia per tutti i suoi creditori, mentre non può essere aggredito dai creditori particolari dei consorziati. Pertanto, alle obbligazioni assunte dai rappresentanti del consorzio in nome di quest'ultimo fa fronte esclusivamente il fondo; per quelle contratte dagli organi del consorzio per conto dei singoli consorziati, invece, vige una responsabilità solidale tra il consorzio stesso e i consorziati interessati.

⁷ Il consorzio è un'organizzazione unitaria e comune che può essere realizzata solo da più imprenditori, salvo nei casi e nei limiti in cui la deroga sia prevista e consentita dalle leggi speciali. In talune ipotesi, infatti, la legge (art. 19, 2° comma, legge 19 agosto 1977, n. 675; art. 6, 3° comma, legge 8 agosto 1985, n. 443) ammette la partecipazione ai consorzi di soggetti non imprenditori, come, ad esempio, le Camere di Commercio, le Associa-

dalle dimensioni e dalla configurazione giuridica delle rispettive aziende), i quali, pur rimanendo autonomi dal punto di vista economico e giuridico, si vincolano e assumono obblighi reciproci per lo svolgimento in comune di determinate fasi dei processi produttivi, di trasformazione e commercializzazione, oppure, ancora, per il coordinamento di altre attività economiche e/o per la realizzazione di opere e servizi utili ai fondi rustici che conducono. La stipula di accordi e/o alleanze diventa spesso essenziale per la sopravvivenza di un ecosistema di aziende operanti in uno stesso territorio e legate da una medesima attività produttiva in un'ottica che esula da meccanismi di efficienza puramente economica o di concorrenza tra imprese, basandosi, piuttosto, su prospettive di solidarietà reciproca, di rapporti umani e sul senso di comunità. Ciò non toglie che, per quanto i consorzi abbiano la funzione di agevolare la cooperazione interaziendale, gli stessi – come si approfondirà nel prosieguo – potrebbero – tuttavia – indirettamente limitare la concorrenza tra gli imprenditori consorziati e le eventuali intese restrittive dovranno essere sottoposte al controllo *antitrust* (legge n. 287 del 1990).

Tra i soggetti che vi aderiscono, si possono creare vincoli giuridici differenti, tanto è vero che il nome comune di consorzio è attribuito variamente a persone giuridiche pubbliche o private che, talvolta, configurano rapporti associativi la cui matrice può essere o volontaria oppure coattiva⁸; talaltra, realizzano una comunione tra i partecipanti. Contrariamente a quanto avviene per le associazioni⁹ in generale, la costituzione dei consorzi, oltre ad essere rimessa alla libera determinazione degli interessati, può essere – in specifiche ipotesi – imposta obbligatoriamente o realizzata coattivamente per il perseguimento di fini pubblici. Infatti, i consorzi possono rappresentare l'unico mezzo per risolvere i problemi derivanti da una situazione comune a più soggetti, assumendo un ruolo decisivo nell'interesse non solo dei singoli, ma anche della collettività.

Esemplificando, l'uso comune delle acque defluenti dal medesimo ba-

zioni di industriali, le Università, che possono intervenire in funzione di sostegno finanziario (cc.dd. consorzi misti).

⁸ S. CARMIGNANI, *Consorzi reali in agricoltura*, in *Digesto, Disc. priv.*, Sez. civ., Torino 2003, p. 403, osserva come sia solo formale l'attribuzione della tutela di un interesse pubblico ad un consorzio classificato come privato o pubblico, come volontario o coattivo, stante che in agricoltura non è per alcun verso nitida la frontiera tra interessi privati e della collettività.

⁹ Pur essendo un istituto giuridico stagiato sul tipo dell'associazione, il consorzio è idoneo a configurarsi come tale, non ponendo in essere un rapporto strutturale con i consorziati, ma caratterizzandosi per una autonoma disciplina e un proprio ordinamento, a seconda del contesto in cui opera, delle finalità perseguite e dei soggetti che vi partecipano.

cino di alimentazione o da bacini contigui può essere regolato da un consorzio istituito volontariamente, attraverso una comunione di più proprietari fondiari (art. 918 cod. civ.)¹⁰, oppure, coattivamente, d'ufficio, dall'Autorità amministrativa (921 cod. civ.)¹¹. Ulteriori attestazioni della diversa natura che possono assumere gli organismi consortili¹² sono rappresentate dai consorzi di bonifica¹³ che, pur creati su iniziativa dei privati proprietari (art. 862, 3° comma, cod. civ.), sono persone giuridiche pubbliche (art. 862, 4° comma, cod. civ.); nonché, da quelli di miglioramento fondiario che possono essere riconosciuti dall'autorità amministrativa come persone giuridiche sia private sia pubbliche quando, per l'estensione territoriale o per l'importanza assunta ai fini dell'incremento della produzione nazionale, sono ritenuti di interesse nazionale (art. 863, 2° comma, cod. civ.).

Si pensi, inoltre, ai consorzi agrari¹⁴ che, pur essendo enti privati con

¹⁰ In tale fattispecie, l'utilizzo delle acque avviene in conformità di un regolamento deliberato dalla maggioranza, calcolata in base all'estensione dei terreni ai quali serve l'acqua (art. 918, comma 3°, cod. civ.).

¹¹ In questa seconda ipotesi, sarà un'associazione, riconosciuta dall'autorità amministrativa come persona giuridica pubblica, ad acquisire il potere di procedere all'espropriazione dei singoli diritti dietro pagamento delle dovute indennità (art. 921, 3° comma, cod. civ.).

¹² Tra i consorzi fondiari si annoverano anche quelli di urbanizzazione che realizzano un vincolo associativo fra i proprietari di terreni situati in più o meno vasti comprensori, con lo scopo di soddisfare i bisogni collegati alla utilizzazione residenziale o turistica di una data area (attuazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria). Più in particolare, si svolge una forma di autogoverno del territorio, attraverso la sostituzione dell'iniziativa associata dei privati proprietari nell'assolvimento di compiti che, di regola, spettano all'ente pubblico locale (talvolta, la sostituzione è da quest'ultimo imposta in sede di concessione alla lottizzazione). In tal modo, si dà vita ad una forma di proprietà immobiliare privata che ha in se stessa il limite del rispetto dei valori ambientali e architettonici e che è strutturalmente subordinata al controllo degli organi consortili. Naturalmente, in questi comprensori valgono anche gli strumenti urbanistici pubblici, ma le prescrizioni di autodisciplina urbanistica sono spesso più rigorose, tanto è vero che può accadere che progetti di costruzioni, approvati dall'ente locale, vengano – poi – disapprovati dagli organi consortili. La qualificazione giuridica che si addice a tali consorzi è quella dell'associazione, anche se si tratta di associazioni atipiche.

¹³ Per ragioni di completezza espositiva, si ricorda che l'attività di bonifica del territorio e di manutenzione dello stesso è disciplinata dal vetusto, ma – tuttavia – ancora vigente r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "Nuove norme per la bonifica integrale".

Il d.m. 1° marzo 2019, n. 46 (in *Gazz. uff.* 7 giugno 2019, n. 132), ha poi dato attuazione all'art. 241 d.lgs. n. 152 del 2006 che prevede l'emanazione di un regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento.

¹⁴ I consorzi agrari assorbono le funzioni svolte in precedenza dai comizi agrari (disciplinati dal r.d. n. 3452 del 23 dicembre 1866) e dalla Società degli agricoltori italiani che avevano fatto fatica a decollare. Nel 1881, nell'impero austriaco, nacque il Consiglio provinciale d'agricoltura, un'agenzia pubblica con il compito di favorire la ripresa e la razionalizzazione del settore primario. Da tale organo, derivarono i consorzi agrari distrettuali che si occupavano di incentivare miglorie agricole, l'istruzione agraria, discutere e interferire sulle sovvenzioni offerte dallo Stato, nonché di promuovere l'acquisto cumulativo di sementi o scorte

finalità di coordinamento e di servizio nell'interesse dei consorziati, possono realizzare scopi di carattere pubblicistico¹⁵ che incidono sulla struttura della loro organizzazione oltre che sull'ampiezza dei controlli effettuati dagli organi statali¹⁶. Sorti *ab origine* su base provinciale o interprovinciale¹⁷, sotto forma di società cooperative con una vocazione prevalentemente mutualistica, per lo svolgimento di attività funzionali a soddisfare gli approvvigionamenti di beni e materie prime utili alle aziende agricole, nonché per la gestione unitaria (trasformazione e/o vendita) dei loro prodotti, assunsero gradualmente compiti pubblicistici. In epoca fascista, infatti, sostenevano l'iniziativa della bonifica integrale, la battaglia del grano, si occupavano della organizzazione e del controllo degli ammassi obbligatori di prodotti primari destinati a far fronte a situazioni di emergenza in caso di conflitto bellico¹⁸; ed, ancora, offrivano crediti agrari senza interessi per l'acquisto dei beni necessari allo svolgimento dell'attività agricola, allo scopo di porre fine all'usura bancaria ed alla speculazione realizzata dai grandi distributori privati. Nel secondo dopoguerra, cessata la funzione degli ammassi, i consorzi si dedicarono alla commercializzazione dei prodotti agricoli ma, in breve tempo, molti di essi si trovarono in una situazione di pesante indebitamento. La commistione tra attività aventi rilievo pubblico e privato, nonché l'assenza di controlli amministrativi e finanziari, determinarono una pericolosa situazione economica per la Federconsorzi, della quale venne chiesto il commissariamento e la liquidazione¹⁹. In siffatta situazione, dura-

agricole. Risale, poi, al 1892, la costituzione a Piacenza della Federconsorzi, un'organizzazione a livello nazionale.

¹⁵ G. FERRI, voce *Consorzio* (teoria gen.), in *Enc. del dir.*, Milano 1961, p. 372, afferma come l'istituto del consorzio abbia un'applicazione generale, nel campo sia del diritto pubblico sia del diritto privato, ovunque sia necessaria «la creazione di un organismo di integrazione economica per la risoluzione di problemi che singolarmente non potrebbero essere risolti».

¹⁶ Il Ministro dello sviluppo economico esercita la vigilanza sui consorzi agrari di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, (art. 1, comma 9 *bis*, legge 17 luglio 2006, n. 233).

¹⁷ Per una ricostruzione storica dei consorzi agrari, G. SGARBANTI, *Consorzi agrari*, in *Digesto, Disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 1988, p. 475 ss.; E. CAPIZZANO, *Consorzi fra produttori agricoli*, ivi, p. 484.

¹⁸ Nel 1935, i consorzi agrari ammassarono per la prima volta volontariamente 12 milioni di quintali di grano; mentre, nel 1938, ne vennero ammassati 40 milioni di quintali per esigenze autarchiche.

¹⁹ Il commissariamento della Federconsorzi ebbe come conseguenza il ritiro di tutti i fidi bancari ai consorzi agrari, i quali furono evidentemente privati di un importante sostegno finanziario, entrando in liquidazione. Con la legge 28 ottobre 1999, n. 410, *Nuovo ordinamento dei consorzi agrari*, pubblicata in *Gazz. uff.* n. 265 dell'11 novembre 1999, la Federconsorzi avrebbe dovuto essere sciolta definitivamente secondo le norme ordinarie del codice civile, ma il decreto milleproroghe (decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225) cancellò poi questo obbligo

ta oltre un ventennio, un ristretto numero di consorzi è riuscito a rientrare *in bonis*; per altri, lo Stato ha provveduto a concedere continue proroghe²⁰, ritenute dall'Unione europea una sorta di aiuto di Stato non notificato, e, dunque, illecite. Nel 2006, con il decreto legge sullo "Spacchettamento dei ministeri", convertito in legge, i consorzi agrari hanno perso le loro residue competenze di tipo pubblicistico per assumere nuovamente il ruolo originario di società cooperative (art. 1, 9 *bis*, d.l. n. 181 del 2006²¹). Il successivo art. 9 della legge n. 99 del 2009²², al fine di uniformarne la disciplina ai principi del codice civile, ha ribadito come i consorzi siano regolati dagli artt. 2511 ss. cod. civ. e siano considerati società cooperative indipendentemente dai criteri stabiliti dall'art. 2513 cod. civ., purché rispettino i requisiti di cui all'articolo 2514 cod. civ. Soltanto nel 2009, un gruppo consistente di consorzi tornati *in bonis* e i pochi non travolti dalle procedure concorsuali hanno ricreato una struttura centrale²³ per cui, ancora oggi, rappresentano un importante punto di riferimento per il soddisfacimento in comune di bisogni facenti capo ai soggetti aderenti, essendosi, peraltro, adeguati ai cambiamenti del settore primario, all'innovazione ed ai nuovi servizi improntati alla cultura delle idee.

2. I consorzi hanno acquisito anche nel settore agroalimentare un'importanza crescente, essendo diventati un modello alternativo a fusioni e acquisizioni che consente alle piccole imprese di conservare la loro pluralità, rafforzando contemporaneamente quell'identità territoriale e il

e, di fatto, sia pure "congelata", essa esiste ancora. Sull'argomento, v. A. MARESCA, *Consorzi agrari, l'era degli accorpamenti*, in <http://www.terraevita.edagricole.it>, 13 settembre 2017.

²⁰ Stante che deve ritenersi sostanzialmente conclusa l'esperienza degli "esercizi provvisori" dei consorzi in liquidazione coatta amministrativa, i pochi che si trovano – a tutt'oggi – in tale stato potranno beneficiare della prosecuzione temporanea della gestione, secondo le norme ordinarie (art. 206 legge fall.); i Commissari Liquidatori vengono assistiti da Comitati di Sorveglianza.

²¹ Il d.l. 181 dell'11 luglio 2006, convertito in legge, con modifiche, 17 luglio 2006, n. 233, all'art. 1, comma 9 *bis*, aveva già stabilito che l'uso della denominazione di consorzio agrario deve essere riservato esclusivamente alle società cooperative.

²² Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, in *Gazz. uff.* Serie Generale n. 176 del 31 luglio 2009 – Suppl. Ordinario n. 136.

²³ Dopo la caduta della Federconsorzi, la prima mossa è stata la creazione, nel 1998, del CAIP, Consorzio agrario interprovinciale di Bologna e Modena, fino alla costituzione, nel 2009, della *holding* denominata Consorzi agrari d'Italia, società consortile per azioni, partecipata da oltre 20 consorzi agrari, di proprietà degli agricoltori, forse anche per cercare di accedere al tesoretto di Federconsorzi. Si tratta, più precisamente, del credito che i consorzi agrari vantano nei confronti dello Stato per l'attività di ammasso di grano, olio e carni dal dopoguerra in poi e che non può essere cancellato.

patrimonio culturale locale, destinati a svanire a causa della globalizzazione e commodizzazione dei fattori produttivi.

Nel mercato dei prodotti agroalimentari, contraddistinto da dinamiche estremamente articolate e composite, tra le opzioni competitive individuate dalle imprese agricole e sostenute dalla PAC è fondamentale la scelta di adottare strategie di differenziazione²⁴ dei prodotti, di cui la qualità costituisce un essenziale parametro di riferimento. I segni distintivi della qualità, pur richiamando il territorio di origine, non si risolvono semplicemente in un dato geografico, ma si identificano in un più ampio complesso di fattori umani, storici e tradizionali, in un “sapere” (comprensivo di tecniche di produzione e di strumenti specifici) circoscritto ad una determinata area²⁵. Specialmente se adeguatamente valorizzati, oltre a rappresentare una risorsa importante per l’economia delle zone rurali, i segni di qualità²⁶ possono ragionevolmente costituire un valido strumento di riequilibrio in un mercato agroalimentare connotato da un elevato potere di acquisto da parte della grande distribuzione e, conseguentemente, di negoziazione delle clausole contrattuali con i fornitori²⁷. Tuttavia, i processi di valorizzazione dell’offerta – soprattutto allorquando l’elemento della qualità sia reso riconoscibile ai consumatori attraverso un segno distintivo o un marchio – soltanto unitamente all’adozione di forme di associazionismo produttivo²⁸ consentono di fronteggiare gli effetti distorsivi che creano squilibri nel funzionamento del mercato e di ripristinare una simmetria nelle relazioni contrattuali tra i molteplici attori della filiera agroalimentare²⁹.

²⁴ F. GALLI, *Una DOP per quali obiettivi? Le aspettative dei diversi portatori di interesse*, in *Agriregionieuropa*, anno 7, n. 25, giugno 2011, p. 57 ss., osserva che la differenziazione in senso “verticale” si connota per il fatto che il prodotto DOP è diverso rispetto ad un altro in quanto certificato e garantito e non perché è necessariamente dissimile da un punto di vista qualitativo; tuttavia, ovviamente, esso può fare da traino alla vendita di quegli altri non marchiati.

²⁵ F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. Agricoltura*, 1999, p. 154, ha individuato nel territorio un “canone di identità e garanzia della produzione” che, prescindendo da logiche di mera appartenenza, coinvolge la comunità dei produttori locali.

²⁶ M. GIUFFRIDA, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, XI Aggiornamento, Milano, 2018, p. 435 ss.; EAD., voce “Sistemi di qualità DOP, IGP e STG”, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 435 ss.

²⁷ S. MARETTE, E. RAYNAUD, *Application du droit de la concurrence au secteur agroalimentaire*, in AA.VV., *La politique de la concurrence dans l’agro-alimentaire*, *Économie Rurale*, septembre-décembre 2003, pp. 277-278.

²⁸ G. PETRICCIONE, *L’associazionismo come strumento strategico di governo del mercato agroalimentare*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, n. 18, settembre 2009.

²⁹ E. RAYNAUD, E. VALCESCHINI, *Creation and Capture of Value in Sectors of the Agri-food Industry: Strategies and Governance*, OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, TAD/CA/APM/WP(2007)16, 9-11 May.

L'aggregazione della produzione, nonché funzioni quali la programmazione e la valorizzazione della qualità sono, dunque, strumenti potenzialmente utili per consentire ai produttori di diventare più competitivi³⁰ e di conquistare, anche indirettamente, un potere di mercato non acquisibile con l'azione individuale. In particolare, le imprese agricole di più piccole dimensioni (e, non solo) che entrano a fare parte di una *community* promuovono e realizzano servizi e attività che, singolarmente, non sarebbero in grado di gestire; avviano processi collaborativi per sperimentare iniziative innovative; nonché, realizzano progetti sociali utili alla intera comunità locale, qualificando la realtà territoriale in cui operano e contribuendo alla diffusione della cultura della sostenibilità.

Il legislatore europeo ha – da sempre – mostrato un crescente interesse per l'agricoltura di gruppo, ampliando il proprio *favor* verso forme associative, ritenute fondamentali per rendere il settore agro-alimentare più competitivo anche nei mercati internazionali.

Tanto è vero che il reg. (UE) n. 1151/2012, all'art. 45, fatte salve le disposizioni specifiche relative alle organizzazioni di produttori e alle organizzazioni interprofessionali, ha ribadito l'importanza di quei gruppi che possono contribuire ad assicurare sul mercato la qualità, la notorietà e l'autenticità dei propri prodotti, monitorando l'uso del nome negli scambi commerciali. Il d.m. 14 ottobre 2013, nel dare attuazione al suddetto regolamento, ha – per l'appunto – specificatamente individuato, tra i gruppi di cui all'art. 45, i consorzi, provvedendo a rafforzare il loro ruolo. In concreto, il legislatore europeo ha lasciato agli Stati membri la facoltà di incoraggiare la formazione ed il funzionamento di detti gruppi sui rispettivi territori³¹,

³⁰ G. PETRICCIONE, *Le organizzazioni dei produttori nella riforma dell'OCM ortofrutta*, in *Agriregioneuropa*, anno 4, n. 12, marzo 2008, ha sottolineato come, nell'organizzazione comune di mercato dei prodotti ortofrutticoli, la concentrazione della produzione sia stata definita indispensabile per consolidare la posizione economica degli agricoltori e per aiutarli ad affrontare le sfide su cui la stessa politica agricola comunitaria ha scommesso. Occorre, tuttavia, precisare come, per quanto la PAC abbia sempre prestato attenzione all'organizzazione e concentrazione dell'offerta agricola, definita una "necessità economica" per consolidare la posizione degli operatori del settore primario, l'associazionismo abbia assunto il ruolo richiesto dal mercato solo in alcune realtà produttive o territoriali.

³¹ Tali gruppi di produttori, tra l'altro, possono svolgere attività di informazione sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti; garantire la conformità di questi ultimi al loro disciplinare; migliorare l'efficacia del regime anche attraverso lo svolgimento di analisi economiche; nonché, adottare misure per la valorizzazione dei prodotti stessi.

In economia, la istituzionalizzazione delle forme di valorizzazione e tutela dei prodotti agricoli, essendo legata ad un territorio delimitato, viene definita "club". In tal senso, THIEDIG e SYLVANDER, *Welcome to the club? An Economical Approach to Geographical Indications in the European Union*, in *Agrarwirtschaft*, 2000, 12, p. 444 ss.; SANDLER e TSCHIRHART, *Club*

affinché contribuiscano alla protezione e promozione delle denominazioni nonché ad incentivare lo sviluppo del settore dei prodotti di qualità³². Essi assolvono allo specifico ruolo di gestire e proteggere le denominazioni di origine collegate ad un determinato territorio³³, attraverso l'osservanza di regole e certificazioni, oltre che di affrontare le criticità ed i limiti strutturali che le imprese mostrano di avere lungo la filiera³⁴. L'obiettivo primario della disciplina in materia è di assicurare che il nome geografico (volto ad identificare il territorio di origine), associato a quello del prodotto, sia usato correttamente e protetto da contraffazioni e/o comportamenti sleali.

I consorzi di tutela che hanno ottenuto il riconoscimento³⁵ per avere rispettato i criteri di rappresentanza ed i requisiti di rappresentatività della produzione immessa sul mercato, pur rimanendo organismi privati volontariamente costituiti, svolgono funzioni di carattere pubblico³⁶ nei

Theory: Thirty Years Later, in *Public Choice*, 1997, p. 335 ss. Il nome geografico e la reputazione connessa ad un prodotto, più precisamente, possono essere usati solo in determinate aree territoriali e/o da particolari categorie di soggetti che ne facciano richiesta e che rispettino rigorosamente i criteri contenuti nel disciplinare di produzione.

³² Oltre ai compiti relativi alla produzione e commercializzazione di prodotti per i quali è riconosciuto l'uso di una denominazione d'origine, i consorzi possono, altresì, detenere un marchio collettivo registrato che serve a rendere "esclusivo" il prodotto tipico, caratterizzandolo ulteriormente nel mercato agroalimentare.

Con il recente d.lgs. 20 febbraio 2019, n. 15, attuativo della direttiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo e del Consiglio, è stato stabilito che titolari dei marchi collettivi possono essere le persone giuridiche di diritto pubblico (come lo Stato e gli enti pubblici) o le Associazioni di categoria (fabbricanti, produttori, commercianti o prestatori di servizi) ma non le società per azioni, le società a responsabilità limitata o le società in accomandita per azioni. E ciò, con la finalità di separare il titolare del marchio dall'utilizzatore.

³³ D. VITI, *I consorzi volontari di tutela dei prodotti agro-alimentari*, in M.R. D'ADDEZIO e A. GERMANÒ (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del convegno di Udine 24-25 novembre 2006, Milano, 2007, p. 313, sottolinea che, diversamente da altri *public goods*, la tutela della denominazione di origine non richiede attività auto-indotta della pubblica amministrazione. Il riconoscimento pubblico, infatti, avviene successivamente ad un fatto economico prodotto da atti giuridici privati (approvazione da parte dei consumatori).

³⁴ Per assumere le conoscenze necessarie al fine di attuare un più idoneo coordinamento delle politiche agricole ed alimentari, l'Istituto dell'Osservatorio Nazionale dell'economia agroalimentare presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha il compito di raccogliere ed elaborare i dati statistici forniti da strutture operanti nel settore, tra cui quelli dei consorzi agrari.

³⁵ Ai sensi dell'art. 14, comma 15°, della legge 21 dicembre 1999, n. 526, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, legge comunitaria 1999*, in *Gazz. uff.* n. 13 del 18 gennaio 2000, S.O. n. 15, i consorzi di tutela già riconosciuti svolgono le loro funzioni su incarico dell'autorità nazionale preposta ai sensi delle leggi vigenti e, nei casi di consorzi non ancora riconosciuti, su incarico conferito con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali.

³⁶ L. PAOLONI, *I consorzi fra produttori agricoli fra passato e presente*, in AA.VV., *Agri-*

confronti di tutti i produttori che utilizzano la denominazione. Rispetto allo schema codicistico, la disciplina dei consorzi di tutela si caratterizza – per l'appunto – per il perseguimento di un interesse collettivo (*rectius*, la tutela di DOP e IGP) che coinvolge le imprese che svolgono la loro attività in una stessa zona geografica e che si avvalgono della medesima denominazione. I consorzi, oltre alla tutela ed al controllo della qualità, devono dedicarsi alla valorizzazione di tali prodotti, potendo coordinare ed aumentare le capacità organizzative e di vendita delle singole aziende consorziate, nonché svolgere in modo più proficuo attività di promozione e di *marketing*. In questa prospettiva, la strategia del consorzio deve proporre iniziative che coinvolgano tutta la filiera (dalla produzione alla commercializzazione) per sostenere il prodotto di qualità attraverso un'efficace tecnica comunicativa volta a rafforzarne l'immagine e la riconoscibilità; per organizzare una coerente stratificazione di prezzo, a seconda se il prodotto sia certificato DOP, se sia biologico, se non abbia certificazione, con il fine ultimo di non alimentare una concorrenza interna tra le varie aziende della medesima area geografica. Ed ancora, attuare azioni di integrazione con il territorio, favorendo anche altri settori collaterali come quello turistico e/o della ristorazione; incentivare lo sviluppo della «filiera corta certificata» a «chilometri zero»; implementare l'uso del *web marketing* per aumentare la visibilità del prodotto ed il numero delle vendite *on-line*.

I consorzi non riconosciuti³⁷ operano solo in nome e nei confronti degli associati e sono sottoposti al controllo e al vincolo del MiPAAF per le decisioni relative alla denominazione proprio in ragione del fatto che, in mancanza del riconoscimento, non rappresentano a tutti gli effetti la DOP o la IGP. Al riguardo, non può non osservarsi come, per un organismo consortile che abbia considerevoli dimensioni oltre che obiettivi puntualmente circoscritti e definiti, non possa essere considerata propriamente razionale la scelta di non ottenere il riconoscimento, pur di conservare una maggiore flessibilità interna. Sarebbe, invero, decisamente più opportuno l'acquisto della personalità giuridica per individuare con certezza la disciplina applicabile e per dotare di adeguata tutela patrimoniale il consorzio, gli associati-consorzati e coloro che agiscono per l'ente.

cultura e Diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli, II, Milano, 2000, p. 900 ss., affronta il tema della natura giuridica dei consorzi tra produttori agricoli.

³⁷ In tal senso, G. CAPALDO, *Consorzi e associazioni. Intorno a riconoscimento della personalità giuridica e responsabilità patrimoniale*, in *Diritto della Banca e del Mercato Finanziario*, 2015, p. 709 ss.

3. La vitivinicoltura è il comparto agricolo che, più di ogni altro, ha fatto proprio il concetto di *terroir*, stante che il vino diversifica – per l'appunto – le sue proprietà organolettiche in relazione all'ambiente e/o alle caratteristiche del luogo di produzione. Tanto è vero che sono piuttosto risalenti (inizi del Novecento) le prime costituzioni in consorzio³⁸ di operatori vitivinicoli con l'obiettivo di difendere da usurpazioni la rinomanza dei loro prodotti, anche se – nel tempo – è mutato il loro ruolo nonché le funzioni agli stessi attribuite.

La disciplina dei consorzi di tutela dei vini è peculiare perché riconosce una specifica importanza alla loro rappresentatività, dalla quale dipendono i profili organizzativi, l'attività produttiva dell'area geografica della denominazione, ma, soprattutto, l'estensione delle regole produttive anche alle imprese che non hanno aderito.

Infatti, nell'ipotesi in cui un consorzio riconosciuto³⁹ dovesse acquisire – negli ultimi due anni – un maggior grado di rappresentatività (almeno 40% dei viticoltori e 66% della produzione di competenza dei vigneti della zona delimitata), potrà svolgere le ulteriori funzioni di cui all'art. 41, 4° comma, legge n. 238 del 2016, da esercitarsi nei confronti di tutti i soggetti inseriti nel sistema dei controlli della denominazione d'origine o indicazione geografica tutelata, anche se non associati: in questo senso, si parla di funzioni *erga omnes*. Più precisamente, tra l'altro, il consorzio potrà contribuire al coordinamento dell'immissione sul mercato della denominazione tutelata, nonché definire piani di miglioramento della qualità del prodot-

³⁸ Con l'avvento del regime fascista e le limitazioni alla libertà di associazione, il r.d. n. 497/1924 (di cui non consta la conversione in legge) consentì espressamente la costituzione in consorzio degli operatori vitivinicoli, riservando ai consorziati il godimento di agevolazioni fiscali per la produzione di vini tipici. Con la successiva legge n. 1164 del 1930, il legislatore, pur lasciando all'iniziativa privata la costituzione dei consorzi, condizionava l'uso della denominazione all'appartenenza agli stessi.

³⁹ I criteri di rappresentanza sono stabiliti dall'art. 41 della legge n. 238 del 2016 in combinato disposto con gli artt. 4 e 5 del d.m. 18 luglio 2018 del Ministero delle Politiche agricole alimentari forestali e del turismo, su "Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei vini". È previsto il riconoscimento ministeriale dei consorzi sufficientemente rappresentativi (35% dei viticoltori e 51% della produzione certificata di competenza dei vigneti della zona delimitata) per l'espletamento di funzioni che spaziano dalla possibilità di avanzare proposte di disciplina regolamentare della denominazione interessata alla valorizzazione e promozione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tutelate; alla consultazione e collaborazione con la pubblica amministrazione nella tutela contro abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni e comportamenti comunque vietati dalla legge; all'attività di vigilanza, nei confronti dei soli associati, rivolta alla fase del commercio.

to; offrire tutela legale degli interessi e diritti dei produttori con legittimazione straordinaria a rappresentarli collettivamente in giudizio; esercitare funzioni di valorizzazione, di informazione del consumatore; promuovere l'enoturismo; organizzare le attività delle categorie interessate alle DOP o IGP; salvaguardare la denominazione nella fase del commercio. La suddetta attività di vigilanza⁴⁰, riferita prevalentemente al momento della commercializzazione del vino nelle sue molteplici forme (esercitata dai consorzi di tutela, in collaborazione con l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari⁴¹ ed in raccordo con le Regioni), è ben diversa dall'azione di controllo sul rispetto del disciplinare di produzione da parte dei viticoltori, dei vinificatori e degli imbottigliatori. Quest'ultima funzione risulta, infatti, oggi affidata al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali⁴² (quale coordinatore responsabile) nonché ad autorità pubbliche ed organismi privati da esso autorizzati⁴³ (art. 13 del d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, cui hanno fatto seguito i decreti applicativi). Ovvio è che il trasferimento ad un ente terzo dei controlli⁴⁴ sul

⁴⁰ Tale attività è svolta dai consorzi attraverso soggetti con qualifica di agenti di pubblica sicurezza (iscritti in apposito Albo nazionale), i quali devono controllare l'etichetta apposta sulle bottiglie di vino che si fregiano della DOP e dell'IGP del consorzio di riferimento e verificare che l'uso di tali denominazioni sia legittimo. In caso contrario, dovranno segnalare alle autorità competenti la rilevazione di eventuali illeciti nella vendita del vino DOP o IGP.

⁴¹ Significativa è l'attività di controllo che l'ICQRF sta svolgendo anche sul *web*, nuovo "campo di battaglia" per la protezione delle eccellenze agro-alimentari italiane. In questo ambito, l'ICQRF e l'AIGC hanno siglato con *eBay* un innovativo protocollo di collaborazione finalizzato ad eliminare le inserzioni pubblicitarie illecitamente evocative delle produzioni DOP e IGP italiane.

⁴² In aderenza al dettato normativo europeo, il d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88*, in *Gazz. uff.* n. 96 del 26 aprile 2010 (cui hanno fatto seguito i decreti applicativi), aveva nuovamente ridisegnato i requisiti e le attività dei consorzi di tutela, costituiti su iniziativa dei soggetti interessati per ciascuna denominazione d'origine e indicazione geografica. Il d.m. 16 dicembre 2010 recante "Disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini", ha dato attuazione all'art. 17 d.lgs. n. 61 del 2010 che, per l'appunto, ha ribadito come ai consorzi di tutela spetti solo l'azione di vigilanza sulle dop in fase di commercializzazione. Il d.lgs. n. 61 del 2010 è stato abrogato dalla legge n. 238 del 2016.

⁴³ I soggetti autorizzati, cui – tra l'altro – è consentito l'accesso per via telematica alle dichiarazioni annuali di vendemmia e di produzione (con le quali vengono rivendicate le produzioni delle uve e dei vini a DOP e a IGP), svolgono le attività di controllo con i necessari esami chimico-fisici ed organolettici e rilasciano le certificazioni d'idoneità del vino prodotto.

⁴⁴ Gli agenti vigilatori, nel verificare che prodotti simili a quelli certificati non generino confusione mediante indicazioni scorrette circa l'origine, la natura e la qualità, possono accertare illeciti sia di natura penale (inoltrando, così, la notizia di reato all'autorità giudiziaria); sia amministrativa (notificando la contestazione al trasgressore). Sul punto, cfr. art. 7, 15° comma, d.m. MIPAAF del 18 luglio 2018.

rispetto del disciplinare di produzione⁴⁵, ai fini del riconoscimento di una denominazione, ha sottratto ai consorzi di tutela il più intenso strumento di potere che li legava ai produttori del bene tutelato⁴⁶. Ma, del resto, non avrebbe potuto essere diversamente stante che, in linea con quanto previsto nell'ambito dello stesso ordinamento europeo, l'esercizio dei controlli ufficiali non può non prevedere requisiti tecnici e di terzietà⁴⁷ di cui i consorzi di tutela italiani non sono mai stati e non sono strutturalmente dotati.

Sulla scorta dell'esperienza francese dell'interprofessione agricola⁴⁸, cui è riconducibile il descritto potere *erga omnes*⁴⁹, la politica europea ha sostenuto l'importanza di estendere le regole dettate da un consorzio a tutela delle denominazioni anche nei confronti degli altri operatori non associati⁵⁰ non solo per i vini ma, in generale, per i prodotti agroalimentari⁵¹. E

⁴⁵ Il disciplinare di produzione costituisce di fatto *standard* di riferimento e di garanzia per le imprese che si avvalgono della medesima denominazione e che, pertanto, risultano necessariamente legate da un rapporto di interdipendenza, dovuto alla reputazione collettiva che giunge al consumatore come fattore omologante dei prodotti coperti dallo stesso segno di qualità.

⁴⁶ Sulla scorta di Corte di giustizia, 16 maggio 2000, n. 388 (c.d. sent. *Rioja*), in *Dir. e giur. agr.*, 2001, p. 20, che riconosceva per i vini di qualità prodotti in Regioni determinate l'opportunità di un sistema di controllo che coinvolgesse direttamente la collettività degli stessi produttori (§§ 73-76), il d.m. del 29 maggio 2001, *Controllo sulla produzione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (V.Q.P.r.d.)*, in *Gazz. uff.* 20 giugno 2001, n. 141, attribuiti – per la prima volta – ai consorzi di tutela dotati di maggiore rappresentatività funzioni di controllo sul rispetto dei disciplinari in relazione alle fasi di produzione, trasformazione e presentazione al pubblico del prodotto vinicolo, da svolgere nei confronti di tutti i soggetti, anche se non associati. Impostazione, questa, che trovò conferma in successivi regolamenti ministeriali e circolari attuative che difettavano, comunque, di idonea base legislativa dal momento che, come anticipato, la L. n. 164/1992 aveva già escluso in capo ai consorzi lo svolgimento di tale compito. Sull'argomento, V. CARACCILOLO, *La disciplina dei consorzi "erga omnes" alla luce del decreto ministeriale del 29 maggio 2001: problematiche giuridiche e dubbi di legittimità*, Seminario di aggiornamento per le imprese agricole in Vinitaly, Verona, 12 aprile 2003, in *www.dellacorte.it*.

⁴⁷ Cfr. art. 14 legge n. 526 del 1999; artt. 4 e 5 del reg. n. 882/2004/CE, in vigore fino al 13 dicembre 2019, essendo stato abrogato dal reg. (UE) n. 625/2017; art. 146 del reg. (UE) n. 1308/2013; artt. 24 e 25 del reg. n. 607/2009/CE, abrogato dal reg. (UE) n. 33/2019.

⁴⁸ In Francia, le O.I. – fortemente sostenute dalle istituzioni statali – sono il risultato di una lunga storia di programmazione, il cui successo è prevalentemente imputabile alla condivisione da parte degli attori della filiera agroalimentare di obiettivi comuni. La possibilità riconosciuta alle O.I. francesi di richiedere ai poteri pubblici l'estensione dell'efficacia degli accordi anche ai non aderenti ha rappresentato uno strumento importante per elaborare strategie di lungo periodo.

⁴⁹ L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000.

⁵⁰ C. CORONEL, L. LIAGRE, *Les interprofessions agroalimentaires en France*, Ministère Français des Affaires Etrangères, 2006, osservano come tali accordi diventino vincolanti se votati all'unanimità.

⁵¹ L'art. 157 reg. (UE) n. 1308/2013 ha previsto per tutti i settori agricoli elencati all'art. 1 la possibilità di realizzare organizzazioni interprofessionali. Sull'argomento, N. LU-

ciò, a garanzia di finalità pubbliche quali la salvaguardia e il miglioramento della qualità dei prodotti DOP/IGP, oltre che la protezione da eventuali contraffazioni. Infatti, l'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013 prevede che uno Stato membro, su richiesta di un'organizzazione e/o di un'associazione di organizzazioni di produttori riconosciute o di un'organizzazione interprofessionale, considerate rappresentative⁵² della produzione o del commercio o della trasformazione di un dato prodotto, possa disporre che alcuni degli accordi, decisioni o pratiche convenute siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti di coloro – pur non aderenti – che operano nelle medesime circoscrizioni economiche. In virtù del fatto che le funzioni di valorizzazione, promozione, vigilanza e tutela hanno natura pubblicistica, il consorzio di tutela dovrà, inoltre, assicurare, soprattutto nel rapporto che intercorre con i non associati, trasparenza e chiarezza, nonché la massima condivisione delle informazioni relative alle attività *erga omnes* esercitate e da svolgere.

Per quanto l'adesione al consorzio avvenga su base volontaria, il legislatore europeo ha previsto – poi – come i soggetti non aderenti, ma utilizzatori delle denominazioni tutelate, debbano – comunque – partecipare ai costi⁵³ (in misura proporzionale ai quantitativi controllati) sostenuti dall'organizzazione consortile per avere usufruito – sia pure indirettamente – delle sue attività. I contributi dovuti sono determinati sulla base di tariffe⁵⁴

CIFERO, *I consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alim.*, gennaio-marzo 2019, n. 1, p. 43, ha precisato che, in tal modo, «si estende per tutti i comparti produttivi la regola speciale delle intese limitative della concorrenza tra imprenditori agricoli che, altrimenti, sarebbero vietate, in quanto nulle, dall'art. 101 TFUE». L'Autore aggiunge che, se gli artt. 157 e 158 del reg. (UE) n. 1308/2013 regolano le funzioni ed i requisiti del riconoscimento delle organizzazioni; gli artt. 164 e 165 del medesimo regolamento consentono, invece, agli Stati membri di attribuire alle loro decisioni efficacia *erga omnes* qualora le attività disciplinate siano di interesse generale e non in contrasto con la normativa europea sulla concorrenza (art. 210 reg. UE n. 1308/2013) e sugli aiuti di Stato.

⁵² La rappresentatività in percentuale del volume della produzione, del commercio o della trasformazione dei prodotti deve concernere, nel caso delle organizzazioni di produttori, oltre il 50% dei produttori considerati; almeno il 60% se si tratta di organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo; almeno i due terzi nelle altre ipotesi. Con riguardo alle organizzazioni interprofessionali, il livello di rappresentatività sarà determinato dal singolo Stato membro con norme nazionali.

⁵³ I non associati sono tenuti a versare solo i costi riguardanti le attività finalizzate alla promozione, valorizzazione, tutela e vigilanza della denominazione geografica nel suo complesso, oltre che quelli sostenuti per l'informazione del consumatore (art. 41, 7° comma, legge n. 238 del 2016).

⁵⁴ L'approvazione delle tariffe da parte del Ministero ha natura pubblicistica per cui un'eventuale impugnazione da parte di un'impresa interessata rientrerebbe nella giurisdizione amministrativa; diversamente, l'atto interno relativo al rapporto di contribuzione obbli-

(delegate ai consorzi e approvate dal MIPAAF) applicabili ai soggetti imponibili in funzione della quantità di vino DOP e IGP prodotto nella campagna vitivinicola precedente; sulla scorta di esse, il consorzio computerà l'entità del contributo obbligatorio dovuto dagli operatori⁵⁵ (soci e non soci sottoposti a controllo⁵⁶).

Il fondamento giuridico del dovere di contribuzione è sancito dalla normativa europea e, più precisamente, dall'art. 165 reg. (UE) n. 1308/2013, secondo cui, qualora le attività disciplinate dall'estensione delle regole siano di interesse economico generale per i singoli operatori o per i gruppi non aderenti all'organizzazione, questi ultimi saranno – comunque – tenuti a versare un importo pari alla totalità o ad una parte dei contributi finanziari versati dai soci, nella misura in cui dette somme siano destinate a coprire spese per l'esecuzione delle attività in parola di cui gli stessi beneficiano⁵⁷. Il versamento di tali contributi trova – peraltro – giustificazione anche nell'art. 23 della Costituzione, secondo cui la legge può imporre prestazioni personali o patrimoniali. Si tratta di un principio la cui portata, nel tempo, è stata precisata dalla Corte costituzionale⁵⁸ che ha ritenuto come la riserva di legge di cui al detto art. 23 sia applicabile non solo ai tributi e/o alle imposte in senso formale, ma anche a quelle obbligazioni che, pur avendo fonte contrattuale, costituiscono corrispettivo di un servizio pubblico. Al dovere di contribuzione corrisponde – tuttavia – l'obbligo giuridico per i consorzi di tutela di redigere il bilancio, distinguendo, in conti separati⁵⁹

gatoria tra il consorzio e l'impresa che utilizza la denominazione, anche se non aderente, ha natura privatistica, esprimendo un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale. In tale ultima fattispecie, una possibile controversia, avente ad oggetto la contestazione sulla pretesa economica avanzata dal consorzio, sarebbe di competenza del giudice ordinario.

⁵⁵ Sull'argomento, v. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 129.

⁵⁶ Corte di giustizia, 30 maggio 2013, n. 677, in *Foro amm. Cds*, 2013, 5, p. 1139, ha escluso che costituisca aiuto di Stato una misura legislativa nazionale che estenda a priori nei confronti di tutti i soggetti inseriti nel sistema di controllo l'efficacia delle delibere di organizzazioni interprofessionali, anche quando istituiscano contributi a carico dei soggetti non aderenti.

⁵⁷ A prescindere dal profilo soggettivo del consorzio, le quote e i contributi (oggetto di attribuzione allo stesso) subiscono un particolare trattamento impositivo. Le quote dovute dai consorziati (a fronte di prestazioni specifiche del consorzio a vantaggio dei consorziati stessi) sono assoggettate a IVA e, data la loro qualificazione come ricavi, concorrono alla formazione della base imponibile IRES. Il conferimento dei contributi ha, invece, natura patrimoniale e come tale non risulta tassabile per il consorzio.

⁵⁸ Corte cost., 7 aprile 2017, n. 69, in *Giur. cost.*, 2017, 2, p. 701.

⁵⁹ Cfr. Trib. Brescia 19 gennaio 2019, n. 142, in *Riv. dir. alim.*, gennaio-marzo 2019, n. 1, p. 36 ss., annotata da N. LUCIFERO, *I consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, cit.

(art. 10 d.m. MiPAAF del 18 luglio 2018), i contributi dell'attività istituzionale verso i soci e quelli dell'attività *erga omnes*.

4. In funzione di filiere agroalimentari connotate da più proficui ed equilibrati rapporti, la dimensione del consorzio è sembrata tra le più idonee non solo per agevolare i passaggi dalla fase di produzione a quella di immissione sul mercato, ma per garantire – altresì – l'integrazione tra diverse categorie di imprenditori, agricoli e non. Gli organismi consortili deputati alla tutela dei prodotti tipici di qualità⁶⁰, infatti, si caratterizzano per la presenza, oltre che di produttori agricoli, pure di trasformatori e commercianti, assumendo una fisionomia ibrida che non li annovera tra quei soggetti giuridici cui la normativa europea riconosce la deroga all'applicazione delle regole in materia di libera competizione commerciale. E ciò, perché – stante la loro composizione mista – non conservano sempre i connotati strutturali e funzionali degli organismi di categoria, rappresentativi dei soli interessi dei produttori agricoli⁶¹, di derivazione codicistica. Il che fa propendere per l'assunto secondo cui detti consorzi di tutela non avrebbero natura agricola⁶² ma assumerebbero, piuttosto, una fisionomia del tutto particolare, assimilabile a quella degli organismi interprofessionali, tale da non consentire di fruire del regime di esenzione dettato per gli imprenditori agricoli⁶³, singoli o associati. Lo stesso art. 2602 cod. civ., nel tipizzare il contratto di

⁶⁰ Con comunicato stampa n. 115 dell'1 febbraio 2018, l'Assessore all'agricoltura della Regione Veneto ha annunciato la costituzione del consorzio di tutela, promozione e valorizzazione dei prodotti "Qualità Verificata", unico esempio di consorzio pluriprodotto a protezione delle peculiarità e salubrità di più beni agroalimentari dai rischi della globalizzazione e della contraffazione. Obiettivo del consorzio è fare in modo che carne, latte, formaggi, ortofrutta (ottenuti secondo rigidi e complessi disciplinari concordati) siano sottoposti allo stesso processo di qualità e promozione e siano resi riconoscibili grazie al marchio registrato dalla Regione Veneto, divenuto sinonimo di salute e di eccellenza.

⁶¹ I consorzi di tutela non sembrano essere rappresentativi degli interessi specifici dei produttori agricoli i quali, peraltro, non possono intervenire sempre nelle scelte compiute dagli organi deliberanti, perfino quando vengono assunte decisioni che comprimono la loro libertà d'impresa ed arrecano pregiudizio economico alla complessiva organizzazione dell'attività produttiva.

⁶² Sull'applicazione della concorrenza al settore agricolo, in particolare, A. JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 416; ID., *La disciplina sulla concorrenza applicabile all'agricoltura: la normativa CEE*, in *Dir. agr. e soc. industr.*, t. II, *Il sistema agro-alimentare*, Bari, 1993, *passim*; E. ROOK BASILE, *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Dir. agr.*, 1997, p. 33; A. GERMANÒ, *Il principio della libertà di concorrenza e la disciplina comunitaria dell'agricoltura*, in *Dir. e giur. agr.*, 1996, p. 77 ss.

⁶³ In tal senso, v. L. PAOLONI, voce *Consorzi tra produttori agricoli*, in *Digesto, Disc. priv.*, Sez. civ., Agg., I, Torino 2000, p. 222.

consorzio⁶⁴, disciplina forme di cooperazione interaziendale per lo svolgimento di determinate fasi della produzione, trasformazione e commercializzazione, senza escludere la possibilità di concludere patti restrittivi della concorrenza. In concreto, se l'art. 2602 cod. civ. si limita a regolare l'aspetto privatistico e contrattuale del consorzio, è lasciata alla disciplina *antitrust*⁶⁵ la valutazione ed eventuale sanzione di intese distorsive dell'andamento di mercato. Pertanto, l'Autorità garante⁶⁶ sarà chiamata ad esaminare la natura dell'accordo, il potere di mercato delle imprese coinvolte, il contesto economico e giuridico di riferimento in cui si produrrà la restrizione. Qualora dovesse essere accertata la condotta anticoncorrenziale, il consorzio resistente potrà – tuttavia – dimostrare la sussistenza delle condizioni volte ad escludere l'operatività del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 287 del 1990. Come è ben noto, infatti, restano esentate le intese volte a determinare un incremento di efficienza, sviluppi positivi nelle condizioni di offerta sul mercato a beneficio dei consumatori, un aumento della produzione nonché un miglioramento qualitativo della stessa e/o della distribuzione oltre che il progresso tecnologico⁶⁷ (art. 4 legge n. 287 della 1990).

Potendo i consorzi di tutela perseguire la protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche attraverso una serie di iniziative più o meno restrittive della competitività⁶⁸, è arduo tracciare una linea di demarcazione tra le azioni legittime e quelle incompatibili con i principi che regolano il contesto economico.

Il contingentamento della produzione è tra le attività che destano maggiori problematiche, potendo ricadere nel divieto di cui all'art. 2 legge

⁶⁴ Il contratto normativamente tipizzato di cui all'art. 2602 cod. civ. è stato valutato positivamente dall'ordinamento giuridico per il perseguimento di interessi ritenuti meritevoli di tutela e per la funzione economico-sociale che svolge. I contratti di consorzio non generano intese rilevanti ai sensi della normativa *antitrust*; sono, piuttosto, le singole deliberazioni dagli stessi adottate a poter presentare oggetto o effetti anticoncorrenziali.

⁶⁵ V. DONATIVI, *Diritto antitrust italiano. Commento alla legge 10 ottobre 1990, n. 287*, vol. I, Bologna, 1993, p. 86; ID., *Alcune riflessioni sui rapporti tra «consorzi» ed «intese» alla luce del recente dibattito antitrust*, in *Giur. comm.*, 1989, I, p. 1016.

⁶⁶ L. COSTANTINO, *Il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel settore agroalimentare*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto Agrario*, vol. III, Utet Giuridica, 2011, p. 230 ss.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 4 legge n. 287 del 1990, l'autorizzazione dell'Autorità garante, comunque, non può consentire restrizioni non strettamente necessarie al raggiungimento delle finalità di cui al comma 1°, né permettere che la concorrenza risulti eliminata da una parte sostanziale del mercato.

⁶⁸ L. PAOLONI, *Il mercato dei prodotti agro-alimentari e la disciplina della concorrenza tra regole dell'impresa e normativa antitrust: il caso dei consorzi di tutela dei prodotti tipici*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, p. 507 ss.

n. 287 del 1990 o anche tra le condizioni di esenzione *ex art. 4* della stessa legge. Nonostante l'assunzione di pratiche sulla programmazione dei volumi di produzione rientri nei compiti istituzionali dei consorzi di tutela, tali intese non sono consentite allorquando diventino lesive della libertà di iniziativa economica privata tra le imprese consorziate. Diversamente, restrizioni quantitative della produzione⁶⁹ possono essere previste in funzione del mantenimento di un determinato *standard* qualitativo, senza che questo implichi una violazione del divieto di concorrenza. L'Autorità garante ha, infatti, in passato, esentato dal divieto di cui all'art. 2 legge n. 287 del 1990 una serie di operazioni adottate da importanti Consorzi di tutela (Parmigiano Reggiano, Grana Padano, prosciutto San Daniele, di Parma, gorgonzola) in quanto, pur costituendo un disincentivo per la produzione, avevano generato incrementi di domanda oltre ad avere notevolmente migliorato l'immagine dei prodotti⁷⁰.

La possibilità di regolare l'offerta di prodotti DOP è, del resto, uno strumento di politica agraria, contemplato per la prima volta nel c.d. "pacchetto latte" (reg. (UE) n. 261/2012), per poi essere ribadito anche nel nuovo regolamento della OCM unica⁷¹, a conferma della volontà del legislatore dell'UE di prevedere meccanismi che, pur non incidendo direttamente sull'equilibrio del mercato, consentono – comunque – di incrementare il potere degli operatori che vi partecipano⁷². Nonostante il piano produttivo preveda un sistema di quote⁷³, esso tende, invero, ad allineare l'offerta alla

⁶⁹ Pur non essendo abilitati ad imporre un contingentamento dell'offerta, i consorzi, ai sensi dell'art. 14, commi 10° e 11°, del d.lgs. n. 61 del 2010, possono proporre alle amministrazioni regionali di ridurre provvisoriamente le rese massime previste dai disciplinari di produzione; ed ancora, possono organizzare e coordinare le categorie componenti la filiera vitivinicola, imponendo loro – ad esempio – l'adozione di prassi comuni.

⁷⁰ Sulla ricostruzione delle istruttorie avviate al riguardo dall'Autorità garante, v. L. PAOLONI, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1998, p. 197 ss.; EAD., *La Commissione antitrust torna ad indagare sui consorzi di tutela dei prodotti di qualità*, in *Dir. agr.*, 1998, p. 405; R. SCHIANO, *L'applicazione del diritto antitrust nel settore agricolo. Alcune considerazioni in margine al caso del consorzio per la tutela dei prosciutti di Parma e San Daniele*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 613 ss.

⁷¹ Nel reg. (UE) n. 1308/2013 è stata rimarcata la possibilità di regolare l'offerta sia per i formaggi (art. 150), sia per i prosciutti (art. 172) a denominazione di origine.

⁷² In tal senso, A. FRASCARELLI, *Dalla politica dei mercati al funzionamento della filiera alimentare: un nuovo paradigma della PAC*, in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 30, settembre 2012; ID., *Il sostegno della PAC tra competitività e beni pubblici*, Relazione al convegno Sidea, *La PAC 2014-2020: scenari per i sistemi agroalimentari e rurali europei*, Benevento, 18-20 settembre 2014.

⁷³ G. CHIODINI, *La regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine come strumento di politica agraria*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 46, settembre 2016, osservan-

domanda, ad espandere le dimensioni del mercato e a migliorare le condizioni dei produttori al suo interno, evitando situazioni di carenze e/o eccesso di prodotto, così scongiurando la volatilità dei prezzi.

Non possono, viceversa, non essere considerati contrari alle norme anticoncorrenziali i provvedimenti assunti da un consorzio per assicurare nel tempo le quote storiche di produzione, ritenuti collusivi e volti a favorire le imprese che, all'interno dell'organizzazione, svolgono un ruolo maggiormente rilevante a scapito di quelle di minori dimensioni; o, ancora, quelli che influenzano il prezzo finale⁷⁴ e/o che limitano gli sbocchi ed i canali di accesso al mercato. Ergendosi a figura di coordinamento del territorio, con l'obiettivo di creare valore aggiunto per tutta la comunità nel medio lungo termine, sarà, pertanto, necessario – di volta in volta – identificare la finalità del provvedimento adottato dal consorzio e la sua funzione principale.

5. In un'Italia costretta a fermarsi per la pandemia da coronavirus, le filiere di produzione DOP e IGP hanno subito rilevanti cali di vendite e le ripercussioni saranno probabilmente ben più preoccupanti nel lungo periodo, anche per la concorrenza dei prezzi relativi a prodotti sostitutivi. Tuttavia, sul presupposto che la qualità continua a restare il fine fondamentale delle politiche di sviluppo agroalimentare del nostro Paese, già con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18⁷⁵, sono state ribadite l'importanza strategica del settore alimentare nonché la necessità di rafforzare il sistema geografico e il legame inscindibile cibo-territorio. Il Ministero delle Politiche agricole ha previsto provvedimenti a supporto del sistema di DOP e IGP, quali una capillare cam-

do il Piano produttivo del Grana Padano DOP, ha rilevato come esso preveda l'assegnazione a ciascun caseificio di una quota produttiva (espressa in numero di forme), denominata Punto di Riferimento (PR), a cui è associato un onere di contribuzione flessibile. Questo significa che se il singolo caseificio vuole produrre di più rispetto al PR è libero di farlo, ma, in cambio, deve pagare un onere di contribuzione maggiorato. Il caseificio che decide, invece, di produrre di meno rispetto al proprio PR, sosterrà un costo di contribuzione inferiore.

I consorzi sono – poi – chiamati ad impiegare le risorse raccolte in campagne promozionali, pubblicità, controlli qualitativi, con l'obiettivo di collocare quantitativi crescenti di prodotto nel mercato.

⁷⁴ Sull'argomento, v. A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli e il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero caseari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 179; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Bari, 2010, p. 181 ss.

⁷⁵ Si tratta del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *Gazz. uff. Serie Generale* n. 70 del 17 marzo 2020. Il decreto legge è stato convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, (in S.O. n. 16, relativo alla *Gazz. uff.* 29 aprile 2020, n. 110).

pagna di promozione per il consumo di tali prodotti nel mercato italiano; se necessario, il contenimento delle produzioni di qualità per conservare il valore del *Made in Italy*⁷⁶; una semplificazione delle procedure amministrative anche per quanto riguarda la gestione delle filiere agroalimentari.

Una delle prime misure adottate ha riguardato l'aumento e la conseguente ripartizione del Fondo per l'assistenza alimentare agli indigenti, subordinati all'impegno degli operatori (partecipanti alle gare per la fornitura) di acquistare prodotti provenienti dalle Regioni italiane maggiormente colpite dalla emergenza Covid-19. È stato inizialmente l'art. 78, comma 3°, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, a prevedere l'incremento del Fondo indigenti (art. 58, comma 1°, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) di 50 milioni di euro per l'anno 2020, successivamente implementato di ulteriori 250 milioni di euro⁷⁷. E ciò, con gli obiettivi di fronteggiare i bisogni delle famiglie e delle persone in difficoltà; di contrastare lo spreco alimentare, acquistando esclusivamente prodotti italiani e di qualità⁷⁸; oltre che di sostenere l'economia agricola del territorio⁷⁹. Nella fase della c.d. "ripartenza", ai consorzi di tutela, enti di riferimento per le filiere produttive di qualità, è stato confermato il ruolo primario come parti attive nel fornire assistenza ai produttori, nel garantire

⁷⁶ Il contenimento della produzione è stato previsto per fronteggiare la crisi di mercato nel settore vitivinicolo con lo stanziamento di un importo di 100 milioni di euro, per l'anno 2020, da devolvere alle imprese vitivinicole che si impegnano alla riduzione volontaria della produzione di uve destinate a vini a denominazione di origine e ad indicazione geografica attraverso la pratica della vendemmia verde parziale da realizzare nella corrente campagna (art. 223 d.l. 19 maggio 2020, n. 34).

Sempre ai sensi dell'art. 223 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, la riduzione di produzione di uve adibite alla vinificazione non può essere inferiore al 15% rispetto al valore medio delle quantità prodotte negli ultimi 5 anni, escludendo le campagne con produzione massima e minima, come risultanti dalle dichiarazioni di raccolta e di produzione presentate ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 18 luglio 2019, n. 7701, che ha abrogato il decreto ministeriale del 26 ottobre 2015, n. 5811, da riscontrare con i dati relativi alla campagna vendemmiale 2020/21 presenti nel Registro telematico istituito con decreto ministeriale n. 293 del 20 marzo 2015.

⁷⁷ Cfr. art. 226 (Fondo emergenza alimentare) del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *Gazz. uff. Serie Generale* n. 128 del 19 maggio 2020, Suppl. Ordinario, n. 21.

⁷⁸ Si tratta – concretamente – di un fondo il cui impiego mira – tra l'altro – a garantire l'italianità del prodotto agricolo e, del quale, una quota consistente sarà destinata a prodotti DOP come formaggi, prosciutti e salumi.

⁷⁹ L'attenzione alle indicazioni geografiche sarà garantita anche dal fondo emergenziale a favore delle filiere in crisi, forte di una dotazione di 500 milioni di euro per l'anno 2020 (art. 222 d.l. 19 maggio 2020, n. 34) e finalizzato all'attuazione di interventi di ristoro per i danni subiti dal settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura.

la sicurezza dei prodotti e nell'intensificare i controlli necessari a vigilare sul mercato, affinché non si verifichino irregolarità, speculazioni o contraffazioni⁸⁰. In una situazione di emergenza così grave, quale quella che si è verificata, lo stesso legislatore ha sottolineato la necessità di vietare, ancor più che nel passato, tutte le pratiche sleali, anche dal punto di vista etico, a danno degli anelli più deboli della filiera. Tanto è vero che, con il decreto legge 2 marzo 2020, n. 9⁸¹, sono state previste – salvo che il fatto non costituisca reato – sanzioni amministrative pecuniarie (da euro 15.000,00 a euro 60.000,00) per chiunque, tra acquirenti e fornitori, ponga in essere pratiche commerciali sleali consistenti, ad esempio, nel subordinare l'acquisto di prodotti agroalimentari a certificazioni non obbligatorie riferite al Covid-19 né indicate in antecedenti accordi di fornitura (art. 33, commi 4° e 5°), così colpendo il *Made in Italy* e danneggiando la reputazione dei nostri prodotti. Sul punto, il Ministero delle Politiche agricole ha, in linea con la direttiva europea (UE) 2019/633, riconosciuto alle organizzazioni agricole, alle associazioni di produttori e ad altri soggetti aggregati, tra cui – evidentemente – i consorzi, la possibilità di denunciare tali potenziali pratiche sleali di mercato poste in essere in questa fase emergenziale per distorcere i rapporti di filiera. Nella medesima prospettiva, inoltre, lo stesso Ministero ha confermato l'importanza di concedere contributi ai consorzi per le iniziative volte a sviluppare azioni di informazione per migliorare le conoscenze, favorire la divulgazione, garantire la salvaguardia e sostenere lo sviluppo dei prodotti DOP⁸², seguendo le procedure di cui al decreto ministeriale prot. n. 15487 del 1° marzo 2016, nonché quelle relative al decreto ministeriale prot. n. 53334 del 28 luglio 2015, come successivamente modificato.

⁸⁰ Nel momento storico *post* Covid-19, è sembrato utile incrementare tutti i meccanismi che servono alla trasparenza della filiera, con il supporto anche dell'innovazione digitale, come ha fatto, ancora prima dell'emergenza sanitaria, ad esempio, il Consorzio di Pachino, già attivo con l'utilizzo della tecnologia *blockchain*, di cui si serve per tracciare, con la massima chiarezza, le sue coltivazioni, la qualità dei prodotti finali e le condizioni di lavoro dal campo al supermercato. Il consumatore finale, proprio a garanzia della sicurezza alimentare, ha accesso – tramite un semplice *QR code* – a tutte le informazioni sul prodotto, così da combattere le contraffazioni e le sofisticazioni alimentari, da garantire sicurezza alimentare e sostenibilità ambientale.

⁸¹ Trattasi del decreto legge 2 marzo 2020, n. 9, *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *Gazz. uff.*, Serie Generale, n. 53, del 02 marzo 2020.

⁸² Il Ministero delle Politiche agricole, correggendo il tiro sulla promozione del *made in Italy*, con un decreto prot. 35225 del 26 giugno 2020, ha ritirato il decreto ministeriale n. 34528 del 24 giugno 2020 con il quale – in autotutela – si annullavano i bandi per la concessione di contributi ai consorzi di tutela per la conoscenza, salvaguardia e sviluppo dei prodotti DOP e IGP.

La funzione dei consorzi sarà – inoltre – fondamentale per rendere operativo lo strumento del pegno rotativo per i prodotti DOP e IGP, compresi vini e bevande spiritose, che – secondo quanto previsto anche nella legge di conversione del decreto Cura Italia – sarà più che mai utile, se non indispensabile, per fornire liquidità⁸³ alle imprese in crisi per il Covid-19. Come è ben noto, diversamente da quanto previsto dalle norme civilistiche in materia, le imprese, attraverso il pegno rotativo⁸⁴, conservano il possesso dei loro prodotti nei propri stabilimenti alle condizioni pattuite con gli Istituti di credito⁸⁵, potendo – allo stesso tempo – commercializzare liberamente i beni sottoposti a garanzia, previa sostituzione di quelli commercializzati con altri (di nuova produzione) assoggettati automaticamente a pegno⁸⁶, senza necessità di aggiuntivi adempimenti burocratici. In questa fattispecie, i consorzi di tutela sono chiamati a redigere, unitamente all'ente sovvenzionatore e all'impresa finanziata, il regolamento attraverso cui disciplinare le varie attività necessarie per la gestione e certificazione dei prodotti assoggettabili a pegno. Detto regolamento, infatti, può prevedere diverse forme di distoglimento fisico del prodotto, ad esempio, presso i magazzini di proprietà del debitore con l'allontanamento materiale di quello costituito in pegno dal resto della produzione. La separazione può essere, dunque, strutturata con la individuazione di spazi definiti nel medesimo locale del debitore, ma con partite ben identificate tramite una adeguata cartellonistica e altri mezzi di distinzione; oppure, ancora, con il trasferimento presso strutture indicate dal debitore, e, comunque, con la formazione di partite, riunite in lotti, individuate da un timbro indelebile. In tutti i casi, sarà ne-

⁸³ Il legislatore, in periodo di Covid-19, ha ritenuto, inoltre, di far fronte a situazioni di crisi di liquidità anche prevedendo la concessione di mutui ai consorzi di bonifica per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali (art. 225, d.l. 19 maggio 2020, n. 34).

⁸⁴ Il pegno rotativo, disciplinato dal decreto del Ministero dell'Agricoltura del 26 luglio 2016, in *Gazz. uff.* 12 agosto 2016, n. 188, offre la possibilità di utilizzare prodotti (ad esempio, quelli lattiero-caseario) come garanzia per accedere al credito.

⁸⁵ L'Istituto di credito riconosce al creditore un diritto di prelazione a carattere speciale sui prodotti sottoposti a pegno che, in caso di inadempimento del debitore o di grave insolvenza, andrebbero – previa loro liquidazione – a soddisfare in via preventiva il titolare del pegno rotativo.

⁸⁶ Tale strumento, prima circoscritto al settore dei prosciutti, è stato poi gradualmente esteso ai prodotti del settore lattiero-caseario e ad altri beni. Il pegno rotativo non possessorio, ad esempio, è stato messo a punto dal Consorzio di tutela del Pecorino Romano con Abi e Regione, permettendo di concludere operazioni per circa 35-37 milioni all'anno e, così, consentendo anche alle aziende di trasformazione del latte ovino in difficoltà economica di accedere ai prestiti bancari e di gestire e programmare le vendite in modo più sereno. In pratica, è uno strumento che è servito a stabilizzare l'offerta, con la conseguenza che l'equilibrio che ne deriva avvantaggia tutti gli attori della filiera, a cominciare dai pastori.

cessaria l'annotazione dei prodotti sottoposti a pegno⁸⁷ su appositi registri⁸⁸ vidimati annualmente da un notaio.

A seguito della contrazione dei consumi a livello globale e delle difficoltà dell'*export* causate dall'emergenza Coronavirus, emerge come sia stata intenzione del legislatore prevedere un rafforzamento del ruolo dei consorzi italiani di tutela cui concedere margini maggiori nella gestione del mercato dei prodotti di qualità e, soprattutto, nella fase di commercializzazione degli stessi⁸⁹, evitando cadute dei prezzi che potrebbero ripercuotersi sui produttori, oltre che influire sui mercati internazionali, nei canali Horeca e nella grande distribuzione organizzata.

È auspicabile, tuttavia, che detti consorzi, stante le ingenti risorse concesse nella situazione emergenziale ed in quella successiva, si impegnino ad impiegarle nella loro totalità e ad utilizzarle al meglio, allontanandosi da logiche di indennizzo per intraprendere nuove strade e lavorare ad azioni strategiche piuttosto che ad interventi "tampone".

6. Per quanto anche i suindicati recenti provvedimenti legislativi abbiano evidenziato l'importanza dei consorzi di tutela, non possono non essere sollevati alcuni dubbi circa la loro reale operatività ed eventuali criticità sulla portata del potere *erga omnes*.

Nonostante ai consorzi sia stato sottratto il potere di controllo sul disciplinare di produzione, gli stessi, comunque, continuano a svolgere una funzione rilevante nella successiva fase di vigilanza e valorizzazione della denominazione in fase di commercializzazione dei prodotti di qualità. Carenze di sistema ed un sostrato culturale ancora diffidente nei confronti dei consorzi creano – tuttavia – il sospetto che dette strutture non possano ritenersi effettivamente adeguate per assumere compiti così gravosi di controllori della filiera, senza – peraltro – avere quelle capacità specifiche che, invece, avrebbero, ad esempio, i NAS. I consorzi, tra l'altro, così come

⁸⁷ La custodia è affidata ad un Comitato costituito dal Presidente del Collegio sindacale della struttura produttiva dei beni sottoposti a pegno rotativo, dal funzionario del consorzio incaricato della valutazione e da un terzo soggetto indicato dall'Istituto di credito.

⁸⁸ Si fa presente che, nell'ipotesi in cui dovesse essere necessario sostituire i prodotti concessi in pegno nell'arco temporale del finanziamento, l'impresa debitrice dovrà, previa autorizzazione della banca, farne annotazione sul registro, inviando una perizia tecnica.

⁸⁹ OriGin Italia (l'Associazione Italiana Consorzi Indicazioni Geografiche, cui aderiscono oltre 100 consorzi di tutela) ha sottolineato come, nel periodo *post Covid*, una strada da percorrere in funzione dello sviluppo dell'agroalimentare potrebbe essere quella del turismo enogastronomico, considerato una risorsa estremamente significativa anche nell'ottica del tema della sostenibilità, come emerso dal progetto *Farm to Fork* che detta le linee guida dello sviluppo dell'agroalimentare del futuro.

organizzati, non sembrano avere le competenze per effettuare prevenzione e per consentire l'autoregolamentazione del settore. Per assumere un ruolo così strategico sarebbe utile il modello francese dell'organismo interprofessionale, istituzione in grado di garantire sia un compito di vigilanza e controllo, sia una concreta attività di prevenzione e moralizzazione di tutta la filiera produttiva.

Nel nostro Paese, il modello dell'interprofessione ha trovato piena applicazione nei consorzi di tutela di qualità dei vini, probabilmente perché si tratta di un settore che si è sempre contraddistinto per la sua particolarità rispetto ad altri comparti agro-industriali, essendo prevalentemente formato da aziende che rappresentano l'intera filiera (dalla coltivazione delle viti alla produzione del vino). Per quanto l'Unione europea, prima, con l'ormai abrogato regolamento dell'OCM Unica (1234/2007); poi, con il reg. (UE) n. 261/2012 (c.d. Pacchetto latte); infine, con le più recenti riforme per la PAC 2014-2020 (reg. UE n. 1308/2013), abbia inteso riconoscere un'importanza crescente alle organizzazioni interprofessionali ed all'efficacia *erga omnes* dei loro accordi, esse continuano a non trovare ampia diffusione in Italia. Nonostante un quadro normativo definito, non si sono sviluppate esperienze applicative proporzionate e l'interprofessione stenta ad affermarsi come modello di gestione delle filiere agroalimentari, tanto è vero che il sistema delle O.I. nel nostro Paese è ancora debole e regolato in modo frammentato ed insufficiente. Se i connotati dell'interprofessione fossero estesi a tutte le filiere agroalimentari, probabilmente, si riuscirebbero a superare le obiezioni ed i dubbi sulla effettiva operatività dei consorzi di tutela.

Nel rispetto della libertà di associazione⁹⁰ tutelata dall'ordinamento

⁹⁰ Questione controversa è se possa ritenersi o meno garantito anche il diritto di non aderire ad un consorzio, essendo stata riconosciuta la libertà di non associarsi. Come è ben noto, Corte di giustizia, 9 marzo 2006, n. 499, in *Foro it.*, 2006, 7-8, IV, c. 374, con un orientamento ormai consolidato, ha sottolineato il diritto negativo di associazione quale elemento irrinunciabile in un ordinamento liberal-democratico, non ammettendo nell'ambito dell'associazionismo privato e volontario forme di affiliazione obbligatoria. E ciò, fermo restando che – secondo Corte EDU, 23 giugno 1981, n. 43, *Le Compte, Van Leuven, De Megere c. Belgio*, in *Riv. dir. Internaz.*, 1982, p. 588 – il diritto di non associarsi può subire restrizioni avuto riguardo a strutture associative pubbliche, per cui vincoli di adesione obbligatoria possono giustificarsi in funzione della tutela di diritti e libertà altrui. Analoga interpretazione sembra possa valere anche con riferimento ai consorzi, soprattutto laddove questi perseguano finalità di interesse collettivo. Il che imporrebbe un necessario bilanciamento tra il diritto di associarsi e la facoltà del legislatore di perseguire e tutelare determinati scopi pubblici attraverso la creazione di enti a struttura associativa (di qualsivoglia tipo si tratti). In tal caso, non potrebbe che essere lasciata alla valutazione discrezionale dei legislatori degli Stati membri l'indagine sulla necessità o meno della misura, nonché della sua proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti.

interno e da quello europeo⁹¹, un'impresa, per specifiche scelte strategiche, potrebbe decidere di non fare parte di un consorzio di tutela. Del resto, la facoltà di adesione o meno può anche costituire una garanzia affinché siano evitati eventuali comportamenti meramente opportunistici da parte di alcune categorie di produttori. Ma il problema sostanziale del pieno esercizio di esercitare o meno tale libertà si pone sia avuto riguardo alla efficacia *erga omnes* degli accordi assunti dai consorzi maggiormente rappresentativi, sia con riferimento all'obbligo di contribuzione gravante pure sui non aderenti, sebbene in misura proporzionata ai servizi ricevuti.

Sorge il dubbio che il legislatore abbia creato una discrasia nel mantenere, per un verso, la volontarietà dei consorzi, e, per altro, nel riconoscere funzioni che di fatto attribuiscono loro il ruolo di consorzi obbligatori. Similmente a quanto è accaduto per i consorzi di bonifica, sarebbe stato auspicabile istituire *ab initio* dei consorzi obbligatori (a tutela anche di più denominazioni) sotto la guida e vigilanza del Ministero dell'agricoltura, con conseguente semplificazione burocratico-organizzativa, un abbattimento dei costi per le aziende e un sistema automatico di controlli. La creazione di consorzi obbligatori avrebbe, infatti, potuto evitare – di fatto – il doppio sistema di controllo attuale (uno, obbligatorio *ex lege*, e, l'altro, ad opera del consorzio), sgombrando – peraltro – il campo da una criticità giuridica che a tutt'oggi rimane.

Una ulteriore generica riflessione potrebbe indurre a ritenere che i poteri *erga omnes* ed i relativi effetti costituiscano un meccanismo per finanziare i consorzi, soprattutto se si pensa che, spesso, molti di essi non riescono ad essere realmente operativi per ragioni di bilancio e che, frequentemente, hanno difficoltà a fare rispettare le regole ai propri soci, per cui non si comprende come possano agire efficacemente pure nei confronti dei non aderenti.

Tuttavia, una più attenta disamina della questione non può che stimolare una diversa conclusione e, cioè, che i poteri *erga omnes* si giustificano

⁹¹ Il diritto di associazione (espressione del grado di democraticità di un determinato Paese) è stato specificatamente tutelato non solo nella Costituzione italiana (art. 18), ma anche nell'ambito della CEDU e della Carta UE. Il Costituente ha scelto di valorizzare pienamente i modelli associativi, riconoscendo loro una tutela fortemente garantista, seppur con la previsione di ben definiti limiti in funzione di irrinunciabili interessi e valori collettivi. Nella medesima prospettiva, il diritto di associarsi è stato ed è riconosciuto – altresì – dall'art. 11 CEDU a "ogni persona", nonché a "ogni individuo" (art. 12 Carta UE) e, dunque, all'uomo in quanto tale, indipendentemente dallo *status* di cittadino di un Paese contraente, ferma restando la possibilità per i singoli Stati firmatari di introdurre limiti alla libertà di associazione degli stranieri.

in ragione del fatto che i consorzi perseguono interessi pubblici, quali – tra gli altri – la tutela della qualità e la protezione da possibili contraffazioni sul mercato. I prodotti agroalimentari tipici e di qualità rispondono ad esigenze competitive focalizzate principalmente sulla gestione e sviluppo territoriale da cui traggono origine; sulla promozione delle attività che ivi si svolgono, delle attrattive artistiche, paesaggistico-naturalistiche, gastronomiche, ricreative e culturali⁹². Ed ancora, sulla condivisione del sapere (che include la conoscenza di tecniche produttive peculiari) oltre che sul senso di appartenenza ad una determinata comunità, superando – almeno in parte – le convenienze e/o i vantaggi individuali che si sviluppano nell’ottica di filiera ed i meccanismi che ruotano intorno all’evoluzione dei gusti dei singoli consumatori. Mirando ad esaltare la “territorialità” dei prodotti e – così – valorizzando le tradizioni produttive locali che – diversamente – andrebbero perdute, i consorzi tendono a realizzare una funzione sociale ed utilità per l’intera collettività⁹³.

L’indiscusso interesse pubblico che costituisce il fondamento dell’*erga omnes* legittima – altresì – la richiesta di contribuzione da parte dei consorzi più rappresentativi nei confronti di chi si avvale della denominazione, compresi i non soci, per lo svolgimento di tutte quelle attività (di valorizzazione, promozione, vigilanza e tutela) loro delegate dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ed aventi natura pubblicitaria. E ciò, fermo restando che l’obbligo di contribuzione presuppone – soprattutto nel rapporto con coloro che non hanno aderito al consorzio – la massima trasparenza e chiarezza sulle azioni poste in essere, nonché la piena condivisione di tutte le informazioni anche attraverso la redazione di bilanci dettagliati e separati, secondo quanto previsto dalla legge⁹⁴. In concreto, la pretesa del contributo può essere motivata solo se corrispondente alla spesa sostenuta dal Consorzio per attività pubbliche, quali quelle di tutela e/o di promozione, nonché di campionamento e controllo della denominazione

⁹² A. CARBONE, *La valorizzazione della qualità agroalimentare: diverse strategie a confronto*, in *Agriregionieuropa*, n. 5, giugno 2006.

⁹³ N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Utet giuridica, 2011, p. 421.

⁹⁴ Spetta al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali il compito di verificare il regolare espletamento della redazione del bilancio, con la distinzione in conti separati dei contributi dell’attività istituzionale verso i soci e quelli delle iniziative *erga omnes*. Laddove, all’esito della verifica, fosse riscontrata la mancanza di uno o più requisiti minimi operativi per l’esercizio delle funzioni attribuite al consorzio di tutela, il Ministero può adottare una serie di misure sanzionatorie che vanno dal richiamo scritto alla revoca dell’incarico.

di cui, peraltro, beneficiano tutti coloro che ne fanno uso. Viceversa, non devono essere corrisposte le iniziative rivolte esclusivamente ai soci, i quali saranno gli unici a trarne una *utilitas* e, dunque, i soli a doverle finanziare⁹⁵.

Non vi è dubbio che una più generalizzata applicazione dei connotati della interprofessionalità contribuirebbe a sedare i non pochi dubbi sulla reale efficienza dei consorzi nella disciplina e regolamentazione delle produzioni tipiche di qualità. Ma, per quanto, dal punto di vista giuridico, nulla impedirebbe che tale struttura organizzativa sia estesa anche ad altri comparti produttivi, ancora – tuttavia – l’abbinamento consorzio di tutela-interprofessione non è riuscito a diventare un parametro condiviso in tutto il mercato agroalimentare⁹⁶. Nel nostro Paese prevalgono sui momenti di collaborazione quelli di contrapposizione, accentuati da un forte individualismo senza comprendere – invece – che la strategia dell’aggregazione tra imprese consente il perseguimento non solo di utilità meramente individuali (visibilità, ripartizione dei costi pure legati alla comunicazione) ma anche di preminenti interessi a vantaggio della filiera e, soprattutto, dell’intera collettività.

⁹⁵ Nella medesima direzione, ma con riferimento ai contributi dovuti ai consorzi di bonifica, recente è la pronuncia della Corte cost., 19 ottobre 2018, n. 188, che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 23, comma 1°, lett. a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (“Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica”), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei consorzi, è dovuto “independentemente dal beneficio fondiario”, invece che in presenza dello stesso.

⁹⁶ L. PAOLONI, *I consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell’offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in F. ALBISINI, M. GIUFFRIDA, R. SAIJA, A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli 2013, pp. 300-301.

DIDATTICA

LUIGI COSTATO

LA POLITICA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL COVID-19

ABSTRACT

Il lungo cammino della PAC (dal 1962 ad oggi) è stato caratterizzato da profondi mutamenti che l'hanno portata dagli incentivi a produrre più efficaci alla fine degli stessi, al punto di far perdere l'autosufficienza produttiva a molti comparti dell'agricoltura europea. La crisi determinata dal Covid-19 ha evidenziato che l'autosufficienza di alcuni prodotti strategici è essenziale, ma le affermazioni della Commissione del 20 maggio 2020 conformi a questo problema non sembrano avere un seguito concreto nei progetti di regolamenti della prossima riforma della PAC.

The long path of the Common Agricultural Policy (CAO) from 1962 to today has been characterized by profound changes that have led to the incentives to produce at the end of the same. This has resulted in the production insufficiency of many European agricultural sectors. This condition emerges, for other sectors, from the covid crisis; hence the statements of the EU Commission of 20 may 2020 which, however, do not seem to affect the plans for the next reform of the Common Agricultural Policy (CAP).

PAROLE CHIAVE: Autosufficienza alimentare – Globalizzazione – Reddito degli agricoltori – Riforma della PAC.

KEYWORDS: *Food self-sufficiency – Globalization – Farmers' income – Reform of the CAP.*

SOMMARIO: 1. Dalla formazione della PAC al piano McSharry. – 2. L'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech. – 3. L'attuazione degli impegni contenuti nell'Accordo e la riforma della PAC del XXI secolo. – 4. L'igiene dei prodotti agricoli e alimentari. – 5. Come funziona il libero mercato globale? – 6. La riforma della politica agricola dell'Unione europea ora in cantiere e la risposta alle crisi potenziali.

1. All'atto della formulazione della prima politica agricola della Comunità economica europea la Commissione si è trovata di fronte ai sei stati fondatori e alle loro politiche agricole che, relativamente al mercato dei prodotti agricoli provenivano, sia pure in modo differenziato, da un periodo di interventismo, potenziato dagli eventi bellici ma non ancora eliminato del tutto dopo molti anni di pace.

D'altra parte, gli stessi estensori del trattato CEE avevano tenuto conto delle particolarità del settore agrario adottando un gruppo di norme da molti considerate speciali ma che io non esito a qualificare eccezionali.

L'eccezionalità si riconosce agevolmente comparando le regole generali del trattato con quelle del settore agrario: la previsione di interventi anche stabili sul mercato dei prodotti agricoli e la formulazione di una norma che ammette la non applicazione delle norme sulla concorrenza al settore agrario costituiscono un vero discrimine dell'agricoltura (vedremo poi come intesa) rispetto al settore secondario e terziario, come hanno rilevato i primi commentatori italiani del settore agrario del trattato CEE¹. E si tratta, ovviamente, di un discrimine protettivo.

L'eccezionalità del trattamento giuridico del settore agrario richiedeva, pertanto, una delimitazione del suo ambito, e si scelse, per realizzare una soluzione chiara e priva di margini interpretativi, di adottare un elenco dei "prodotti agricoli" ai quali sarebbe stata applicabile la politica agricola

¹ I giuristi italiani universitari hanno subito affrontato il problema della natura giuridica della CEE e dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario, con abbondante produzione di opere anche di rilievo, specie di internazionalisti, ma si sono pressoché disinteressati del diritto agrario comunitario. Fra gli italiani che si sono occupati sollecitamente del settore primario vanno messi in rilievo G. OLMI, *Commento agli artt. 38 ss.*, in *Commentario CEE*, diretto da Quadri, Monaco, Trabucchi, Milano, 1965, vol. I, e S. VENTURA, *Principes du droit agricole communautaire*, Bruxelles, 1967, e si tratta di giuristi molto competenti ma estranei all'accademia, essendo invece dirigenti negli uffici della Commissione CEE; prima di loro, ma in un'ottica un po' acerba, v. L. FAVILLI, *Il regime giuridico dell'agricoltura nell'ordinamento della Comunità economica europea*, in *Banca e credito agrario*, 1958-59, p. 60 ss. La materia concernente il mercato dei prodotti agricoli ha attratto, nei primi anni, l'attenzione solo di un economista docente nell'Università patavina, O. FERRO, *Il mercato dei prodotti agricoli nell'ambito della CEE*, in *Corso di documentazione e studi sulle Comunità Europee dell'Università degli studi di Ferrara*, 1965, avviato grazie all'iniziativa del prof. Lucatello, fondatore del primo Centro di documentazione e studi comunitari istituito in Italia, appunto presso l'Università di Ferrara.

della CEE. Questo elenco, posto *sub* allegato 2° del trattato, conteneva un elenco quasi esaustivo dei prodotti del settore primario² ma anche prodotti di prima trasformazione di prodotti agricoli, inclusi per ragioni di coerenza economica. La formula giustificativa di tale inclusione si trova nell'art. 38 TFUE, numerazione identica, dopo qualche peregrinazione a seguito delle varie modifiche subite dal trattato di Roma, a quella originaria contenuta nel Trattato CEE, che recita: «come pure i prodotti di prima trasformazione che siano in diretta connessione con tali prodotti», e cioè quelli «del suolo, dell'allevamento e della pesca»³.

Tuttavia l'Allegato 1°, ora non più 2° ma identico di contenuto, non risponde rigorosamente a questa definizione, poiché, a parte qualche esclusione già evidenziata, comprende fra i prodotti assoggettati alla politica agricola comunitaria anche alcuni che di prima trasformazione non sono, anche se legati a materie prime agricole in senso stretto, come malto, amidi, fecole, glutine, inulina (qualificati prodotti della macinazione), pectina, sterina solare, margarina, oleostearina.

Queste inclusioni riguardano, comunque, prodotti che, anche se non di prima trasformazione, derivano strettamente da prodotti agricoli in senso proprio, dimostrando che gli estensori del trattato hanno avuto come punto di riferimento, comunque, l'economia agricola (e la pesca).

Nel comportarsi così essi non potevano non elencare sostanzialmente tutti i prodotti alimentari o materie prime da trasformarsi in alimenti dando origine, fin dalla nascita del diritto agrario comunitario, a una forte vicinanza regolatoria fra prodotti agricoli e alimentari; ma la prossimità non sfociò in confusione, poiché sin da subito si distinse fra prodotti agricoli e prodotti trasformati compresi nell'elenco, non adottando, ad esempio, le

² Mancavano nell'elenco il legno, che poi fu ricompreso indirettamente fra i prodotti agricoli, anche utilizzando basi giuridiche diverse, ma non sempre, i bachi da seta, recuperati acrobaticamente con un regolamento che finanziava l'essiccazione dei bozzoli, e l'erba mate.

³ I primi commentatori del trattato hanno giustificato l'inclusione della pesca nel settore agrario chiamando in campo l'analogia; sul punto v. G. OLMI, *op. cit.*, p. 244; al proposito, in L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, II, Agricoltura*, Editrice universitaria, Ferrara, 1981, p. 10, sostengo che «l'inclusione fra quelli agricoli dei prodotti della pesca (è) fatta evidentemente per attribuire il medesimo trattamento a prodotti alimentari in qualche modo sostitutivi od alternativi ad altri di provenienza agricola nell'accezione più esatta del termine». Similmente si può considerare l'inclusione chiara degli animali selvatici (nell'allegato si fa riferimento ad animali vivi, a carni e frattaglie senza distinguere se di derivazione agricola o semplicemente risultato di cattura), che ovviamente non sono agricoli ma la cui carne può sostituire quella degli animali d'allevamento, come la pelle, le frattaglie ecc. Sarebbe interessante rilevare come le Istituzioni comunitarie si comporterebbero di fronte a carne sicuramente di natura animale, ma prodotta in laboratorio da cellule di pollo o di vacca. Sull'arg., in generale, v. G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988.

regole eccezionali previste in materia di concorrenza alle industrie di trasformazione se non molto raramente (come ad esempio per gli zuccherifici, ma negando per due volte un intervento per comprimere l'eccesso di produzione dell'industria molitoria, non approvando due differenti progetti di regolamenti presentati dalla Commissione).

L'eccezionalità delle regole agricole costituì la base dello stesso diritto comunitario derivato, poiché fra il 1960 e il 1961 si discusse continuamente su come realizzare una politica agricola comune che tenesse conto delle condizioni in cui si trovavano i mercati agricoli dei sei stati membri, provenienti da interventismi, magari diversi, ma tali da segnare tutti una forte presenza del potere pubblico, e la volontà di avviare verso una semiliberalizzazione il mercato comune agricolo. La discussione trovò una parziale sintesi nel I piano Mansholt, dal cognome del commissario all'agricoltura, non completamente accettato ma che costituì, comunque, la base dell'avvio della politica agricola comune, avvenuta nel 1962⁴.

La soluzione adottata, interventista e protettiva del mercato interno, era mirata a potenziare la produzione agricola al fine di rendere l'Europa a sei autosufficiente sul piano alimentare; ciò non ha significato confondere il settore primario con quello secondario dedito all'alimentare, ma ad assicurare una specie di "sovranità alimentare" alla CEE e a potenziare i redditi degli agricoltori comunitari. Soluzione che, superata la fase transitoria caratterizzata dai regolamenti del 1962/1964, fu realizzata con il procedere del mercato comune agricolo e cioè con l'eliminazione dei prelievi intracomunitari e il costante aumento dei prezzi delle *commodities*, esclusi quelli regolati da accordi internazionali come la soia.

La PAC, dal 1962 al 1992 (con la fase transitoria iniziale e quella definitiva dalla fine degli anni '60) fu costruita con regolamenti riguardanti ciascuno un settore produttivo (cereali, latte e latticini, carni bovine ecc.), tutti orientati sostanzialmente a proteggere, variamente, i prezzi praticati sul mercato europeo anche con dazi doganali mobili (prelievi) e a sostenere le esportazioni delle eccedenze con «restituzioni all'esportazione»⁵.

⁴ La discussione fu resa difficile dall'assegnazione del potere esecutivo degli atti comunitari, che gli stati volevano trattenere, mentre la Commissione insisteva per riservarsi; la questione fu risolta assegnando il potere esecutivo, di massima, alla Commissione assistita da un organo non previsto dal trattato, il Comitato di gestione, cui si attribuì il compito di fornire pareri non necessariamente vincolanti ma capaci, in certe circostanze di rimettere la questione al Consiglio. Sul punto v., anche per la storia della comitologia, D. BIANCHI, *De comitatibus. L'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune: ou la chaîne de transmission du droit agricole de l'Union*, Bruillant, Bruxelles, 2012, *passim*.

⁵ Su questa fase della PAC v. AA.VV., in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comu-*

La regolazione del periodo, fino agli anni '80, si limitava a stabilire, con norme d'esecuzione, le caratteristiche dei singoli prodotti per essere acquistati dall'intervento o, in certi casi, per poter essere commercializzati; celebre è, al proposito, un articolo, apparso su un giornale italiano importante, di un giornalista che sarebbe diventato anche, brevemente, ministro, di critica alla Comunità perché si preoccupava della lunghezza delle zucchine. Non sapeva, il critico, che la determinazione della lunghezza delle zucchine mirava ad evitare che si commercializzassero come zucchine prodotti mal riusciti o di scadente qualità, il tutto in un sistema sostenuto dal denaro "pubblico".

Comunque, a lungo, le regole sulla qualità dei prodotti agricoli furono semplici e sostanzialmente fondate sulla formula adottata dagli operatori tradizionalmente, che li voleva «sani, leali e mercantili»; esaminando i regolamenti sia della fase transitoria sia di quella definitiva, tutti degli anni '60, non si rilevano significative preoccupazioni comunitarie relative alla sicurezza igienico sanitaria dei prodotti agricoli.

Per converso, il regime delle restituzioni all'esportazioni venne ampliato comprendendo fra i prodotti sostenibili con tale strumento anche alcuni non elencati nell'allegato ma in qualche modo legati a questi⁶, addirittura chiarendo che «i prodotti summenzionati possono essere ottenuti sia direttamente a partire dai prodotti di base, sia a partire da prodotti derivanti dalla trasformazione dei detti prodotti di base, sia ancora a partire da prodotti assimilati a questi prodotti di base»⁷; si trattava, ovviamente, di interventi non preoccupati della formalità consistente nel rispettare la lettera dell'Allegato 2°, ma di dare concreta e sostanziale protezione alle produzioni agricole estendendo determinati sostegni a derivati extra Allegato, fondando gli atti non già sull'art. 43 del Trattato ma, più genericamente, sul «Trattato che istituisce la Comunità economica europea».

Questa politica, pur con i suoi difetti, dovuti soprattutto alla difficoltà di realizzare riforme anche nel campo delle strutture agricole, come il fallimento delle direttive degli anni '70 dimostra, almeno in Italia, e comunque, complesse da attuare per la competenza esclusivamente statale in materia di proprietà, e dunque anche di terreni agricoli, ottenne due risultati essenzia-

nitario, diretto da Costato, Cedam, Padova, 2003, p. 758 ss., con contributi di L. COSTATO, di A. DI LAURO, di W. VISCARDINI DONÀ, di S. MANSERVISI, di D. VITI, di L. PAOLONI e di I. CANFORA.

⁶ Si tratta del reg. n. 1052/68 del Consiglio del 23 luglio 1968, in *GUCE* L 179 del 25 luglio 1968, e del reg. n. 204/69 del Consiglio del 28 gennaio 1969, in *GUCE* L 29 del 5 febbraio 1969. Il reg. n. 441/69.

⁷ Così uno dei *considerando* premessi al reg. n. 204/69 cit.

li: accrebbe di molto il reddito degli agricoltori e, in meno di vent'anni, fece divenire l'Europa comunitaria una potenza agricola a livello mondiale, pur essendo partita da una situazione di non trascurabile deficit.

Il grande successo produttivo della PAC iniziale creò progressivamente problemi, e ciò sin dalla fine degli anni '70 del secolo scorso; infatti, i prezzi d'intervento fissati per il burro e il latte vaccino in polvere (ovviamente non si poteva ammassare all'intervento il latte tal quale) erano tali da rendere capaci di sopravvivere gli allevatori delle zone del sud Europa, come gli italiani, ma vantaggiosissimi per gli allevatori dei Paesi a nord del continente, piovoso e adatto a pascoli permanenti, che producevano direttamente per l'intervento, facendo accumulare scorte sempre crescenti.

Le Istituzioni comunitarie tentarono di frenare questo impeto produttivo prima con un «prelievo di corresponsabilità»⁸ e con «un regime di premi per la non commercializzazione e per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero»⁹, poi introducendo il famoso sistema delle «quote latte», cioè aggiungendo un nuovo prelievo, chiamato «supplementare» sulla produzione che eccedesse quella ottenuta in uno dei due anni di riferimento, e cioè 1981 o 1982¹⁰. Questo prelievo supplementare è restato in vigore fino al 2015.

Fenomeno analogo si verificò nel campo dei cereali, che provocò la previsione di aiuti ai cereali destinati «a nuovi impieghi industriali», l'adozione di un prelievo di corresponsabilità, l'introduzione del c.d. «*set aside*» e di un prelievo di corresponsabilità supplementare¹¹.

In realtà, quasi tutte le produzioni agricole principali della Comunità europea erano fortemente eccedentarie, e richiesero progressivi, a volte diversificati, interventi contenitivi che non occorre qui elencare¹².

I tentativi compiuti con regolamenti sempre più mirati a comprimere l'iniziativa degli imprenditori agricoli europei non diedero decisivi risultati, sicché si continuò ad esportare materie prime agricole o anche di prima

⁸ Con il reg. n. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977, in *GUCE* L 131 del 1977. Tale prelievo venne mantenuto, con modificazioni, fino al 1993.

⁹ Con il reg. n. 1078/77 del Consiglio del 17 maggio 1977, in *GUCE* L 131 del 1977. Anche questo regime è restato in vigore fino al 1993.

¹⁰ Con il reg. n. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984, in *GUCE* L 90 del 1984. Sull'arg. v. A. DI LAURO, in *Trattato breve*, cit., p. 799 ss. Sulla vicenda delle quote latte in Italia è preferibile non addentrarsi, perché essa è stata gestita in modo inqualificabile, con strascichi giudiziari civili e penali.

¹¹ Su queste misure mi permetto di rinviare a L. COSTATO, in *Trattato breve*, cit., p. 762 ss.

¹² Si provvede a limitare l'impianto di viti, a contenere la produzione di carne bovina e di zucchero, per fare solo alcuni esempi. Una analisi delle norme comunitarie relative a differenti prodotti agricoli si può trovare in AA.VV., in *Trattato breve*, cit., p. 758 ss.

trasformazione grazie ad un regime di restituzioni che compensavano la differenza fra i prezzi mondiali delle materie prime agricole e quelli comunitari; a volte, tuttavia, la restituzione era fissata anche a livelli molto elevati, provocando le proteste degli altri stati esportatori di *commodities* agricole, specie degli USA, ma non si arrivava a realizzare una soluzione al problema, anche perché l'esportazione di queste eccedenze costituiva uno strumento "militare", dato che le restituzioni erano fissate a livelli elevati per le destinazioni verso Paesi non allineati da assorbire nell'area occidentale o verso altri già in essa allocati per mantenerli fedeli.

2. La crisi di sovrapproduzione ha comportato, nel 1992, l'adozione di una nuova regolamentazione per il mercato delle "grandi colture" proposta dal commissario McSharry; così iniziò il processo di demolizione della PAC come costruita dal 1962¹³.

La riforma, infatti, comportava la diminuzione drastica di alcuni prezzi d'intervento, accompagnandola con la messa a riposo obbligatoria di parte delle superfici coltivate, controbilanciando le perdite che così gli agricoltori subivano con l'erogazione di "pagamenti compensativi", calcolati sugli ettari coltivati che, in realtà, ricostituivano solo parzialmente i redditi degli imprenditori agricoli. Si prevedevano, però, anche regole speciali per il grano duro, i semi oleosi e le piante proteiche¹⁴; la riforma, inoltre, toccava i regimi del tabacco, del latte, delle carni bovine e di quelle ovine e caprine.

Il reg. n. 1765/92 era destinato ad una vita breve, quanto meno nella sua formulazione originaria; ed è lecito affermare che la stessa Commissione lo abbia proposto come un primo passo riformatore, fatto approvare dal Consiglio con grande difficoltà, sapendo che rapidamente sarebbe stato oggetto di grandi rimaneggiamenti. Infatti, nel novembre dello stesso 1992 la Commissione concluse con gli USA, nella foresteria della Casa Bianca detta Blair House, un accordo di massima¹⁵ che avrebbe costituito la base anche agricola per la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio e l'abbandono definitivo della vecchia PAC¹⁶.

¹³ V. il reg. 1765/92 del Consiglio del 30 giugno 1992, in *GUCE* L 181 del 1992.

¹⁴ Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, in *Trattato breve*, cit., p. 785 ss.

¹⁵ Da questa vicinanza di date fra adozione del reg. n. 1765 (30 giugno) e l'accordo con gli USA (novembre dello stesso anno) deriva il sospetto legittimo che lo stesso reg. n. 1765 altro non fosse che un passo in direzione di una riforma assai più radicale di quanto non sembrasse.

¹⁶ Il preaccordo di Blair House (non poteva essere un accordo perché soggetto al consenso del Consiglio della CE) stipulato tra gli Stati Uniti d'America e la Comunità europea, concerneva impegni in materia di sovvenzioni all'esportazione e di riduzione delle sovvenzio-

I negoziati dell'Uruguay Round, che si trascinavano da tempo senza successo, subirono, evidentemente a seguito della fine dell'URSS, una formidabile accelerazione che portò alla conclusione del Trattato di Marrakech del 15 aprile 1994¹⁷.

Il Trattato di Marrakech ha creato l'Organizzazione mondiale del commercio (con acronimo inglese WTO) e contiene moltissimi accordi e intese, fra cui quella che istituisce un sistema per la risoluzione delle controversie; fra gli accordi, viene per noi in risalto l'"Accordo sull'agricoltura", che in premessa afferma che le parti vogliono «instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato» e muoversi per realizzare «riduzioni progressive e sostanziali del sostegno e della protezione da attuare lungo un periodo di tempo concordato»¹⁸.

Ancora in premessa si osserva che «gli impegni inerenti il programma di riforma dovrebbero essere assunti equamente da tutti i Membri, tenendo conto degli aspetti non commerciali tra cui la sicurezza alimentare e la necessità di tutelare l'ambiente» oltre a riconoscere una posizione particolare ai Paesi in via di sviluppo meno avanzati, che potrebbero essere danneggiati nella loro posizione di «importatori netti di prodotti alimentari».

L'Accordo agricolo, dunque, pur occupandosi di regole attinenti il settore primario in senso stretto, collega strettamente le sue regole alla necessità di assicurare la *food security*, soprattutto ai Paesi più poveri ed importatori netti di alimenti o materie prime alimentari, e la protezione dell'ambiente. Emergono, dalle premesse a quest'Accordo, gli stretti vincoli che oggi, ancor più che un tempo, legano agricoltura, alimentazione e ambiente. Che poi l'attuazione di tali impegni, da parte dei Paesi sviluppati, sia stata di scarso rilievo, è solo una constatazione di cui lamentarsi.

Il perno dell'Accordo agricolo consiste nella definizione della Misura aggregata di sostegno (MAS) che impedisce erogazioni pubbliche a favore dei produttori di specifici prodotti agricoli di base o ai produttori agricoli in generale, esentando dalla sua applicazione gli interventi previsti nell'Al-

ni nazionali nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round. L'accordo affrontava anche alcune questioni commerciali bilaterali nel settore agricolo e venne poi ratificato dal Consiglio.

¹⁷ Il negoziato dell'Uruguay Round si concluse il 15 dicembre 1993 a Ginevra; dopo quella data si lavorò per la stesura formale dei vari accordi, per il deposito e la verifica di concessioni in riferimento all'accesso al mercato e per preparare la "Dichiarazione di Marrakech" e le "Decisioni" che i Ministri avrebbero adottato a Marrakech.

¹⁸ Sull'Accordo agricolo v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech - Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, in *Collana dell'IDAIC*, Giuffrè, Milano, 2004, *passim*.

legato 2 all'Accordo. Dunque l'Accordo vieta proprio la PAC come concepita fino ad allora, compresi gli importi compensativi previsti dalla riforma McSharry, ammessi in via transitoria fino all'inizio della rinegoziazione dell'Accordo, che prese avvio nel 1999 ma che non si è ancora conclusa.

L'Allegato 2 regola gli esoneri dagli impegni di riduzione dal sostegno interno, e fra queste esenzioni ne risaltano due, e cioè lo stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare e gli aiuti alimentari interni, che aprono qualche spazio ad interventi pubblici di cui si dirà in fase conclusiva di questo scritto.

Una terza esenzione, che riguarda il “sostegno dei redditi su base fissa” è stato utilizzato dall'UE per la riforma della PAC del XXI secolo.

L'ammissione al WTO di Membri nei quali il libero mercato è presente solo limitatamente mentre predomina il dirigismo pubblico – come ad esempio in Cina, ma non solo in essa – ha comportato fenomeni di concorrenza fondata su scelte politiche, sussidi e *dumping* teoricamente vietati ma contro i quali non si sono promosse azioni nel seno della WTO, anche per alcune concessioni fatte ai nuovi aderenti; con l'ascesa al potere di Trump negli USA si sono, invece, verificate ritorsioni dirette, senza il tramite dell'Organizzazione mondiale del commercio, con applicazioni di dazi punitivi nei confronti, appunto, della Cina che ha risposto con mezzi alternativi, comprendenti dazi, divieto di acquistare cereali e semi oleosi negli USA, ecc.

Nei rapporti USA-UE, invece, malgrado le continue minacce statunitensi, per ora si è avuta la sola applicazione di sanzioni deliberate dall'organo della WTO per la soluzione delle controversie, come nel caso dei bovini allevati con ormoni e dei sostegni pubblici alla produzione degli Airbus; i dazi ritorsivi applicati per quest'ultima decisione sfavorevole all'UE hanno colpito preferibilmente prodotti agroalimentari, come il parmigiano reggiano italiano.

Dopo una serie di presidenze USA favorevoli alla realizzazione del libero commercio su scala mondiale e, pertanto, alla globalizzazione commerciale, oggi esiste un presidente USA che ha un atteggiamento politico molto diverso e che giornalmente minaccia ritorsioni e dazi senza curarsi dell'esistenza della WTO la quale, per questo, è in condizioni critiche, anche perché i negoziati per l'aggiornamento dovuto dell'Accordo agricolo di Marrakech non riescono a procedere a oltre vent'anni dal loro avvio¹⁹.

¹⁹ Dopo l'inizio dei negoziati a Seattle, falliti in partenza per l'assedio dei *no global*, la sede del negoziato si è spostata a Doha, meno facile da raggiungere per i contestatori, senza per questo riuscire a procedere speditamente. Si sono succedute conferenze a Cancún, a Bali,

In questi negoziati l'UE ha sempre sostenuto la necessità di realizzare un sistema di scambi multilaterali maggiormente orientato verso il mercato ma al tempo stesso attento alla sostenibilità sociale, economica e ambientale; una proposta congiunta UE-Brasile, intesa a conseguire un accordo sulle revisioni delle disposizioni in materia di sostegno interno all'agricoltura e a risolvere la questione dello stoccaggio pubblico, è stata presentata in vista dell'undicesima conferenza ministeriale tenutasi a Buenos Aires, che non ha prodotto risultati²⁰.

Gli USA sono, in questo momento, favorevoli agli accordi bilaterali e ostacolano il buon esito dei negoziati. A Buenos Aires hanno espresso un netto rifiuto di prendere in considerazione la possibilità di una soluzione permanente alla questione dello stoccaggio pubblico, che ha portato altri membri dell'OMC a bloccare le decisioni su tutte le altre questioni.

La Cina e l'India sostengono che l'UE, gli USA e il Canada hanno erogato ai loro agricoltori sovvenzioni, pur slegate alle produzioni, con effetti distorsivi degli scambi a livelli molto elevati, e pertanto considerano l'eliminazione delle quote MAS il punto di partenza dei negoziati, trovando l'UE ostile, pur se disposta a diminuire le stesse. Critiche analoghe sono fatte, nei confronti dei Paesi sviluppati, dai Paesi del gruppo di Cairns.

I Paesi del G-10 (gruppo che comprende Giappone, Norvegia e Svizzera) sono favorevoli a una nuova impostazione fondata sul valore della produzione agricola e non sono disposti ad accettare tagli notevoli alle loro sovvenzioni distorsive degli scambi.

Infine, i Paesi in via di sviluppo hanno presentato una serie di proposte volte a limitare il sostegno distorsivo degli scambi e le MAS specifiche per prodotto.

Da questo sintetico quadro emerge con chiarezza le difficoltà negoziali che si incontrano per concludere il Doha Round; infatti, alle divergenze sui contenuti si sommano, da parte degli USA, una palese contrarietà al sistema stesso della WTO.

3. L'adesione dell'UE e, per quanto di sua spettanza, dell'Italia, alla WTO ha comportato molte conseguenze; quelle sul piano agricolo sono sta-

a Nairobi e a Buenos Aires (quest'ultima nel 2017) ma continuano a fronteggiarsi posizioni diverse degli USA, dell'UE, del c.d. G 10 (Paesi importatori netti di prodotti agricoli, fra i quali la Svizzera), del gruppo di Cairns, della Cina, Russia ed India oltre alle richieste dei Paesi in via di sviluppo.

²⁰ La prossima, e cioè la dodicesima conferenza del Doha Round, era prevista per il giugno 2020 in Kazakistan ma è stata rinviata all'anno prossimo, per il Covid-19.

te affrontate, poco prima dell'entrata in vigore degli accordi, dall'UE con il reg. 3290/94²¹, oggetto di negoziati complessi con il Consiglio.

Il regolamento si componeva di due parti, una, composta di cinque articoli, definiva alcune misure orizzontali, sostanzialmente transitorie, che si riducevano alla attribuzione di competenza alla Commissione, autorizzata a decidere seguendo la procedura del Comitato di gestione; l'altra, formata da una serie di allegati che intervenivano, ciascuno nella OCM di ogni settore regolamentato, sulle norme relative alle importazioni, sostituendo i prelievi mobili con dazi fissi, anche se con qualche eccezione, applicabile solo se dal calcolo della regola alternativa risulta un dazio minore di quello fisso, e dettando limiti al rilascio di titoli certexport e alle esportazioni con restituzione, anche quantitativi, per adattare il diritto della CE all'Accordo²².

La vera riforma della PAC, per molti aspetti, non consistette nel reg. n. 1765/92 ma nel reg. n. 3290/94 che smantellò, anche se con gradualità, le protezioni del mercato interno agricolo provvedendo all'eliminazione dei prelievi alle importazioni e avviando la soppressione delle restituzioni all'esportazione. Se altri Accordi (SPS e TRIPS, *in primis*) incidono sulla circolazione dei prodotti agricoli a livello mondiale, sicuramente le limitazioni imposte dall'Accordo agricolo sono le più rilevanti²³.

In attuazione degli impegni presi di eliminare i sostegni erogato in base al reg. n. 1765/92, il reg. n. 1782/2003²⁴ adottò una riforma che abbandonava gli aiuti ad ettaro coltivato ma personalizzava il sostegno agli agricoltori legandolo alle superfici di cui disponevano indipendentemente dal fatto che le coltivassero o meno (*decoupling*)²⁵; così facendo si voleva sganciare il

²¹ Il reg. n. 3290/94 del 22 dicembre 1994, in *GUCE* L 349 del 31 dicembre 1994 «relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round», ha adeguato l'Organizzazione comune di mercato all'Accordo sull'agricoltura del Trattato di Marrakech. Mi permetto, sul punto, di rinviare a L. COSTATO, in *Trattato breve*, cit., p. 773 ss.

²² Sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 462 ss.

²³ Sull'arg. v. L. COSTATO – L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., Milano, 2019, p. 109 ss.

²⁴ Il reg. n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 è pubblicato in *GUEE* L 270 del 2003.

Esso fa seguito ad una miniriforma del 1999, quasi preparatoria di questa, che è stata molto incisiva. Mi permetto di rinviare, sul punto, a L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2003, p. 3 ss. e ID., *Politica agricola comunitaria e commercio internazionale, in Commercio internazionale sostenibile, WTO e Unione europea*, a cura di L. Rossi, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 253 ss.

²⁵ Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Il disaccoppiamento nella PAC del 2003*, in I *Georgofili (Atti dell'Accademia dei Georgofili, anno 2004 – serie VIII, vol. I, tomo II)*, p. 43 ss.

sostegno dalla produzione, poiché il solo obbligo gravante sull'agricoltore, al fine di percepire il sostegno, era quello di mantenere il terreno in condizioni di essere rimesso in coltivazione. Si creavano così due potenziali categorie di soggetti "agrari": l'imprenditore agricolo, che coltiva, e il detentore del terreno, che lo mantiene coltivabile.

Le successive riforme della PAC²⁶ hanno mantenuto quest'orientamento imponendo ulteriori obblighi di carattere ambientale (*greening*) e potenziando altre misure, per altro già previste anche nel regolamento del 2003, comunque non collegate alla produzione (sistema di consulenza agli agricoltori e sistema integrato di gestione e di controllo, tutti interventi che devono essere messi in atto dagli Stati membri) e mantenendo qualche aiuto accoppiato, ma solo in casi eccezionali e in misura modesta dal punto di vista delle quantità di somme erogate.

La riforma della PAC prevista per il 2021 non sembra essere, se non solo provvisoriamente, accantonata a seguito del Covid-19, e più avanti se ne evidenzieranno gli scopi.

In ogni caso si deve ricordare che una delle esenzioni dagli obblighi di non mettere in campo sostegni a favore dei produttori agricoli è la c.d. "terza esenzione" contenuta nell'Allegato 2° dell'Accordo agricolo, la quale riguarda il "sostegno dei redditi su base fissa" e cioè sganciato dalla produzione agricola del soggetto percettore, è stata utilizzata dall'UE per la riforma della PAC del 2003 e mantenuta nelle riforme successive.

Tuttavia, come già fatto osservare, uno dei problemi che fanno inceppare il Doha Round è proprio questa esenzione grazie alla quale, secondo i Paesi meno sviluppati, si consente ai Membri più sviluppati di erogare aiuti agli agricoltori che, a loro avviso, incidono anche sulla produzione.

Al proposito occorre osservare che se è vero che gli "agricoltori" possono fruire del sostegno disaccoppiato anche senza coltivare, è possibile, anche se appare improbabile, che utilizzino una parte dell'aiuto anche al fine di produrre; in ogni caso sarebbe impossibile mantenere una qualsivoglia presenza di agricoltori in parti importanti dell'UE se non esistesse questo pagamento disaccoppiato²⁷. Tutto ciò perché contrasta con la realtà tentare di paragonare il tenore di vita degli agricoltori dei Paesi in via di

²⁶ Il reg. 1782/2003 è stato abrogato e sostituito dal reg. 73/2009, a sua volta sostituito dai regg. nn. 1306 e 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, in *GUUE* L 347.

²⁷ Si noti, poi, che per alcuni prodotti il disaccoppiamento non è realizzato appieno. Per una analisi della riforma della PAC successiva al reg. 1765/2003 v. L. COSTATO – L. RUSSO, in *Corso*, cit., p. 141 ss.

sviluppo con quello dei Paesi sviluppati e praticare politiche che non diano un sostegno economico agli agricoltori europei che devono cedere i loro prodotti sul mercato mondiale. D'altra parte, gli stessi aiuti disaccoppiati erogati fino ad oggi, e che sembra dovranno quanto meno diminuire, non metteranno gli imprenditori agricoli europei, salvo qualche rara eccezione, nelle condizioni finanziarie di automatizzare la loro attività.

A ben vedere, la Comunicazione della Commissione UE del 20 maggio 2020, nel prefigurare il futuro dopo il coronavirus, afferma tra l'altro: «Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito», mostrando di essere conscia delle difficoltà degli imprenditori agricoli dell'UE. Malgrado questa constatazione, la Commissione, nella stessa Comunicazione, prosegue affermando: «Gli agricoltori, i pescatori e i produttori del settore dell'acquacoltura devono trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio per conseguire migliori risultati climatici e ambientali, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre e ottimizzare l'uso di fattori di produzione (ad esempio pesticidi e fertilizzanti)»²⁸. Si auspica, cioè, una forte automazione e modernizzazione delle aziende agricole europee ma non sembra si possa sostenere finanziariamente questa trasformazione, difficile da realizzare per gli agricoltori con i loro capitali, poiché essi hanno visto i loro bilanci, benché sostenuti dagli aiuti disaccoppiati, peggiorare di anno in anno.

4. L'igiene dei prodotti agricoli (ed anche alimentari) è stata, per i primi decenni della PAC, governata da norme nazionali, cui si è affiancata, solo più tardi, una azione comunitaria rappresentata, dopo alcune regole iniziali che riguardavano proprio i prodotti agricoli ed erano contenute nell'OCM di settore²⁹, prima dalla Corte di giustizia con alcune sentenze che hanno provveduto a superare le diversità nazionali nella produzione o nelle regole concernenti prodotti agricoli o alimentari³⁰, cui fecero seguito molte

²⁸ Vedi *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*, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

²⁹ A queste prime norme si sono, progressivamente, aggiunte altre che hanno come scopo di valorizzare certi prodotti (DOP, IGP, SGT, ed anche prodotti di agricoltura biologica, OGM, *Novel foods*, insetti, *Nano foods*) sostanzialmente quasi esclusivamente agricoli.

³⁰ V. la sentenza 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, *Rewe Centrale*, in *Raccolta*, 1979, p. 649, che affermava il principio del “mutuo riconoscimento” in tutta la CEE dei prodotti ot-

direttive sui prodotti (additivi, aromi e simili) che si potevano aggiungere, ed in che misura, nella produzione di alimenti; importante, poi, la direttiva 85/374³¹, che si applica al produttore di ogni prodotto difettoso, e pertanto anche a quelli agricoli, oltre che a quelli derivati da questi per trasformazione. L'orizzontalità della direttiva dimostra come, in molte circostanze, all'imprenditore agricolo si applichino regole pensate e stabilite per una molteplicità di produttori.

Alcune vicende sanitarie come la c.d. "mucca pazza", i "polli alla diossina" ecc.³², misero, però, in pericolo il mercato unico europeo; queste vicende, che attenevano a prodotti agricoli, manifestarono la difficoltà della Commissione nella gestione di eventi sanitari problematici, anche perché assistita da Comitati di gestione nei quali i rappresentanti degli Stati membri non garantivano una vera indipendenza e scientificità.

La Commissione, pertanto, adottò un Libro verde³³ nel quale, tra l'altro, affermava la necessità di una revisione della legislazione alimentare, e, tre anni dopo, un Libro bianco³⁴ che conteneva anche il proposito di istituire «un'Autorità alimentare europea indipendente con responsabilità particolari sia nel campo della valutazione del rischio che della comunicazione sulle tematiche relative alla sicurezza degli alimenti». Il Libro bianco, inoltre, evidenziava la necessità di adottare un «ampio *corpus* legislativo che copre la produzione primaria dei prodotti agricoli e la produzione industriale dei prodotti lavorati».

Le vicende sanitarie di alcuni prodotti agricoli cui si è già fatto cenno hanno, così, dato origine ad una presa di coscienza del problema alla quale è conseguita una serie di interventi sulla circolazione dei prodotti agricoli cui

tenuti legittimamente in uno Stato membro, quale sviluppo della sentenza *Dassonville* dell'11 luglio 1974, in causa C-8/74, in *Raccolta*, 1974, p. 837, ove veniva riconosciuto che «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Appare evidente che la giurisprudenza della Corte ha trovato occasioni molto adatte a decidere su questi fondamentali aspetti della creazione del mercato comune grazie ai prodotti agricoli e alimentari, per la estrema varietà delle loro ricette e a causa della diversità di regole 'storiche' adottate dai singoli Membri».

³¹ Si tratta della direttiva 85/374 del Consiglio pubblicata in *GUCÉ* L 210 del 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi

³² Sulla fase iniziale delle regole igieniche, caratterizzata da norme repressive nazionali, e poi sui primi interventi comunitari, v. G. MACCIONI, in *Trattato breve*, cit., p. 648 ss.

³³ V. *Libro verde sui principi generali della legislazione in materia alimentare dell'Unione europea*, in documento COM (97) 176 def. del 30 aprile 1997.

³⁴ V. *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, in documento COM (1999) 719 def. del 12 gennaio 2000.

ha fatto seguito, organicamente, l'adozione del reg. n. 178/2002³⁵, divenuto una specie di regola generale ai cui principi si sono attenuti anche gli atti comunitari successivi, come stabilito dall'art. 4 dello stesso regolamento.

Il regolamento definisce alimento qualsiasi prodotto trasformato o non trasformato destinato ad essere ingerito elencando specificamente molte eccezioni, definisce il principio di precauzione e istituisce l'Autorità per la sicurezza alimentare; si tratta di un insieme di norme che danno organicità all'intervento dell'Unione in campo alimentare, che comprende prodotti agricoli o trasformati. Sotto questo profilo, il legislatore non distingue l'origine dell'alimento, sicché sarebbe improprio affermare che il regolamento 178 costituisce parte del diritto agrario ma anche errato non riconoscere la sua applicabilità ai prodotti del settore primario destinati all'alimentazione che, come è noto, costituiscono la gran parte delle produzioni agricole.

Al reg. 178 sono succedute moltissime norme tendenti ad assicurare la *food safety*, anch'esse applicabili anche al settore primario, a volte con alcune varianti rispetto a quelle destinate all'industria. Tuttavia, l'intero *corpus* normativo sulla sicurezza alimentare e sui cibi non sembra essere affrontabile costruttivamente in modo frammentario sicché, poiché è pertinente anche ai prodotti agricoli non trasformati, ed ha avuto origine proprio per risolvere problemi attinenti a prodotti agricoli, soprattutto di origine animale (mucca pazza e polli alla diossina, ad esempio), sembra ragionevole trattarlo in maniera unitaria come complemento non invasivo del diritto agrario.

5. L'imperante liberalismo ha, così, travolto le protezioni che storicamente avevano caratterizzato l'agricoltura, specie in quanto produttrice delle materie prime alimentari e di alimenti direttamente edibili. Eppure, sin dall'epoca degli imperi della scrittura cuneiforme e delle piramidi, il potere politico, per proteggersi, aveva provveduto, con mezzi proporzionati allo stadio di sviluppo tecnologico della civiltà, a cercare di evitare carenze alimentari, specie nelle grandi città, come dimostra anche, successivamente, la storia ateniese, che evidenzia come fosse vietato esportare prodotti alimentari, e poi quella dell'impero romano, nel quale appaiono, oltre che a Roma in molte città, magistrati all'annona responsabili anche in proprio dell'alimentazione, a prezzi contenuti, degli abitanti³⁶.

³⁵ Per il reg. n. 178/2002 vedi il primo commento, articolo per articolo, a cura dell'Istituto di diritto agrario italiano e comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, nn. 1 e 2, 2003.

³⁶ Sull'argomento v. M. CIAN, *Le antiche leggi del commercio – produzione, scambi, regole*, Il Mulino, Bologna, 2016, *passim*; N. GRIMAL, *Storia dell'Antico Egitto*, traduzione di

Con l'indebolimento del potere politico e il disordine causato dalle invasioni barbariche queste precauzioni vennero meno e non tornarono ad essere incisive fino al XX secolo, anche se nell'epoca comunale si ricordano alcune magistrature "de blado" addette ad approvvigionare le città³⁷.

Il XX secolo, invece, vide un progressivo interesse del potere pubblico europeo nei confronti delle *commodities* principali, eccezion fatta per l'impero britannico, nel quale si proteggevano gli interessi dei grandi proprietari, da una certa data dediti prevalentemente all'allevamento, e si godeva dei vantaggi di un immenso impero coloniale, dal quale importare, a costi bassissimi, molti prodotti agricoli³⁸.

L'importante intervento statale, intensificato nel periodo delle due guerre mondiali, trovò seguito in quello comunitario, che restò molto forte fino al 1992, data dalla quale iniziò lo smantellamento del sistema di protezione che oggi è ridotto quasi a zero, nel presupposto che la crescita della popolazione mondiale avrebbe assicurato un buon livello dei prezzi dei prodotti agricoli, ed in particolare delle *commodities*, a causa dell'aumento della domanda.

La domanda è, in effetti, aumentata, anche se non proporzionalmente alla crescita della popolazione, poiché gli ultimi dati della FAO ci segnalano che quasi 800 milioni di persone patiscono, oggi, la fame nel mondo mentre l'agricoltura russa e quella ucraina hanno aumentato, unitamente a quella di alcuni Paesi europei dell'est già nell'orbita dell'impero dell'URSS, l'offerta di cereali in modo molto significativo.

G. Scandone Matthiae, (1990), 11^a ediz., Laterza, Bari, 2011; A. GARDINER (1961), *La civiltà egizia*, traduzione G. Pignolo, Einaudi, Torino, 1971; M. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, (1926), riveduta e corretta dall'autore, La Nuova Italia, Firenze, 5^a ristampa, 1973, *passim*; A. H. M Jones, *L'economia romana*, (1974), traduzione di E. Lo Cascio, edita a cura di P. A. Bruni, Einaudi, Torino, 1984, *passim*.

³⁷ V. sul punto, S.G. MAGNI, *Politica degli approvvigionamenti e controllo del commercio dei cereali nell'Italia dei comuni nel XIII e XIV secolo: alcune questioni preliminari*, in *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge* in MEFRM, 127-3, 2015, ove ampia bibliografia. Sulla soppressione a Firenze dei magistrati annonari v. *Memoria sopra la materia frumentaria [1767]. Discorso di Pompeo Neri stampato per la prima volta in fine dell'opera di Giovanni Fabbroni 'De' provvedimenti annonari'*, Firenze 1804, in *Scrittori classici italiani di economia politica*, a cura di P. Custodi, parte moderna, vol. 49^o, supplemento, Milano 1816. Per gli aspetti analoghi a Venezia v. F. Faugeton, *Au cœur de l'annone vénitienne: le fondaco della farina de Rialto à la fin du Moyen Âge*, in *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, in MEFRM, 121-2, 2009.

³⁸ Al proposito mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri paesi del MEC)*, Milano, 1968. Per quanto attiene all'Impero britannico, che si vantava di essere iperliberale, esso aveva imposto dei dazi sui cereali per proteggere la produzione locale per la prima metà del secolo XIX, ma poi li aveva eliminati perché era venuta meno una produzione locale significativa.

Viviamo, cioè, restando nel settore cerealicolo, il più importante dal punto di vista alimentare, in una situazione abbastanza equilibrata, pur in assenza di scorte abbondanti, perché la domanda potenziale non si esprime in conseguenza del fatto che una parte della popolazione, specie africana, non può permettersi di acquistare i cereali che le servirebbero per sfamarsi; il vecchio sistema europeo delle restituzioni all'esportazione e la legge "affitti e prestiti" statunitense, che avevano sostenuto il mercato interno e facilitato le esportazioni in perdita (per i bilanci comunitario e federale) fornendo alimenti specialmente ai Paesi africani oggi non esistono più o non si applicano per gli impegni presi con l'Accordo agricolo, mentre alcuni Paesi, come quelli centro e sudamericani, hanno aumentato i loro consumi.

Fra aumento della popolazione, dei consumi e della produzione, la FAO stima che alla fine dell'anno 2019 le scorte di cereali dovrebbero ammontare a circa 850 milioni di tonnellate, contro un consumo di oltre 2 miliardi e settecento milioni di tonnellate, equivalente alla produzione dell'anno, molto buona in relazione alle medie storiche; le scorte di questi prodotti basilari per l'alimentazione corrispondono, dunque, al consumo attuale di circa 4 mesi, al quale non accede quasi il 15% della popolazione mondiale³⁹.

Il mercato mondiale dei cereali, come ogni altro mercato importante, è attualmente oggetto di forti attività speculative a causa dell'abbondanza di liquidità monetaria derivante dalla risposta delle banche centrali prima alla crisi finanziaria del 2008 poi all'epidemia del Covid-19; si tratta, normalmente, di un mercato nel quale, *more solito*, gli agricoltori costituiscono la controparte più debole, che ora lo è ancor di più per la presenza di molti operatori non cerealicoli che agiscono sulla base di algoritmi e che spostano masse imponenti di denaro da un comparto all'altro dell'economia in un batter di ciglia.

³⁹ Questi dati si trovano nel sito della FAO: *nuove previsioni 2019*, ove si afferma: «Il consumo mondiale di cereali per il 2019/20 dovrebbe raggiungere il nuovo record di 2.709 milioni di tonnellate, mentre le scorte mondiali di cereali entro la fine della stagione 2020 si attestano a 849,5 milioni di tonnellate, in calo dell'1,5% rispetto ai livelli di apertura. La FAO prevede che il rapporto tra stock finali e consumo (*stock-to-use ratio*) subirà un modesto calo al 30,4%, un livello considerato comunque "confortevole". Le scorte di grano sono previste in aumento mentre quelle di mais e riso in calo. Si prevede che nel 2019 il commercio mondiale di cereali aumenterà dello 0,7% - pari a 415 milioni di tonnellate». Un successivo comunicato della FAO stima le scorte totali ad un livello di rapporto fra stock finali e consumo migliore, pari al 31%. Il giudizio "confortevole" sulle rimanenze viene espresso perché, implicitamente, si riconosce il fatto che 800 milioni di persone non possono accostarsi ad esse; contrariamente, il giudizio sulle scorte sarebbe più che preoccupante, malgrado che stime Fao più recenti lascino sperare in una migliore produzione, comunque non significativamente in grande aumento.

Prescindendo anche da questa speciale circostanza, che sembra destinata a durare come dovrebbe durare l'eccesso di liquidità presente per contrastare la crisi economica post Covid-19, resta il fatto che le piccole imprese agricole europee, ed in particolare quelle italiane, si presentano in condizioni di grande debolezza a competere su un mercato nel quale sono presenti *commodities* provenienti da ogni parte del globo. L'azione delle cooperative e quelle dei sindacati agricoli tendono a valorizzare le *commodities* nazionali, anche con qualche successo, ma i prezzi, anche se migliori di quelli della concorrenza mondiale, restano poco remunerativi.

In definitiva, cioè, il mercato mondiale funziona in modo tale da rendere poco competitive le imprese agricole europee, se si eccettuano alcune attività di trasformazione strettamente legate all'agricoltura, come la vinificazione e certe produzioni lattiero casearie, che godono di denominazioni conosciute e di una reputazione globale che consente loro di essere in condizione di affrontare la concorrenza presente nel rispettivo settore.

6. La recente vicenda delle mascherine anti Covid-19 ha dimostrato che la globalizzazione, fenomeno inevitabile se si vuole che il mondo migliori e non rischi guerre, anche solo commerciali, e comunque devastanti, non significa necessariamente la rinuncia alla produzione di alcuni beni essenziali, primi fra i quali i prodotti agricoli di base.

Se siamo restati senza mascherine perché i cinesi, che le fabbricavano in regime quasi di monopolio di fatto, al momento del bisogno hanno preferito tenersele e, addirittura, comprarle ovunque fossero, prima che ci rendessimo conto che stavamo andando incontro all'epidemia, cosa accadrebbe in caso di carestia di cereali? La cosa, al momento, appare del tutto improbabile, ma chi pensava che nel 2020 sarebbero morti di un virus simil-influenzale centinaia di migliaia di europei e nordamericani? E che nel mondo dell'abbondanza reagenti e mascherine sarebbero diventati introvabili?

I cittadini dell'UE, che possiedono enormi quantità di autovetture, più di un telefono portatile a testa e mille altri aggeggi utili certamente, ma non indispensabili come il cibo, potrebbero essere messi in difficoltà alimentare da una invasione straordinaria di cavallette in Russia e in Ucraina, da una spaventosa siccità nell'America del nord o da altri eventi non prevedibili oggi, ma potenzialmente alle porte, considerati i crescenti cambiamenti climatici che potrebbero far saltare l'equilibrio negli approvvigionamenti delle *commodities*.

La Commissione UE afferma: «Il Green Deal europeo è un'opportunità per conciliare il nostro sistema alimentare con le esigenze del pianeta e per

rispondere positivamente al desiderio degli europei di prodotti alimentari sani, equi e rispettosi dell'ambiente. L'obiettivo della presente strategia è rendere il sistema alimentare dell'UE uno standard in materia di sostenibilità a livello globale»⁴⁰. Ma quando fa queste affermazioni a che argomento si riferisce? Credo che, inevitabilmente, si debba leggere le conclusioni su riportate come un programma di politica agricola, come d'altra parte emerge dalle citazioni già fatte di altre parti della Comunicazione e riportate più sopra, anche se non dimentichiamo che l'agricoltura produce anche fibre vegetali, pelli ed altri prodotti non alimentari.

Emerge, così, una specie di intrusione di un programma alimentare in un progetto di agricoltura ecologica che significa non tanto la mescolanza di due materie giuridicamente separate, ma l'inevitabile, storico, collegamento fra agricoltura, con le sue peculiari norme giuridiche, e l'uso che si fa della stragrande maggioranza dei suoi prodotti, oggi assai più di un tempo, e cioè per l'alimentazione umana e animale.

La Comunicazione citata afferma, infatti, tra l'altro: «Le pratiche agricole che riducono l'uso dei pesticidi attuate nell'ambito della PAC rivestiranno un'importanza fondamentale»⁴¹. «La Commissione interverrà per ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50% garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo. Ciò porterà a una riduzione dell'uso dei fertilizzanti di almeno il 20% entro il 2030»⁴². «La nuova PAC, che la Commissione ha proposto nel giugno 2018, mira ad aiutare gli agricoltori a migliorare le loro prestazioni ambientali e climatiche attraverso un modello maggiormente orientato ai risultati, un uso migliore dei dati e delle analisi, un miglioramento delle norme ambientali obbligatorie, nuove misure volontarie e una maggiore attenzione agli investimenti nelle tecnologie e nelle pratiche verdi e digitali. Intende inoltre garantire un reddito dignitoso che consenta agli agricoltori di provvedere alle proprie famiglie e di resistere a crisi di ogni tipo»⁴³. «I nuovi 'regimi ecologici' offriranno un importante flusso di finanziamenti per promuovere le pratiche sostenibili, quali l'agricoltura di precisione, l'agroecologia (compresa l'agricoltura biologica), il sequestro del carbonio nei suoli agrari e l'agroforestazione»⁴⁴. «Sulla base degli insegnamenti tratti, la Commis-

⁴⁰ Nelle *Conclusioni* della già citata *Comunicazione* del 20 maggio 2020, p. 21.

⁴¹ Così la *Comunicazione* del 20 maggio 2020, cit., p. 7.

⁴² Così la *Comunicazione* del 20 maggio 2020, cit., *loc. ult. cit.*

⁴³ Così la *Comunicazione* del 20 maggio 2020, cit., p. 10. Sui redditi degli agricoltori da tempo la Commissione fa queste affermazioni, ma mi pare che siano poco seguite dai fatti.

⁴⁴ Così la *Comunicazione* del 20 maggio 2020, cit., *loc. ult. cit.*

sione valuterà la resilienza del sistema alimentare e svilupperà un piano di emergenza da attuare in tempi di crisi per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. La riserva per le crisi nel settore agricolo sarà rinnovata in modo da poterne sfruttare appieno il potenziale fin dall'inizio in caso di crisi nei mercati agricoli»⁴⁵.

Queste citazioni mostrano come la PAC stia diventando sempre più una politica agricolo-alimentare fondamentale orientata alla protezione dell'ambiente, e come sia secondario, malgrado alcune affermazioni, lo scopo di realizzare una *food security* nell'UE, cioè l'autosufficienza dei prodotti agricoli al fine di rendere autonoma, al bisogno, la UE da rifornimenti esteri⁴⁶; se ne parla molto ma non si comprende come si pensi di realizzare in concreto il programma.

Il modello abbracciato con le riforme del XXI secolo ha puntato, invece, sull'esportazione europea di prodotti industriali e sull'importazione corrispondente di prodotti agricoli, e per raggiungere questo scopo ha scoraggiato le produzioni agricole, oltre a quelle industriali con grande impiego di mano d'opera.

La situazione italiana, cronicamente debitoria di materie prime agricole per la modesta estensione di territori coltivabili proficuamente, è caratterizzata da una forte propensione all'esportazione di prodotti alimentari; di conseguenza il nostro Paese ha interesse ad avere un'agricoltura, per quanto possibile, efficiente e produttiva ecologicamente, perché la reputazione degli alimenti italiani è l'equivalente di quella tedesca in materia di autovetture se non superiore addirittura (grazie a qualche pasticcio fatto dai nostri consoci comunitari in materia di scarichi inquinanti).

⁴⁵ Così la *Comunicazione* del 20 maggio 2020, cit., pp. 12 e 13.

⁴⁶ Lamenta la situazione di insicurezza alimentare anche *L'Académie d'agriculture de France*, nel suo *Mensuel n. 55/june 2020*, ove afferma, nell'articolo d'apertura intitolato *Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*: «La mondialisation vient de subir, en moins de 12 années, deux chocs violents: la crise financière de 2008 et la pandémie du coronavirus en ce début 2020. Ces chocs montrent les risques des filières d'approvisionnement spécialisées, concentrées, globalisées et financiarisées. Après avoir permis d'abaisser les coûts et donc les prix des produits alimentaires, elles se révèlent aujourd'hui peu résilientes en termes socio-économiques et sanitaires générant des externalités négatives environnementales, sanitaires et sociétales.

Instabilité des marchés agricoles, pandémies humaines et animales et dégradation des ressources naturelles révèlent des limites et les impasses du modèle agroindustriel. A l'échelle mondiale, on parle d'insécurité alimentaire et nutritionnelle'.

Que faire ?

Pour affronter cette crise systémique de grande ampleur, un scénario alternatif au modèle agroindustriel est fondé sur le triptyque de la durabilité: équité, environnement, économie».

Ma la valorizzazione dei prodotti agricoli nazionali non può che avvenire grazie alla grande capacità dei trasformatori di produrre alimenti di grandissimo gradimento e qualità, molti dei quali hanno origini lontane nei secoli. Questa affermazione non vuole significare che si confonde l'agricoltura con l'industria alimentare, ma piuttosto che le due attività, rette da regole specifiche a ciascuna, pur con non pochi punti di contatto dovuti soprattutto alla *food safety*, sono in certa misura complementari.

Resta ben saldo il criterio biologico sostenuto in molte occasioni da Carrozza⁴⁷ ed adottato anche dal legislatore italiano con la nuova versione dell'art. 2135 cod. civ., ma questa consolidata definizione di "agrarietà" non ostacola la presenza di contatti frequenti fra il settore agrario e quelli ambientale e alimentare, come lo stesso Carrozza ammette, pur rivendicando energeticamente l'autonomia del primo dagli altri⁴⁸.

Rispetto all'epoca del Maestro pisano molte cose sono cambiate e gli aspetti ecologici hanno permeato ogni aspetto delle attività umane, che si sono spinte, invasivamente, al punto da mettere in pericolo, addirittura, la presenza del Sapiens sul pianeta, seppure in prospettiva.

In questo caso non si tratta della trasformazione del diritto agrario, o del suo assorbimento, in un diritto ambientale ma dell'emergere di regole, stabilite dalla *Conferenza di Rio* nel 1992 e sviluppate in successive sedi fino alla conferenza di Parigi del 2015, che guidano i comportamenti di (quasi) tutti per evitare una catastrofe ambientale. Ne risulta che anche l'agricoltura è soggetta ad alcune regole ambientali che limitano l'utilizzo di sostanze chimiche per incrementare la produzione, impongono di avere un comportamento *green* secondo regole dettate dall'UE, incentivano il detentore di terreni poco fertili a trasformarsi in redditiero, ecc.

Queste "condizionalità", imposte anche attraverso incentivi economici, non fanno diventare l'imprenditore agricolo, quello vero, un operatore economico diverso da quello descritto dell'art. 2135 cod. civ., così come l'obbligo, imposto e protetto da norma penali, di depurare le acque reflue di un allevamento o di una industria chimica non rendono simili le due attività. In definitiva, il cambiamento delle tecnologie usate dall'uomo ha evidenziato i rischi che da esse derivano al pianeta ed hanno imposto l'adozione di norme di comportamento di tipo sostanzialmente orizzontale – an-

⁴⁷ V. ad esempio, A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 99 ss.

⁴⁸ V. A. CARROZZA, *op. cit.*, p. 93 ss., in un paragrafo intitolato "La concezione 'pura' del diritto agrario e le concezioni alternative".

che se atteggiate diversamente in relazione all'attività svolta – tutte mirate a proteggere l'ambiente.

Per quanto riguarda i rapporti fra diritto dell'alimentazione e diritto agrario, anche in questo caso chi pensa che le frequenti regole che interessano entrambi i settori tendano a realizzare un mix fra le norme fondanti dell'una e dell'altra materia, confonde la tutela di produzione e consumatori, che è richiesta a tutti, con la comunanza delle regole fondamentali di individuazione delle due materie, che restano diverse. La stessa possibilità di superare i vincoli generali dettati dall'Accordo agricolo approfittando dell'eccezione alimentare prevista nell'Allegato 2 dello stesso (acquisti all'ammasso ed erogazione di prodotti alimentari per scopi assistenziali) conferma il fatto che interventi di questo tipo, che hanno valenza da un lato di "sovranità alimentare", dall'altro caritatevole, non costituiscono parte del diritto agrario ma partecipano al sostegno del settore primario.

È del tutto evidente che i prodotti agricoli, ad esempio, dovevano essere rispettosi delle norme d'igiene, e il legislatore italiano fondava la protezione del consumatore – che poteva essere fornito di prodotti agricoli o trasformati – su norme risalenti al 1962, di mero carattere penale; il professor Carrozza non ha considerato queste regole come una specie di invasione del territorio agrario da parte del diritto alimentare mentre ha preso in esame i contratti d'integrazione verticale osservando che essi non comportano una vera e propria fusione delle due imprese stipulanti.

Invero, recenti pratiche contrattuali mettono in atto un vero e proprio trasferimento del rischio produttivo in capo all'industriale integrante (contratti per la produzione di piselli o altre verdure), così come alcune forme di pseudo soccida, per il vero oggi in decadenza; in questo caso l'agricoltore sembra quasi perdere la qualità di imprenditore agricolo per diventare un appaltatore che presta terreno e servizi. Ma in questi casi non si contamina la definizione di imprenditore agricolo; semplicemente non ci troviamo di fronte ad un soggetto con i requisiti richiesti per esserlo.

Prescindendo da queste forme contrattuali, che hanno dei predecessori risalenti, pur con qualche variante, come l'acquisto del grano in erba, il contatto, sempre più intenso, fra il diritto agrario e quello alimentare deriva dalla comunanza di regole igienico sanitarie che divengono via via più invasive a causa della vorticosa circolazione dei prodotti agricoli e di quelli alimentari.

Non c'è dubbio, come afferma Carrozza, che l'agricoltura produce anche beni non alimentari come la canapa, il tabacco, ecc., e proprio questo fa comprendere che la presenza di regole comuni in materia di igiene e salu-

brità dei prodotti indirizzati normalmente all'alimentazione o ad essere materie prime dell'industria alimentare non fanno confondere il diritto agrario con quello alimentare: sono regole comuni, talvolta atteggiate diversamente se riguardanti alcuni prodotti agricoli rispetto ad altri prodotti alimentari industriali, e nulla più. D'altra parte, se l'obbligo di trattamento dei reflui non fa una porcilaia una industria chimica, anch'essa tenuta a trattare i suoi scarichi, allo stesso modo la comunanza di regole, essenzialmente miranti alla *food safety*, non fa dell'imprenditore agricolo un industriale alimentare.

Riassume bene le novità che caratterizzano l'agricoltura moderna, coinvolta in un processo di industrializzazione, Jannarelli⁴⁹ che conclude il suo lavoro affermando: «Tutto ciò, a ben vedere, contribuisce ad articolare in termini nuovi l'oggetto del diritto agrario il quale, anche per questo, sfugge ad una lettura unidimensionale incline ad identificare l'agricoltura con la sola alimentazione».

In definitiva, l'agricoltura è cambiata come tutte le attività produttive umane, sotto l'influenza di un formidabile sviluppo della tecnologia, ma non ha perso la sua identità primigenia fondata sullo sfruttamento delle capacità biologiche di piante ed animali di riprodursi. Non sono, comunque, le condizioni che vincolano l'imprenditore agricolo ad operare rispettando regole ecologiche e, nel produrre prodotti alimentari o materie prime destinate alla trasformazione in alimenti, ad applicare norme miranti alla *food safety* che fanno di lui un operatore economico diverso dall'imprenditore agricolo, figura antica ma permanente del sistema produttivo umano.

⁴⁹ V. A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione – seconda edizione ampliata*, Cacucci, Bari, 2003, p. 313.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

AMARILLIDE GENOVESE

IL CASO DEL GRANO CAPPELLI TRA DISCIPLINE DI FILIERA E DIRITTO ANTITRUST. MOLTO RUMORE... PER NULLA?

ABSTRACT

Il saggio analizza il provvedimento dell’Autorità *antitrust* sulla commercializzazione del grano Cappelli che sanziona l’imposizione di clausole ingiustificatamente gravose nei contratti di fornitura delle sementi e il rifiuto di fornitura, proponendo un raffronto tra l’orizzonte disciplinare dei divieti dell’art. 62, comma 2°, d.l. n. 1/2012 e le previsioni della recente direttiva 2019/633/UE sulle pratiche sleali nella filiera agroalimentare. Tuttavia la considerazione della *speciale responsabilità* gravante sull’impresa che vanta una posizione di dominanza nel mercato delle sementi avrebbe potuto condurre ad una soluzione di segno diverso e ad una sanzione non solo “simbolica”.

The essay analyses the Antitrust authority’s measure about the marketing of the wheat ‘Senatore Cappelli’, which sanctions the imposition of unjustifiably burdensome terms in supply contracts of seed and the refusal to deal, suggesting a comparison between the regulatory horizon of art. 62, par. 2, d.l. 1/2012 and the dispositions of the recent Directive EU/2019/633 on unfair practices in the agri-food chain. However the appreciation of the special responsibility imposed to dominant firm in the seed market could have led to a different solution and to sanctions not only “symbolic”.

PAROLE CHIAVE: Pratiche scorrette – Relazioni *business to business* – Filiera agroalimentare – Abuso di posizione dominante – Potere di mercato – Sanzioni.

KEYWORDS: *Unfair Commercial Practices* – *B2B relationship* – *Agricultural Supply Chain* – *Abuse of dominance* – *Market power* – *Sanctions*.

SOMMARIO: 1. Le vicende del ‘grano antico’ Cappelli e le considerazioni dell’Autorità *antitrust* nazionale – 2. Le condotte censurate e l’effettività delle tutele previste dall’art. 62, comma 2°, l. n. 27/2012. Rilevanza della posizione di dominio economico dell’impresa nel mercato delle sementi. – 3. L’approccio del legislatore europeo al tema delle pratiche sleali nella filiera agroalimentare: cenni alla direttiva 2019/633/UE.

1. Il provvedimento dell’Autorità garante della Concorrenza e del Mercato sulla commercializzazione del grano Cappelli segnala la speciale attenzione dell’Autorità *antitrust* alle pratiche sleali nella filiera agroalimentare¹. Nel dibattito politico e scientifico sul tema, divenuto di crescente attualità nel momento in cui la politica agricola comunitaria ha abbandonato il tradizionale interventismo sui prezzi e orientato la politica di sostegno finanziario a favore del settore primario in modo da non alterare il funzionamento competitivo dei mercati agricoli², si coglie la valenza strategica del comparto agroalimentare, nel solco dello sviluppo equilibrato e sostenibile tracciato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona³. Nell’attuale congiuntura, le risposte alle specificità dei mercati agricoli e alla strutturale debolezza dei produttori sono rintracciate nelle discipline della filiera agroalimentare, che si snodano lungo le direttrici delle prescrizioni di forma-contenuto dei contratti di cessione e del contrasto alle pratiche sleali e agli abusi nella contrattazione⁴. Peraltro, i produttori versano in una condizione di debolezza, non soltanto nelle relazioni contrattuali con le imprese che operano a valle della produzione agricola, ma anche con quelli posti a monte cioè con i fornitori dei fattori necessari per l’ottenimento delle produzioni⁵.

Le specificità dell’affare Cappelli ripropongono all’interprete delicate questioni interpretative relative all’area di operatività della nota e controversa disposizione dell’art. 62, legge n. 27 del 2012⁶, disciplina di contrasto

¹ Provvedimento n. 27991, del 12 novembre 2019, AL22 – Commercializzazione del Grano Senatore Cappelli.

² In questi termini, A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 5 ss.

³ Il rilievo è di M.A. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 1133 ss.

⁴ Nel senso che nell’esperienza più recente il c.d. eccezionalismo in agricoltura si manifesta attraverso la disciplina avente ad oggetto la catena alimentare, all’esito dell’abbandono del tradizionale ricorso agli strumenti di politica economica per il governo dei mercati agricoli, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2^a ediz., Bari, 2018, p. 23.

⁵ Cfr. L. RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e di quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2013-2, p. 202.

⁶ Art. 62, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, successivamente modificato dall’art. 36 *bis* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con

ai comportamenti abusivi nel sistema delle relazioni tra imprese nella filiera agroalimentare, pienamente ascrivibile all'area della «contrattazione con asimmetria di potere contrattuale»⁷.

Se la formulazione pare a tratti incerta nella definizione degli obiettivi perseguiti, nel complesso le disposizioni dell'art. 62 si collocano in un più ampio percorso legislativo che interessa le più recenti discipline del contratto, segnato dallo specifico rilievo riconosciuto ai diversi segmenti di mercato in cui le operazioni economiche si svolgono. La disciplina speciale delle relazioni commerciali nel settore agroalimentare s'inserisce nell'area disciplinare delle relazioni *b2b* caratterizzate da asimmetria di potere contrattuale ed in particolare dall'«uso» del potere in senso anticompetitivo⁸. La norma è volta, infatti, ad assicurare il migliore funzionamento dei mercati di riferimento, «in quanto la trasparenza e la correttezza delle negoziazioni sono ritenute strumentali al realizzarsi di una concorrenza leale di per sé foriera di effetti positivi di ordine generale. Del resto è in questa prospettiva che trova spiegazione il coinvolgimento tanto dell'autorità nazionale antitrust negli interventi sanzionatori da adottare in presenza di violazione delle disposizioni di cui ai comma 1° e 2° dell'art. 62, quanto delle associazioni dei consumatori sebbene questi ultimi siano formalmente estranei ai contratti su cui intervengono i comma 1° e 2° del medesimo art. 62»⁹.

L'art. 62 delinea uno strumentario di tutele complementari tra *public enforcement* e rimedi privatistici, modello misto confermato pure dal d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, di attuazione della direttiva 2014/104/UE recante «Norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea», che ancora l'intervento qualifica-

modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e, da ultimo, dal d.l. 5 maggio 2015, n. 51, convertito con modificazioni in legge 2 luglio 2015, n. 9. La disciplina è integrata dal regolamento di attuazione dettato dal d.m. 19 ottobre 2012, n. 199. Relativamente ai procedimenti di competenza dell'AGCM in materia, trova applicazione la delibera AGCM 6 febbraio 2013, n. 24220, *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli ed alimentari*.

⁷ Nella elaborazione più recente in tema di contratti asimmetrici, si segnalano i contributi di G. D'AMICO, *Giustizia contrattuale e contratti asimmetrici*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 1 ss.; P. CORRIAS, *Giustizia contrattuale e poteri conformativi del giudice*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 345 ss., ove ampi riferimenti bibliografici sul tema della contrattazione asimmetrica o *diseguale*.

⁸ Sul rapporto di contiguità tra regole del mercato e discipline del contratto, F. MACARIO, *Abuso di autonomia negoziale e disciplina dei contratti fra imprese: verso una nuova clausola generale?*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, spec. p. 673 ss.

⁹ 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. 554, tema successivamente ripreso nell'opera monografica *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018, p. 238.

to dell'autorità di controllo all'apprezzamento di effetti rilevanti sull'assetto concorrenziale del mercato e disciplina l'efficacia nel giudizio civile per danni delle decisioni finali dell'AGCM, in relazione all'accertamento di infrazioni degli artt. 101, 102 TFUE o ai corrispondenti divieti del diritto nazionale¹⁰.

Parti del procedimento in esame, Confagricoltura, in qualità di denunciante, e la Sis S.p.A., società di diritto italiano attiva principalmente nella produzione e vendita di sementi. A seguito dell'accoglimento delle istanze di partecipazione formulate dalle associazioni Codici, GranoSalus, CIA, Copagri, anche le medesime sono divenute parti del procedimento.

La vicenda ha riguardato l'accertamento della ricorrenza di pratiche commerciali sleali da parte della Sis nei confronti degli operatori interessati all'acquisto di sementi della varietà di grano denominata "Cappelli", per la coltivazione di tale varietà volta alla produzione di granella. Il grano Cappelli è una varietà di grano duro ad alto stelo che ha ritrovato negli ultimi anni un impiego diffuso in produzioni alimentari pregiate di pane e pasta, caratterizzate da differenziali di prezzo anche molto significativi rispetto ad altre, più comuni, produzioni¹¹. Dal Registro delle Sementi Elette dell'epoca fascista fino al Registro nazionale e poi al Catalogo europeo, la varietà è sempre stata presente e registrata, con soggetto costitutore l'ente attualmente denominato Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (CREA-CER) di Foggia. Le vicende del grano Cappelli hanno avuto un'eco significativa, sia sui *media*, sia nelle aule parlamentari, perché gli interessi coinvolti sono diversi e rilevanti sia sotto il profilo identitario, che vede il grano Cappelli legato alla produzione sarda o comunque considerato una risorsa del Sud Italia, sia sotto il profilo giuridico, evocando questioni che involgono le tematiche del diritto di privativa, della predisposizione unilaterale dei contratti di fornitura delle sementi, delle pratiche sleali e dell'abuso nella contrattazione nella filiera agroalimentare.

¹⁰ Sullo specifico profilo, PH. FABBIO, *Note sull'efficacia nel giudizio civile delle decisioni delle autorità della concorrenza nazionali dopo il "Decreto enforcement" (d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3)*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2017, p. 367 ss.; G. BRUZZONE, A. SAJJA, *Private e public enforcement dopo il recepimento della direttiva. Più di un aggiustamento al margine?*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2017. In generale sulla direttiva, G. ALPA, *Illecito e danno antitrust*, Torino, 2016.

¹¹ Nazareno Strampelli, il primo ad avere selezionato questo frumento duro dalla spiga «quadrata, serrata, bianco-bionda», nel libro *Origini, sviluppi, lavori e risultati* edito nel 1932 per l'Istituto nazionale di genetica per la cerealicoltura di Roma, riporta che il grano Cappelli è ottenuto nel 1915 in seguito alle selezioni fatte a Foggia sul frumento "Jeanh Rhetifah" di origini algerine. Il grano Cappelli, spesso indicato anche come Senatore Cappelli è varietà che si impone a quel tempo per le sue qualità di coltivazione e produzione. Negli anni '50, l'introduzione di *cultivar* di qualità inferiore ma a resa produttiva maggiore, comporta la scomparsa del Cappelli dal mercato, nel quale riappare all'inizio degli anni novanta all'esito delle attività di ri-selezione e moltiplicazione del seme, sviluppatasi autonomamente in varie località d'Italia.

Dal 2016 la società Sis è licenziataria esclusiva della produzione e della vendita delle sementi, in base ad un contratto di licenza esclusiva per la moltiplicazione e la commercializzazione della varietà di frumento duro Cappelli, della durata di quindici anni, stipulato con CREA, ente di diritto pubblico istituito nel 2015 dalla aggregazione di diversi enti di ricerca agroalimentare, che registra e certifica le varietà adatte alle condizioni ambientali del nostro Paese che abbiano dimostrato caratteristiche di pregio, ai fini della commercializzazione delle sementi¹².

Ai sensi della Licenza-CREA, l'impresa licenziataria s'impegna a garantire una promozione efficace delle varietà e ad assumere le misure necessarie per garantire l'approvvigionamento in funzione dei bisogni del mercato. Precedenti contratti di licenza stipulati con due piccole imprese sementiere direttamente coinvolte nella riscoperta del *cultivar* grano Cappelli erano stati sciolti prima della naturale scadenza a motivo della «scarsa efficienza dimostrata (...) nelle attività di sviluppo del grano Cappelli»¹³. Successivamente l'ente costituente aveva indetto una procedura di selezione con la diffusione sul sito internet di CREA-CER di un documento contenente un "Invito aperto ad Aziende sementiere per formulare manifestazioni di interesse preliminari per l'acquisizione esclusiva dei diritti di moltiplicazione e commercializzazione" delle sementi del grano Cappelli, all'esito della quale la licenza è stata assegnata in esclusiva alla società Sis.

Le condotte, oggetto di accertamento, contestate alla nuova licenziataria esclusiva, sono segnatamente rivolte a subordinare la fornitura delle sementi oggetto della licenza-CREA alla stipula di accordi di conferimento dell'intera produzione di granella prodotta a partire dalle stesse; ritardare o rifiutare la fornitura delle sementi in maniera selettivamente ingiustificata e arbitraria; aumentare sensibilmente i prezzi delle sementi, in assenza di nuove voci di costo (spese di R&S, lavorazioni particolari, etc.).

L'imposizione da parte della società Sis della riconsegna dell'intero raccolto è stata segnalata da rappresentanti degli interessi di parte agricola – nello specifico, primarie associazioni di coltivatori – che riferiscono del ricorso da parte dell'impresa sementiera a "contratti di filiera" con cui

¹² L'appartenenza di una semente ad una determinata varietà e categoria è certificata da un'etichetta ufficiale (c.d. cartellino) rilasciata da CREA all'esito dei propri controlli presso le imprese sementiere e poi da queste ultime apposta sulle confezioni di rivendita. I controlli riguardano esclusivamente i prodotti destinati alla vendita a terzi e non anche il reimpiego delle sementi di cereali in regime di autoproduzione.

¹³ Nel provvedimento si legge che la circostanza in questione, recisamente contestata dalle imprese licenziatrici, non trova riscontro neppure nell'atto formale di disdetta inviato da CREA (nota 16 provv).

vincolare le parti interessate alla fornitura delle sementi. In particolare, le associazioni di categoria segnalano la predisposizione unilaterale di un contratto di fornitura che impone il conferimento del 100% della granella prodotta a partire dalle sementi Cappelli. Non residuando prodotto da vendere liberamente, la Sis diviene «intermediario obbligato» per le imprese di trasformazione interessate al grano Cappelli.

Se pure la prassi del settore registra contratti di coltivazione in cui, come *condizione facoltativa*, può anche essere prevista la cessione della produzione a un prezzo che riconosce un margine aggiuntivo rispetto al valore c.d. mercuriale, si tratta di una facoltà rimessa all'apprezzamento del coltivatore; nel caso della Sis, si verifica un'imposizione unilaterale e generalizzata della clausola di riconsegna del raccolto, quale pre-condizione per la fornitura delle sementi, che determina una ridefinizione dei rapporti di filiera con una dominanza della impresa sementiera pure nelle attività di tipo commerciale-trasformativo, che non era ricompresa nelle prerogative assegnate dalla licenza CREA.

La questione era stata portata all'attenzione dell'ente licenziante che a sua volta e a più riprese aveva rappresentato alla Sis in maniera chiara ed esplicita la contrarietà di una simile condotta commerciale, ove provata, all'art. 5 della Licenza-CREA, relativo agli obblighi di promozione della varietà gravanti sull'impresa licenziataria. Dagli accertamenti istruttori relativi ai rapporti commerciali tra Sis e i coltivatori emerge con evidenza che il vincolo fattuale o di *filiera chiusa* imposto dall'impresa sementiera agli acquirenti delle sementi corrisponde alla quasi totalità degli accordi di fornitura¹⁴. Dalle evidenze documentali raccolte nel corso dell'attività ispettiva emerge che il 90% delle negoziazioni prevede il conferimento dell'intero raccolto e soprattutto la consolidata prassi aziendale di riferirsi alla varietà Cappelli quale una filiera chiusa, pur nella provata consapevolezza della illegittimità del rifiuto di fornire sementi in caso di mancata accettazione della clausola di reso. Peraltro, è proprio nel caso degli accordi, pure sporadici, che non prevedono la clausola "*Ritiro del prodotto*", che emerge in maniera ancora più significativa lo squilibrio contrattuale a favore di Sis che riesce addirittura a imporre una propria intermediazione per la cessione del raccolto a terzi. AlceNero è una nota società per azioni alla quale fa riferimento una rete di imprese, da cui la società acquista le materie prime

¹⁴ Alla clausola contrattuale "*Ritiro del prodotto*", il contratto Sis riporta sempre che «la Sis s'impegna a ritirare il 100% della produzione/il coltivatore si impegna a consegnare tutta la produzione nei termini concordati con Sis».

necessarie al proprio fabbisogno per la produzione di paste e altri lavorati del grano riconducibili a segmenti *premium* di mercato. Il contratto stipulato da Sis con AlceNero prevede che l'impresa sementiera venda le sementi bio ai coltivatori indicati da AlceNero, alle condizioni economiche previste dal contratto Sis; riacquisti dai coltivatori-soci in questione l'intero raccolto e quindi venda ad AlceNero il suo fabbisogno di grano Cappelli, con un sovrapprezzo rispetto alle condizioni economiche normalmente praticate nel contratto Sis e anche con riguardo all'acquisto della medesima granella da parte dei coltivatori-soci di AlceNero.

Le negoziazioni avvengono sotto l'obiettiva pressione di trattare con la società licenziataria in via esclusiva della commercializzazione delle sementi, che essenzialmente induce importanti trasformatori a chiedere a tutti gli agricoltori che erano già loro precedenti fornitori individuali di granella, di acquistare le sementi da Sis, quindi di conferire la granella prodotta alla stessa Sis che provvede a sua volta a rifornire le imprese di trasformazione.

La decisione dell'Autorità *antitrust* segnala che la condotta commerciale di Sis ha prodotto effetti pregiudizievoli di ampia portata sull'assetto generale delle attività d'impresa attinenti al grano Cappelli, rappresentando «il sovvertimento della logica sottesa allo sviluppo di filiere agroalimentari, promosse sia a livello nazionale che comunitario, al fine di sostenere la redditività e indipendenza delle attività agricole» (punto 135 provv.). L'impresa sementiera condiziona la fornitura delle sementi all'accettazione del vincolo di filiera chiusa, "facendosi forte" sia dell'esclusiva ottenuta a monte sulle stesse in base alla licenza-CREA, sia dell'attesa chiusura a valle degli sbocchi commerciali per l'impiego del raccolto, così privando i coltivatori – sottolinea l'Autorità garante – anche della possibilità di trattenere parte delle sementi per destinarle a successive risemine, «diritto giuridicamente riconosciuto (...) ai coltivatori» da apposita convenzione internazionale (punto 137 provv.).

Il riferimento è al c.d. *privilegio dell'agricoltore*, espressione derivata dalla Convenzione UPOV ("*Union pour la Protection des Obtentions Végétales*") sottoscritta a Parigi nel 1961 (e successivamente più volte modificata, da ultimo nel 1991), con l'obiettivo di tutelare a livello internazionale le nuove varietà vegetali. L'art. 15, comma 2°, UPOV, nell'ambito delle eccezioni ai diritti del costituente, riserva alle Parti contraenti la facoltà di "restringere" le prerogative del costituente, nei riguardi di qualsiasi varietà, al fine di permettere agli agricoltori il riutilizzo di semi per motivi di riproduzione o moltiplicazione (eccezione *facoltativa*). Il sistema previsto dalla Convenzione UPOV è stato poi accolto nel reg. (CE) n. 2100/1994 sui diritti

di privativa comunitaria per ritrovati vegetali, il cui art. 14, par. 3, prevede la deroga *obbligatoria* alla privativa¹⁵, per consentire il c.d. reimpiego aziendale del seme di una varietà protetta, senza richiedere alcuna autorizzazione al costitutore¹⁶. Ai sensi della normativa europea, gli agricoltori che si avvalgono del beneficio sono tuttavia tenuti al versamento di un'equa remunerazione al costitutore¹⁷, ad esclusione della categoria dei «piccoli agricoltori» definita dal regolamento CE n. 1768/1995, recante norme di attuazione dell'esenzione agricola prevista dall'art. 14, par. 3, reg. (CE) n. 2001/94.

Il privilegio dell'agricoltore non è previsto dalle disposizioni sulle varietà vegetali del Codice della Proprietà Industriale¹⁸, ma evidentemente l'esenzione è applicabile *anche* in Italia con riguardo alle varietà coperte da privativa europea¹⁹.

I rapporti tra le disposizioni della Convenzione UPOV e del Regolamento sul *farmer's privilege* e la disciplina delle sementi evoca problematiche delicate e complesse, legate alla *food safety*, alle regole dell'informazione alimentare, alla conservazione delle biodiversità nonché al progressivo fenomeno di privatizzazione del settore sementiero²⁰.

In verità, con riguardo al caso delle sementi Cappelli (certificate ma non tutelate da un diritto di privativa ai sensi della normativa europea o nazionale), la possibilità di effettuare risemine collide, in concreto, con la necessità di preservare la veridicità delle dichiarazioni riportate ai consumatori ovvero di garantire un'accettabile purezza della granella utilizzata. Nel caso di trasformazione dei cereali in prodotti alimentari a base di un

¹⁵ Ai sensi dell'art. 14 del reg., l'esenzione riguarda esclusivamente piante da foraggio, cereali, patate e piante da olio e da fibra.

¹⁶ La regola del *farmer's privilege*, delineata prima dalla Convenzione UPOV del 1991 e poi dal reg. n. 2100 del 1994, riguarda anche le colture transgeniche protette da brevetto, nel segno di evitare la marcata dipendenza degli agricoltori dalla grande industria biotecnologica sementiera. In argomento, cfr. P. ALTILI, *Il privilegio dell'agricoltore e la possibilità di allocazione sul mercato di alimenti geneticamente modificati prodotti nell'esercizio di tale privilegio*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 1.

¹⁷ I giudici di Lussemburgo si sono pronunciati sul c.d. *privilegio dell'agricoltore* all'esito di questioni interpretative essenzialmente riferite alla nozione di equa remunerazione: cfr. sent. 25 giugno 2015, in causa c-242/14, annotata da L. PAOLONI, *L'equa remunerazione per l'uso di materiale di moltiplicazione e la mancata attuazione dei "diritti degli agricoltori" sulle sementi*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2015; sent. 5 luglio 2012, in causa c-509/10, commentata da L. COSTANTINO, *Privativa comunitaria per i ritrovati vegetali e nozione di equa compensazione*, in *Giur. it.*, 2012, p. 1746.

¹⁸ Ma si v. l'art. 170 *bis*, comma 5°, del Codice della Proprietà Industriale, riguardo alle invenzioni biotecnologiche.

¹⁹ Per una recente decisione sulle attività di moltiplicazione delle sementi certificate e coperte da privativa vegetale, v. Trib. Roma, sez. impresa, 5 marzo 2020, n. 5413, annotata da M. GIOIA, *La tutela delle sementi certificate: il caso del grano duro «San Carlo»*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2020, n. 3.

²⁰ In argomento, cfr. L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005.

solo cereale monovarietale dichiarato in etichetta, infatti, soltanto la certificazione pare efficace garanzia della fonte.

D'altro canto, l'ente costituente al riguardo ha dichiarato che: «bastano pochissimi passaggi riproduttivi delle sementi per osservare un grave decadimento di qualità e caratteristiche distintive della varietà ottenuta. Con particolare riferimento al grano, il prodotto così ottenuto non sarà in grado di raggiungere gli standard qualitativi minimi richiesti per usi alimentari e rispetto ai quali le imprese di trasformazione (sia molini sia pastifici) svolgono ricorrenti controlli, col risultato che i risparmi sui costi di acquisto delle sementi dovuti all'autoproduzione e reimpiego sono sempre molto inferiori ai guadagni persi in termini della migliore resa produttiva ottenuta quando s'impieghino sementi certificate» (provv. AGCM, nota 8).

Invero, a prescindere dall'astratta applicabilità delle regole del «privilegio dell'agricoltore», le modalità di utilizzo delle sementi da parte dell'agricoltore per uso interno all'azienda, previste dai regolamenti contrattuali di moltiplicazione, pur evidenziando uno «spazio» di autonomia dei produttori agricoli, a causa delle esigenze di certificazione del prodotto in fase di immissione sul mercato, di fatto rafforzano il potere delle aziende sementiere nell'articolazione dei rapporti contrattuali.

Nel suo insieme, dal provvedimento dell'AGCM emerge una complessiva condotta dell'impresa «dominante» nella filiera sementiera, che ne evidenzia il ruolo di monopolista, e che conseguentemente produce la «chiusura» della filiera.

Ciò emerge, peraltro, dalle violazioni contestate all'impresa sementiera. L'attività istruttoria e le evidenze agli atti hanno rivelato che la SIS ha selezionato le proprie controparti commerciali sulla base di valutazioni assolutamente arbitrarie e discriminatorie, quali, in maniera pervasiva, l'appartenenza o meno dei richiedenti a determinate organizzazioni di rappresentanza, trasformando di fatto la fornitura in una sorta di *benefit* da riconoscere ai coltivatori ritenuti «fedeli», per ragioni del tutto svincolate da quelle che avrebbero dovuto sostenere uno sviluppo produttivo della varietà Cappelli, peraltro divise negli impegni assunti da SIS con l'ente licenziante²¹.

²¹ L'Autorità *antitrust* considera lampanti, in tal senso, i ripetuti riferimenti in atti interni di SIS alla *targa* o targabilità dei coltivatori interessati alle sementi, e il trattamento preferenziale riservato agli stessi. Del resto la stampa specializzata del settore riporta come modello 'legittimo e vincente' il vincolo di filiera (chiuso) tra «chi garantisce qualità e tracciabilità del seme (SIS), chi fornisce la rete di agricoltori da mettere nella filiera (Coldiretti) e chi si occupa della gestione di seme e granella, della trasformazione e dell'assistenza tecnica (Consorzi)». La fonte è il Notiziario

Con l'assegnazione della licenza-CREA, l'impresa sementiera si è infatti impegnata a compiere «i suoi migliori sforzi per garantire una promozione efficace delle varietà», sia attraverso la produzione e la commercializzazione diretta delle sementi, sia avvalendosi di sub-licenziatari non esclusivi per la produzione e la vendita.

L'attività dell'*Authority* ha consentito altresì di accertare aumenti dei prezzi delle sementi nell'annata agraria 2016/2017 non giustificati da particolari attività di lavorazione o da R&S posti in essere dall'impresa a valle della Licenza-CREA. Peraltro, le partite di sementi necessarie alle prime forniture sono state fornite a Sis nella seconda metà del 2016 da CREA-CER, senza dunque che la nuova licenziataria abbia condotto attività di miglioramento di sorta. Gli elementi documentali hanno evidenziato che solo nelle annate successive la Sis ha sostenuto ingenti spese per il miglioramento delle sementi (analisi di laboratorio, studi di sperimentazione clinica e interventi di agricoltura c.d. di precisione)²², in un momento comunque successivo alla sensibile revisione al rialzo dei prezzi delle sementi operata da Sis già nel 2016. Nella prospettiva della produzione, la sensibile differenza di prezzo rispetto alle precedenti condizioni commerciali non è neppure riconducibile – come sostenuto da Sis – a interventi di processo quali la pulitura, la selezione e lo stoccaggio, che gravavano anche sui precedenti licenziatari e rispetto ai quali non è stata dimostrata una innovazione di processo che avrebbe giustificato costi sensibilmente superiori.

Alla luce degli accertamenti svolti e delle evidenze documentali acquisite nel corso del procedimento istruttorio, l'Autorità *antitrust* conclude per la illiceità delle condotte commerciali della Sis, in particolare rilevando la sussistenza di un'accentuata asimmetria di potere negoziale tra l'impresa sementiera e i coltivatori interessati all'acquisto delle sementi, potere impiegato da Sis *in primis* per imporre clausole contrattuali abusive (conferimento del raccolto). L'impresa, inoltre, ha ritardato o definitivamente denegato la fornitura di sementi in maniera arbitraria e ingiustificata, selezionando i coltivatori richiedenti in maniera non obiettiva né leale.

delle Rete Semi Rurali, n. 20/2018, dedicato proprio alle vicende del grano antico (*Senatore Cappelli: il grano e le persone. Storie e leggende attorno a un nome e al suo mercato*), disponibile tra i materiali della pagina www.semirurali.net.

²² Gli studi commissionati a enti universitari richiamati da Sis a giustificazione degli aumenti di prezzo riguardano la tollerabilità del consumo di pasta prodotta con farine a base di grano Cappelli da parte di consumatori con sensibilità al glutine, un aspetto che non si mostra correlato al miglioramento produttivo delle sementi, bensì ad un eventuale migliore posizionamento commerciale di prodotti realizzati con il grano Cappelli nei mercati finali della vendita di prodotti alimentari. Ne consegue che non è giustificato l'aumento dei prezzi praticati ai coltivatori acquirenti delle sementi.

Le condotte commerciali in questione hanno consentito a Sis di acquisire una posizione di assoluta preminenza nell'intera filiera del grano Cappelli, con una attenzione particolare al consolidamento degli sbocchi propri e dei rispettivi *partner* commerciali nei mercati a valle della trasformazione del grano in semilavorati e lavorati alimentari. Peraltro il divario di potere negoziale dell'impresa sementiera, rispetto ai coltivatori interessati alle sementi, trova conferma piena ed espressa nella stessa manifestazione d'interesse depositata dalla Sis ai fini della procedura di assegnazione dei diritti di esclusiva sul grano Cappelli, in cui la società ha sottolineato: «(1) la propria posizione di assoluta preminenza nei mercati nazionali della produzione e vendita delle sementi sia di grani teneri che, come nel caso del Cappelli, duri; (2) la pervasività e importanza della propria struttura commerciale, incentrata sia su dipendenze dirette che sul sistema dei consorzi agrari; (3) i propri rapporti privilegiati con il settore della trasformazione, nella prospettiva di definire e consolidare percorsi di filiera controllati» (punto 125 provv.).

Le pratiche commerciali scorrette di Sis hanno inciso in maniera pregiudizievole sull'assetto generale delle attività d'impresa attinenti al grano Cappelli, avendo tra l'altro condizionato gli equilibri operativi, se non la stessa sussistenza della pluralità di filiere autonomamente costituite – in primo luogo in forma di organizzazioni di produttori – prima dell'esclusiva sulle sementi ottenuta da Sis.

2. L'Autorità *antitrust* ha accertato la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale che ha consentito all'impresa sementiera di imporre condizioni di vendita ingiustificatamente gravose agli agricoltori interessati all'acquisto delle sementi (art. 62, comma 2°, lett. *a*), di applicare condizioni oggettivamente diverse, ritardando o denegando definitivamente la fornitura in maniera *selettivamente* ingiustificata (art. 62, comma 2°, lett. *b*), di praticare significativi incrementi di prezzo che non risultano giustificati da spese, investimenti e altri costi sostenuti da Sis art. 62, comma 2°, lett. *d*). Per ciascuna delle violazioni contestate, l'*Authority* commina una sanzione amministrativa pecuniaria (per un totale di 150.000 Euro) che, se pure corrisponde al massimo edittale previsto per le ipotesi in esame, pare misura inadeguata e esigua rispetto a profitti e benefici conseguiti dal soggetto che non ha rispettato i divieti di cui al comma 2° (ai sensi dell'art. 62, comma 6°, la sanzione è determinata «facendo riferimento al beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato i divieti di cui al comma 2°»). La Sis

rappresenta infatti il primo operatore nazionale nel settore sementiero che ha registrato nel 2018 un fatturato di circa 36 milioni di euro.

Pare allora necessario chiedersi se la disciplina dei divieti e delle sanzioni delineate dall'art. 62, comma 2°, con riguardo alle pratiche *unfair* nella contrattazione del mercato agricolo, fornisca una risposta adeguata ed efficace alle questioni poste dalle vicende della commercializzazione del grano Cappelli.

Il provvedimento dell'Autorità certamente conferma l'attenzione crescente per il problema delle asimmetrie di potere contrattuale nei rapporti di filiera, tema che da oltre un decennio è sotto i riflettori nelle esperienze nazionali ed europea²³, nella consapevolezza che le pratiche sleali nella contrattazione di impresa della filiera agroalimentare non soltanto pregiudicano gli operatori più deboli della catena ma possono minare nel lungo periodo la competitività, l'innovazione, la remunerazione del lavoro, con evidente pregiudizio in termini di crescita e benessere collettivo.

Del resto è stato il caso emblematico delle aste a doppio ribasso, denunciato come strumento per ridurre i prezzi della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari al di sotto del valore di mercato, a suscitare la dovuta consapevolezza sulla necessità di arginare i comportamenti sleali nella filiera agroalimentare²⁴, dopo vari tentativi di mediare gli interessi coinvolti attraverso meccanismi di *soft law* che si sono rivelati di limitata efficacia.

²³ Nel panorama normativo europeo, l'esperienza più significativa e risalente è quella francese, a partire dalla *Loi Galland* del 1° luglio 1996 alla recente *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire*, del 30 ottobre 2018. Cfr. L. VOGEL, *La réforme du droit des relations commerciales par la loi EGalim*, in *Dalloz*, 2018, p. 510 ss.; F. RIEM, *Loi EGalim: contrat, concentration, consommation? Contrats concurrence consommation*, LexisNexis, 2019, p. 2 ss.; C. DEL CONT, *Filières agroalimentaires et contrat*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 23 ss. In Spagna, è la legge n. 12/2013 "*Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*", che apporta la disciplina delle relazioni contrattuali nella filiera agroalimentare. Cfr. T. RODRÍGUEZ CACHÓN, *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria: análisis a la luz de la nueva regulación*, in *Revista de derecho civil*, 2018, p. 191 ss.; A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare. La legge spagnola n. 12 del 2013*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 385 ss. Sulle prospettive di attuazione della direttiva UCP il contributo di L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *La futura regulación de las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro de alimentos de la UE*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, 2018, p. 125 ss.

²⁴ Il d.d.l. n. 1373/2019 "*Disposizioni in materia di limitazioni alla vendita sottocosto dei prodotti agricoli e agroalimentari e divieto di aste a doppio ribasso*", approvato dalla Camera dei deputati il 27 giugno 2019 ed attualmente all'esame del Senato, prevede il divieto delle aste elettroniche a doppio ribasso per l'acquisto dei prodotti agricoli e agroalimentari e sanzione con la nullità i contratti eventualmente stipulati attraverso il meccanismo in questione. In realtà non è il meccanismo in sé a essere sleale, quanto lo stabilire un prezzo a base d'asta manifestamente incongruo. Le aziende della grande distribuzione si sono comunque impegnate a non fare ricorso alle aste a doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari in un "patto di impegno" assunto con il MIPAAF nel 2017 volto a contrastare le pratiche sleali e il capolarato, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione.

All'esito di un lungo e complesso *iter* di elaborazione normativa, è stata approvata lo scorso anno la direttiva 2019/633/UE in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, che apporta un ulteriore tassello al tema delle discipline di filiera nei mercati agroalimentari²⁵.

La decisione sul grano antico "Cappelli" consente di svolgere alcune riflessioni sulle prospettive dell'attuazione della misura nel nostro ordinamento, che si è già approcciato alla questione dell'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare, condensando delicate e complesse questioni in un unico articolo del c.d. decreto "Competitività" del 2012²⁶.

Tuttavia, nell'anticipare la chiave di lettura della presente riflessione, si sottolinea che l'orizzonte disciplinare delineato dall'art. 62, comma 2°, con riguardo alle pratiche sleali nella contrattazione del mercato agricolo, non fornisce una risposta efficace alle questioni poste dalle vicende della com-

²⁵ L'interesse dell'Unione europea 'ad esaminare più a fondo le pratiche commerciali e il loro legame con le asimmetrie di potere negoziale nell'ambito della filiera agroalimentare' è segnalato dalla Commissione nelle Comunicazioni "Migliorare il funzionamento della filiera alimentare in Europa", del 28 ottobre 2009, COM (2009) 591 def. e "Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese", del 15 luglio 2014, COM (2014) 472 def. Anche all'esito delle consultazioni avviate con la pubblicazione del "Libro verde sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa", del 31 gennaio 2013, COM (2013) 37 def., è maturata la scelta di introdurre un set minimale di tutele uniformi nella disciplina degli Stati membri. Sul punto, v. L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agro-alimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 166.

²⁶ La letteratura sul contesto normativo disegnato dalle disposizioni dell'art. 62, d.l. n. 1/2012 è vastissima. Si segnalano, senza pretese di esaustività, F. ALBISINNI, *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 4; ID., *La nuova disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari)?*, *ivi*, 2012, 2, p. 1 ss.; A.M. BENEDETTI, F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. 641; 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.; A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, p. 379 ss.; E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 357 ss.; L. RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari*, *cit.*, p. 199 ss.

Sulle prospettive di attuazione della direttiva comunitaria, cfr. A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare...*, *cit.* p. 5 ss.; M.A. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, *cit.*, p. 1133 ss.; L. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, in www.rivistadga.it, 2019; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agro-alimentare*, Milano, 2017; S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalimentare*, 2019, p. 259 ss. Una lettura degli strumenti giuridici approntati per perseguire un equilibrio tra le posizioni degli attori della filiera agroalimentare, anche nella prospettiva della tutela del lavoro in agricoltura, in I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulle tutele del lavoro*, in *Agriregioneuropa*, n. 55, 2018.

mercualizzazione del grano Cappelli, che si sarebbe potuta agevolmente rintracciare nel contesto delle regole che presidiano la tutela della concorrenza e del mercato, in ragione del fatto che il potere dell'impresa sementiera non determina *solo* uno squilibrio di potere negoziale nei rapporti con le altre imprese, ma si traduce in un vero e proprio potere di mercato.

L'Autorità della concorrenza sceglie di intervenire nei confronti delle condotte dell'impresa sementiera, avvalendosi della disciplina specifica delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, che offre la possibilità di un'iniziativa «autonoma e ulteriore rispetto a quanto previsto sia dalla normativa antitrust che da quella relativa alla subfornitura nelle attività produttive» (par. 114 provv.).

Di fatto, però, la scelta non assicura un'efficiente tutela degli equilibri di mercato nella filiera e delle istanze di protezione dell'impresa debole nelle relazioni negoziali a tale filiera riconducibili, specialmente per la previsione di una sanzione che pare “simbolica”²⁷, se raffrontata alle più severe previsioni previste per i pagamenti tardivi nello stesso art. 62 o al sistema di sanzioni previste dalla legge di tutela della concorrenza e del mercato (legge n. 287 del 1990).

Al di là degli indici sintomatici della posizione dominante agevolmente accertabili in via diretta, su cui si tornerà *infra*, è il sistema di tutela del contraente debole nella filiera agroalimentare dell'art. 62 che rivela la sua inefficacia nell'ipotesi di pratiche sleali riconducibili agli illeciti commerciali dell'abuso di posizione dominante e dell'abuso di dipendenza economica.

L'art. 62 è una risposta legislativa urgente e per certi versi approssimativa alle crescenti tensioni che si sono registrate nelle relazioni contrattuali della filiera agro-alimentare, soprattutto con riferimento ai rapporti tra il mondo della produzione agricola primaria e della trasformazione alimentare, da un lato, e quello della distribuzione commerciale, dall'altro²⁸. La disposizione costituisce un ulteriore tassello al quadro delle discipline della filiera agroalimentare nel segno della tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola e della funzione di controllo riservata all'autorità competente in

²⁷ Sulla «singolare e appariscente differenza» nella misura delle sanzioni previste per le violazioni in tema di contratti e pratiche commerciali («sanzionate solo simbolicamente») e le previsioni severe in tema di ritardi di pagamento, cfr. F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alm.*, 2012, 2, p. 17, che riferisce pure delle incertezze applicative derivanti dalla sovrapposizione tra la disciplina specifica dell'art. 62, comma 2°, e la normativa *antitrust*, proprio con riguardo al profilo del regime delle sanzioni.

²⁸ In questi termini, Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore della GDO (IC43)*.

materia di concorrenza e mercato²⁹. L'iniziativa normativa riguarda due aspetti specifici relativi al sistema delle relazioni negoziali tra imprese nella filiera agroalimentare: le regole relative al contratto di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari e le pratiche commerciali sleali tra gli operatori della filiera. In relazione al primo profilo, l'art. 62 impone prescrizioni in tema di forma del contratto e regole di conformazione dell'autonomia negoziale³⁰, secondo una tecnica ed un modello "interventista" riservato a tradizionali aree di disuguaglianza sostanziale³¹. La norma pone, quindi, una «fitta serie di divieti», la cui formulazione assume quale punto di riferimento la normativa *antitrust*, l'abuso di dipendenza economica e la disciplina del ritardo dei pagamenti³², ambiti disciplinari in cui il legislatore interviene con uno strumentario tecnico-giuridico, modellato sulle regole di protezione del consumatore, che accentua gli obblighi di informazione e

²⁹ Lo strumentario di tutele dell'impresa "dipendente" e la funzione di controllo assegnata all'AGCM sono tasselli di un quadro disciplinare che si compone pure della disciplina in materia di organizzazioni dei produttori, quali soggetti intermediari della filiera, con un ruolo decisivo nelle trattative contrattuali: v. I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto, disc. priv.*, 2018. Tuttavia la risposta dell'art. 62 è una presa d'atto che la previsione di un contenuto obbligatorio concordato in sede di contrattazione collettiva non sia sufficiente a prevenire squilibri e abusi di potere nella filiera. Così ID., *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAJJA, A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, spec. p. 164. Per altro verso la prassi mostra pure l'inefficacia del fenomeno di aggregazione reticolare tra imprese agricole e agroalimentari, nelle sue diverse declinazioni, ad arginare lo squilibrio di potere negoziale. Sulle potenzialità tuttora inesplorate del contratto di rete in agricoltura, L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 668.

³⁰ È la medesima tecnica di intervento della disciplina delle relazioni contrattuali dettata dal reg. (UE) n. 1308/2013 recante "*Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli*" che sollecita gli Stati membri a prevedere la forma scritta per i contratti tra produttori e distributori, nel senso di imporre un vincolo di chiarezza e trasparenza delle condizioni contrattuali. Cfr. R. ALESSI, *Tecniche di regolazione del mercato agro-industriale e diritto comune*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, n. 3, p. 109 ss. Iniziative di segno analogo anche nell'esperienza USA. Al riguardo, E. SIRSI, *I contratti del mercato agro-alimentare: l'esperienza USA*, ivi, 2013, I, p. 40 ss.

³¹ Il tema della «sorte dei contratti» stipulati in violazione delle prescrizioni di forma-contenuto dell'art. 62, comma 1°, esula dai limiti della presente indagine. È nota la vicenda relativa alla soppressione, in sede di conversione del decreto legge, della originaria sanzione della nullità rilevabile *ex officio* che avrebbe in effetti comportato esiti irragionevoli rispetto alle istanze di tutela dell'impresa debole. In argomento, tra gli altri, F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*, cit., p. 7 ss.; G. BIFERALI, *Nullità a tutela dell'impresa dipendente e filiera agroalimentare*, in *Europa e dir. priv.*, 2015, p. 613 ss.; A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati...*, cit., p. 561; S. PAGLIANTINI, *Il "pasticcio" dell'art. 62 l. 221/2012: l'integrazione equitativa di un contratto parzialmente nullo ovvero responsabilità precontrattuale da contratto sconveniente?*, in *Persona e mercato*, 2014, p. 37 ss.; L. RUSSO, *Le violazioni dell'art. 62, d.l. n. 1 del 2012 tra responsabilità civile e sanzioni amministrative*, in *I contratti del mercato agroalimentare*, op. cit., p. 209 ss.; M. TAMPONI, *Cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari: forma e incertezze legislative*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 439 ss.

³² R. PARDOLESI, *I contratti funzionali alla circolazione e alla gestione di beni e servizi*, in G. Gitti, M. Maugeri, M. Notari (a cura di), *I contratti per l'impresa. Produzione, circolazione, gestione, garanzia*, Bologna, 2012, spec. p. 120.

di precisazione del contenuto contrattuale, sottolinea l'essenzialità dei termini di pagamento e ne assicura il rispetto con rigorosi strumenti, anche processuali, sanziona gli abusi della dipendenza economica e di dominanza³³. In particolare il secondo comma precisa che «nelle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni di cui al comma 1 (...), è vietato imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose» (comma 2°, lett. a) e «adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento» (comma 2°, lett. e)³⁴. Le modalità applicative dell'art. 62, comma 2°, sono state definite nel successivo decreto di attuazione n. 199/2012, che ha delimitato l'ambito di applicazione della norma con riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera alimentare «connotate da un *significativo squilibrio* nelle rispettive posizioni di forza commerciale».

La rilevanza più significativa è certamente assegnata dall'art. 62 alle pratiche commerciali generalmente adottate dalla GDO: l'analisi delle fattispecie esemplificative descritte nel secondo comma rivela che le stesse per lo più richiamano comportamenti sleali e condizioni contrattuali praticate dalle imprese di distribuzione nei confronti dei propri fornitori. La prassi

³³ Nella nostra esperienza è con l'art. 9 della l. 18 giugno 1998, n. 192, ritenuto applicabile a qualsiasi rapporto di "clientela" o di "fornitura" tra imprese, che l'asimmetria di potere contrattuale "varca" il confine dei rapporti *business to consumers* e avanza nella direzione del controllo giuridico delle relazioni contrattuali tra imprenditori. Nel contesto europeo le prime riflessioni compiute sul contraente *debole* nella contrattazione d'impresa risalgono alla metà degli anni ottanta, in particolare al contributo di G. VIRASSAMY, *Les contrats de dépendence. Essai sur les activités professionnelles exercées dans une dépendance économique*, Parigi, 1986, in cui la proposta ricostruttiva di una disciplina trasversale delle relazioni commerciali asimmetriche pare ispirata sia all'esigenza di protezione dell'impresa debole, sia ad un'auspicata «*moralisation des pratiques contractuelles*». Un esplicito riferimento normativo alla *lealtà* nei rapporti contrattuali si trova prima nella direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese e consumatori e ora nella recente direttiva 2019/633/UE sulle pratiche sleali nella filiera agroalimentare.

³⁴ In particolare, per quanto riguarda le condotte sleali nelle attività negoziali e nella formulazione del regolamento contrattuale, il 2° comma dell'art. 62 vieta espressamente di: a) imporre direttamente o 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 e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali 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 o 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.

operativa finora espressa dall'attività dell'AGCM conferma questa linea di tendenza³⁵, nonostante le stesse vicende indagate mostrino che il ruolo della GDO si atteggiava diversamente nei diversi settori di mercato e che ogni prodotto presenta specificità e criticità diverse che non si conciliano agevolmente con rimedi generalizzati³⁶.

Se la (esigua) attività dell'AGCM in materia rivela che l'ambito di elezione degli interventi *ex art.* 62, comma 2°, è l'abuso delle imprese della trasformazione e della distribuzione, tuttavia, l'obiettivo quanto meno di promuovere, attraverso la formalizzazione di "regole del gioco" che governano le relazioni della filiera, il funzionamento ottimale del mercato agroalimentare, e la valenza generale della clausola di chiusura posta dall'art. 62, comma 2°, lett. *e*) che vieta di adottare «ogni altra condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento» consentono di generalizzare la portata applicativa dell'art. 62 a tutte le relazioni economiche connotate da un significativo squilibrio nelle posizioni di forza commerciale che può incidere, anche indirettamente, sugli assetti di merca-

³⁵ Cfr. Provv. 25797 del 22 dicembre 2015, AL14 Coop Italia – Centrale Adriatica, in cui al vaglio dell'Autorità di controllo sono le condizioni contrattuali applicate ai fornitori senza specifica negoziazione (nella specie, sconti "contrattuali" ed "extracontrattuali" e l'interruzione della relazione commerciale da parte del distributore, sanzionati nella misura di Euro 26.000). V. anche Provv. 25090 del 17 settembre 2014, Centrale d'acquisto per la GDO, in cui le violazioni contestate riguardavano la disciplina antitrust e il cui esito è stato una sottoscrizione di impegni. Per un commento, cfr. G. SCOCCHINI, *Produttori e GDO: l'AGCM scioglie la supercentrale di acquisto Centrale italiana*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 4.

Più di recente è stato il caso del trasferimento al fornitore cedente di rischi commerciali tipici dell'attività distributiva a sollecitare il controllo dell'Autorità antitrust nei casi *GDO vs. Panificatori* (Provv. da 27821 a 27826 del 27 giugno 2019, AL15 A-F). La pratica contestata riguarda l'imposizione ai fornitori di pane fresco del ritiro e dello smaltimento a proprie spese dell'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata e il riaccredito alla catena distributiva del prezzo corrisposto per l'acquisto della merce invenduta (c.d. obbligo di reso). La disciplina dell'art. 62 è pure il quadro normativo di riferimento nel caso posto all'attenzione dell'AGCM nel provvedimento n. 27805 del 12 giugno 2019 per la fissazione del prezzo di cessione del latte in Sardegna. Il procedimento si è concluso con un'intesa raggiunta in sede di tavolo tecnico tra le organizzazioni degli allevatori e le imprese di trasformazione acquirenti. Sul caso del prezzo del latte in Sardegna, v. le considerazioni di A. 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, p. 559 ss., per cui la vicenda rivela un limite operativo dell'art. 62 che non è in grado di operare a fronte di una crisi strutturale del mercato che comporti una contrazione dei prezzi al di sotto della stessa soglia dei costi medi di produzione. La portata applicativa della norma si riferirebbe cioè alle «singolari patologiche devianze dall'andamento fisiologico del mercato perpetrate abusivamente da parte di singole imprese nei confronti dei loro partner nelle relazioni di filiera in violazione dei principi di buona fede e correttezza».

³⁶ S. RIZZOLI, *La disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e alimentari tra prospettive di diritto dell'Unione europea e legislazione alimentare interna*, in *NLCC*, 2013-2, p. 254.

to. Del resto l'ampiezza e la genericità della formula dell'art. 62, comma 2°, lett. e) «si presta a catturare realtà tra le più varie, ciascuna caratterizzata da un suo peculiare assetto di interessi»³⁷.

La lettura "tradizionale" delle disposizioni dell'art. 62, quale misura di contrasto alle pratiche scorrette adottate dalla GDO ha consentito all'impresa sementiera di contestare l'applicabilità della disciplina al caso di specie, atteso che la SIS assume di essere un'impresa che opera sul versante della *fornitura* di prodotti agricoli mentre la disposizione citata «sarebbe essenzialmente diretta a perseguire le condotte abusive della grande distribuzione organizzata». Se, cioè, nella filiera agroalimentare la *prestazione caratteristica* è tendenzialmente quella eseguita dall'imprenditore agricolo esposto al rischio del *gap* informativo e della fisiologica dispersione dell'offerta nel rapporto con le imprese della trasformazione e della distribuzione³⁸, nella generalità dei rapporti asimmetrici la condizione di debolezza riguarda la parte che risulta destinataria della prestazione caratteristica che vede la "parte forte" sul lato dell'offerta, ma non per questo sfugge alla trama disciplinare dell'art. 62 che punta a sanzionare il divario di forza tra gli operatori della filiera che si traduca in prevaricazione.

Le argomentazioni difensive della SIS richiamano pure la direttiva sulle pratiche sleali nel comparto agroalimentare «la quale perseguirebbe esclusivamente le condotte abusive delle imprese acquirenti». Al netto della considerazione che la direttiva 2019/633 non è ancora stata recepita nell'ordinamento nazionale, rilevando a tal fine il termine ultimo del 1° maggio 2021, giova segnalare che la stessa rappresenta a tutti gli effetti una misura di armonizzazione minimale della disciplina dei rapporti tra imprese nella filiera agroalimentare. Pertanto è riservata agli Stati membri la possibilità di prevedere ambiti di protezione più ampi che ricomprendano sia gli abusi di potere negoziale dal solo lato della domanda che, come avviene in Italia con l'art. 62, anche quelli eventualmente posti in essere dal lato dell'offerta, purché riguardanti «relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari».

Netta sul punto la posizione dell'Autorità *antitrust* che osserva che nel quadro disciplinare dell'art. 62 la situazione di squilibrio contrattuale non è legata alla dimensione dell'impresa³⁹, trovando piuttosto il proprio fon-

³⁷ In questi termini si esprime la stessa *Indagine conoscitiva sul settore della GDO*, a proposito della rilevanza dell'art. 62, comma 2°, d.l. n. 1 del 2012.

³⁸ Cfr. S. MASINI, *L'abuso nella contrattazione...*, cit., p. 273.

³⁹ L'elemento dimensionale è invece valorizzato nelle previsioni normative degli artt. 18, lett. *d-bis* e 19 del Codice del consumo sulla tutela della micro-impresa dipendente nel contesto

damento nel divario delle posizioni di forza esistenti tra gli operatori della filiera. La specificità dell'art. 62 non risiede tanto nella definizione dei comportamenti vietati e sanzionati, quanto nei presupposti applicativi che in effetti prescindono dalla esistenza di una posizione dominante, tratto qualificante della disciplina di tutela della concorrenza e del mercato, o di una condizione di subalternità economica o tecnologica come richiesto dalla legge sulla subfornitura.

Le disposizioni di cui all'art. 62 offrono all'Autorità garante 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*, e una più agevole sindacabilità dei comportamenti tipizzati, qualificati come illeciti *ex se*. Tuttavia l'area dei comportamenti sleali che si traducano *anche* nello sfruttamento abusivo di una posizione di dominanza sul mercato o che comportino l'impossibilità dell'impresa economicamente dipendente di reperire sul mercato alternative soddisfacenti, ha presupposti e specialmente conseguenze applicative sensibilmente diverse.

È proprio sul piano delle sanzioni che la potenziale sovrapposizione tra discipline mostra i suoi limiti più significativi.

Se infatti le sanzioni previste per il mancato rispetto dei termini di pagamento *ex art.* 62, comma 7°, sono certamente severe (e si aggiungono ad interessi di mora di per sé gravosi), esiste una netta differenza tra le sanzioni "simboliche"⁴⁰ previste in tema di contratti e pratiche sleali dall'art. 62 e le sanzioni prescritte dall'art. 15 della legge sulla tutela della concorrenza, determinate nel loro ammontare anche con riferimento alla misura del fatturato realizzato dall'impresa⁴¹.

Nella vicenda in commento, l'impresa sementiera ha creato una "filiera chiusa" nella quale, tutta la produzione di grano, dai chicchi venduti al frumento riconsegnato, è gestito dalla licenziataria esclusiva della produzione e commercializzazione di un bene precedentemente nella disponibilità di più licenziatari. La stessa *Authority* nel provvedimento si riferisce più volte alla Sis quale «monopolista legale delle sementi» (in particolare, punto 67

disciplinare delle pratiche commerciali scorrette, nel segno della estensione delle regole di protezione dei consumatori alla micro-impresa *dipendente*. Cfr. M.A. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, op. loc. cit.; E. LABELLA, *Tutela della microimpresa e "terzo contratto"*, in *Europa dir. priv.*, 2015, p. 857.

⁴⁰ Cfr. F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari...*, cit., p. 17.

⁴¹ L'art. 15, legge n. 287 del 1990, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, prescrive all'Autorità l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

provv.). Che la posizione di ‘controparte obbligatoria’ detenuta da Sis per l’ottenimento delle sementi si traduca in un abuso emerge in maniera anche più marcata nel caso di coltivatori collettivamente organizzati o comunque riuniti in rete, ai quali l’impresa sementiera impone una intermediazione nella cessione della granella – con relativo sovrapprezzo – che è a tutti gli effetti «un passaggio inutile» (par. 66 provv.).

Se il tratto qualificante della definizione giurisprudenziale di abuso di posizione dominante è la sostanziale indipendenza dei comportamenti («dominio economico»⁴²), cui corrisponde una situazione di soggezione di altri soggetti⁴³, nel caso di specie il requisito è agevolmente accertabile proprio per la posizione di monopolio in cui opera l’impresa sementiera, che determina una sorta di presunzione assoluta di dominio, che non pare neppure incisa dalla natura legale o di fatto del monopolio⁴⁴.

Nel caso di specie, la licenza esclusiva per la produzione e la commercializzazione del grano Cappelli assegna all’impresa sementiera un vero e proprio *potere di mercato* e non determina *solo* uno squilibrio di potere negoziale nei rapporti negoziali con le imprese. L’esperienza applicativa del diritto *antitrust*, con particolare riguardo ai casi di dominanza verticale, consente di evidenziare un aspetto essenziale del fenomeno del potere di mercato sanzionato dalla normativa sulla tutela della concorrenza e del mercato, legato al potere verticale di una impresa che dispone di una risorsa essenziale per consentire ad altre imprese di accedere al mercato, indipendentemente dal fatto che si tratti di una materia prima, di un sistema di distribuzione, di un brevetto, di una infrastruttura (*essential facility doctrine*)⁴⁵. Ciò è vero

⁴² Cfr. M. LIBERTINI, *L’abuso di posizione dominante*, in C. Castronovo, S. Mazzamuto (a cura di), *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007, vol. III, Impresa e Lavoro, p. 271 ss.: «‘sostanziale indipendenza’ per un’impresa che opera in un mercato, significa che eventuali sue iniziative di mercato (mutamenti di prezzi o di condizioni contrattuali, discriminazioni, etc.) possono essere attuate senza timore di reazioni efficaci (di concorrenti, fornitori, consumatori, etc.) che possano frustrare l’ottenimento dei risultati sperati».

⁴³ *Leading case* in materia è Corte giust. CEE, 14 febbraio 1978, in causa C-27/76, *United Brands Company e United Brands Contintentaal BV v. Commissione*.

⁴⁴ La distinzione sembra invece rilevare per l’art. 2597 cod. civ. in tema di obblighi a contrarre. Sulle potenzialità applicative della regola anche nelle situazioni di monopolio di fatto, v. il recente studio di A. DI BIASE, *Monopolio di fatto, dominio del mercato ed obbligo a contrarre*, Napoli, 2017. In giurisprudenza, spunti interessanti in Trib. Palermo, sez. spec. impr., ord., 19 luglio 2016, che considera la regola dell’art. 2597 cod. civ. «estensibile anche al monopolio di fatto, dovendo quindi configurarsi nella specie un obbligo giuridico a contrarre».

⁴⁵ Cfr. C. OSTI, *Nuovi obblighi a contrarre*, Torino, 2004; ID., *L’obbligo a contrarre: il diritto concorrenziale tra comunicazione privata e comunicazione pubblica*, in G. OLIVIERI, A. ZOPPINI (a cura di), *Contratto e antitrust*, Bari, 2008, p. 31 ss. Sull’obbligo di contrarre quale fattispecie antitrust, V. MELI, *Rifiuto unilaterale di contrattare e tutela della concorrenza nel diritto «antitrust» comunitario*, Torino, 2003.

in particolare nell'ipotesi dei contratti *indotti*, dai quali originano effetti anticoncorrenziali, specialmente se contenenti clausole di esclusiva, e nel caso del rifiuto ingiustificato di rifornire un cliente o un concorrente di una risorsa indispensabile e non duplicabile per svolgere un'attività economica⁴⁶.

Il divieto ha conosciuto varie applicazioni, non agevolmente riconducibili ad un criterio unitario. Tuttavia pare particolarmente significativa l'elaborazione giurisprudenziale che sanziona il rifiuto di contrattare funzionale a un processo di integrazione verticale dell'impresa dominante⁴⁷, o i rifiuti inquadrati in una strategia di esclusione di distributori "infedeli"⁴⁸.

Peraltro le linee di sviluppo dell'attività di controllo dell'Autorità nazionale⁴⁹, in sostanziale allineamento agli indirizzi emersi in sede europea, segnano l'individuazione sempre più definita degli obblighi derivanti dalla *speciale responsabilità* dell'impresa in posizione dominante⁵⁰, che dalle più tradizionali categorie dell'obbligo a contrarre e della non discriminazione si sono estese fino a ricomprendere l'equità e la trasparenza nelle relazioni negoziali⁵¹.

Lo sfruttamento abusivo di una posizione di dominanza sul mercato nella cui nozione rientra sia «qualsiasi impegno di fornitura esclusiva a vantaggio di una impresa dominante» (*Hoffman-La Roche*)⁵², sia il rifiuto

⁴⁶ Corte giust. CE, 26 novembre 1998, in causa c-7/97, *Bronner*. Nella prassi dell'*Authority* nazionale, cfr. i Provv. A298, del 14 novembre 2002, *O.N.I. e altri/Cantieri del Mediterraneo*; A363, dell'8 febbraio 2006, *Glaxo Principi Attivi*.

⁴⁷ Corte giust. CEE, 6 marzo 1974, cause riunite 6 e 7/73, *Istituto chemioterapico italiano e Commercial Solvents Corporation v. Commissione*, in *Foro it.*, 1974, pt. 4, c. 262 ss.

⁴⁸ Corte giust. CEE, 14 febbraio 1978, *cit.*; 31 maggio 1979, causa c-22/78, *Hugin Kassaregister AB e Hugin Cash Register Ltd v. Commissione*.

⁴⁹ Cfr. C. BEDOGNI RABITTI, *Introduzione alla L. n. 287/1990*, in *Codice commentato della Concorrenza e del Mercato*, a cura di A. Catricalà, P. Troiano, Torino, 2010, p. LXVI.

⁵⁰ Il concetto di responsabilità speciale è stato introdotto per la prima volta nella sentenza *Michelin* (Corte giust. CE, 9 novembre 1983, in causa c-322/81, par. 10) in cui si afferma che un'impresa in posizione dominante ha una «*special responsibility not to allow its conduct to impair genuine undistorted competition on the common market*». L'elaborazione giurisprudenziale successiva ha precisato la portata dei divieti imposti all'impresa dominante con un approccio basato sulla *rule of reason* che valorizza il contesto in cui si realizza la condotta ed in particolare il suo impatto sulla dinamica della concorrenza nel mercato rilevante.

⁵¹ Cfr. Provv. A224, 7 dicembre 1999, *Pepsico Food and Beverages International – IBG Sud/ Coca Cola Italia*.

⁵² Gli esiti del caso *Hoffman-La Roche* risultano particolarmente significativi ai fini della vicenda che ci occupa atteso che la decisione della Corte di giustizia chiarisce che le condotte di un'impresa dominante possono ricadere nell'ambito di applicazione sia dell'art. 81 [ora art. 101 TFUE] sia dell'art. 82 [attuale art. 102 TFUE], nella misura in cui reciproci impegni di fornitura esclusiva (nel caso del grano Cappelli, i contratti di cessione conclusi con gli operatori *targati*) possono rientrare nella sfera dell'attuale art. 101, in particolare nella previsione del n. 3, non implica che debba essere disapplicato l'art. 102 che riguarda in modo espresso situazioni derivanti manifestamente da vincoli contrattuali (Corte giust. CEE, 13 febbraio 1979, causa C-85/76, par. 116). A questo riguardo si v. pure il caso *Van den Bergh Foods* (Trib. CE, 23 ottobre 2003, causa T-65/98, par. 139 ss.).

di contrarre quando si riferisca ad un prodotto obiettivamente necessario per poter competere in maniera effettiva su un mercato a valle⁵³, le prove dirette di una strategia escludente attuata dalla Sis attraverso la marginalizzazione degli operatori non “targati”, l’aumento ingiustificato dei prezzi di fornitura della sementi, avrebbero potuto sollecitare un intervento dell’Autorità centrato sulla violazione delle regole di tutela della concorrenza e del mercato (art. 3, legge n. 287 del 1990), presidiate da un sistema di sanzioni efficaci e dissuasive.

L’incertezza derivante dalla sovrapposibilità delle discipline è ancora più rilevante ove si consideri il profilo della tutela giurisdizionale, rimessa alla competenza del giudice amministrativo per le sanzioni dell’AGCM irrogate ai sensi dell’art. 15 della legge n. 287 del 1990 e all’Autorità giudiziaria ordinaria – ripartendo le competenze tra tribunale e giudice di pace – dall’art. 62, d.l. n. 1 del 2012, con l’effetto di rimettere alla valutazione e decisione «di una corte non specializzata talvolta bagatellare» determinazioni tecniche e complesse rese dall’AGCM⁵⁴. Peraltro la questione si pone in termini ancora più complessi alla luce delle disposizioni del c.d. decreto *enforcement* del 2017 che disciplina l’efficacia nel giudizio civile per danni *antitrust* dell’accertamento svolto dall’Autorità della concorrenza e del mercato in relazione alle violazioni delle disposizioni degli artt. 101, 102 del TFUE e delle corrispondenti disposizioni nazionali (art. 7).

3. La prospettiva della prossima attuazione della direttiva 2019/633/UE potrebbe offrire un’occasione privilegiata per rimeditare il tema delle sanzioni per le pratiche *unfair* nel sistema delle relazioni negoziali tra imprese nella filiera agroalimentare.

In questo senso, particolarmente denso di implicazioni è proprio l’effetto dissuasivo del sistema di sanzioni, richiamato dal *considerando* 34 e codificato dall’art. 6, par. 1, della direttiva, ai sensi del quale le sanzioni «sono efficaci, proporzionate e dissuasive e tengono conto della natura, della durata, della frequenza e della gravità della violazione». Nell’*iter* di elaborazione normativa della direttiva, la Commissione ha più volte sollecitato, ai fini di perseguire un reale effetto dissuasivo, sanzioni «di entità sufficientemente elevata da neutralizzare eventuali profitti (sebbene difficili da quantificare) derivanti dall’adozione di pratiche commerciali sleali (...) e proporzionate alla gravità dei comportamenti e ai potenziali danni

⁵³ Sul punto cfr. Comunicazione Commissione, del 24 febbraio 2009, n. 2009/C45/02, par. 81.

⁵⁴ In questi termini, F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari...*, cit., p. 17.

arrecati alla vittima». Nel contesto europeo, se la maggioranza degli Stati membri ha individuato un limite massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie, espresso in termini assoluti, ci sono significative esperienze che perseguono un'intensa azione di contrasto alle pratiche sleali nella filiera agroalimentare, ancorando le sanzioni ad una percentuale del fatturato annuo dell'impresa *sleale*⁵⁵.

In una prospettiva più ampia, ci si limita a segnalare che l'esito della misura di armonizzazione pare fortemente condizionato dall'ambito specifico già regolamentato dall'art. 62, comma 2°, d.l. n. 1/2012. La direttiva 2019/633 tipizza fattispecie di abuso in danno dei fornitori attraverso il meccanismo di una lista nera e di una lista grigia di pratiche vietate, che evoca il controllo contenutistico delle clausole dei contratti al consumo.

Se le tipologie vietate sono essenzialmente assimilabili alle pratiche scorrette sinora sanzionate nell'attività svolta dall'AGCM, il differente ambito di operatività, rispettivamente della disciplina nazionale e di quella europea, ha conseguenze applicative significative. In particolare, l'orizzonte dei divieti dell'art. 62, comma 2°, è senz'altro più ampio rispetto alle previsioni della direttiva, segnatamente per la mancata previsione di una clausola generale di slealtà che priva le autorità di controllo della possibilità di accertare in concreto lo squilibrio significativo sussistente nelle relazioni negoziali ed eventualmente di valutare comportamenti sleali di nuova emersione. Inoltre, la definizione dell'ambito operativo della direttiva si avvale di un sistema di presunzioni, legato ad un rapporto dimensionale predeterminato centrato sul dato oggettivo del fatturato annuale⁵⁶, suscettibile di determinare ingiustificati automatismi. La direttiva individua categorie di operatori della filiera definite sulla base del fatturato, in base alle quali è accordata la tutela, con l'effetto che la valutazione in termini di slealtà varia in funzione del peso economico del *partner* contrattuale – diversamente dalla cifra di protezione dell'art. 62, che non è in alcun modo misurata sul rapporto dimensionale tra le imprese coinvolte nella negoziazione –.

La misura europea introduce, di fatto, una presunzione assoluta di *buyer power* legata a parametri quantitativi in termini di fatturato. Regole e

⁵⁵ Informazioni al riguardo nella relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese, doc. COM (2016) 32 def., del 29 gennaio 2016.

⁵⁶ Il fatturato annuale dei fornitori e degli acquirenti è stabilito ai sensi della Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (art. 1, par. 2), cioè tenendo conto del fatturato complessivo del gruppo di cui eventualmente l'impresa sia partecipe. La presunzione di vulnerabilità dell'impresa e quindi l'applicabilità delle regole della direttiva viene meno se è superato il limite massimo di 350 milioni di euro di fatturato.

divieti intendono essere certi e prevedibili per gli operatori e agevolmente applicabili dalle autorità cui è demandata l'osservanza delle regole. Tuttavia l'impianto casistico tassativo e la mancata previsione di una clausola generale di slealtà priva le autorità competenti della possibilità di cogliere, valutare e sanzionare condotte che si discostino sensibilmente dalle *best practices* del settore, siano contrarie alla buona fede e alla correttezza, siano imposte unilateralmente o comportino uno squilibrio significativo delle posizioni giuridiche di vantaggio o svantaggio dei contraenti. Pur facendo propri i criteri appena richiamati, presenti nell'art. 1 dir., la scelta del legislatore europeo è quella di articolare il divieto di pratiche commerciali sleali in una *lista nera* di pratiche considerate sleali *per sé*, poste in essere nell'ambito di una relazione negoziale tra un acquirente e un fornitore tra i quali sussista il rapporto dimensionale di uno degli scaglioni previsti dalla direttiva, e in una lista grigia di pratiche che sono considerate sleali solo se non siano state concordate tra le parti in termini chiari e univoci al momento della stipula dell'accordo di fornitura.

La *black list* si compone di un elenco specifico e puntuale di fattispecie vietate, essenzialmente assimilabili ai divieti: di *ius variandi* (modifiche unilaterali retroattive dei termini dell'accordo di fornitura), di pagamenti tardivi (secondo termini differenziati in ragione della natura dell'operazione e della deperibilità dei prodotti), di annullamento di ordini di prodotti deperibili con un preavviso breve, di acquisizione o divulgazione di segreti commerciali del fornitore, di imporre al fornitore costi non connessi alla vendita dei prodotti, costi legati al deterioramento o alla perdita del prodotto che non siano imputabili allo stesso, il divieto di minacciare o porre in essere ritorsioni commerciali nei confronti del fornitore che promuova le proprie legittime pretese, anche presentando una denuncia all'Autorità di contrasto, di stipulare il contratto in forma scritta⁵⁷.

Le previsioni dell'art. 3, par. 2, dir., recante la *grey list*, riservano invece all'autonomia negoziale la possibilità di concordare a condizioni chiare e trasparenti che l'acquirente restituisca al fornitore prodotti rimasti invenduti, senza corrispondere alcun pagamento; gli imponga un pagamento come condizione per l'immagazzinamento, l'esposizione o l'inserimento in listino di prodotti agricoli e alimentari; che il fornitore sostenga i costi di promozione e di commercializzazione dei prodotti venduti all'acquirente (marketing,

⁵⁷ La disposizione dell'art. 3, par. 1, lett. f) dir. che considera sleale il diniego di confermare per iscritto le condizioni dell'accordo di fornitura non punta a comporre asimmetrie di potere negoziale ma è piuttosto regola di presidio delle tutele rispetto all'imposizione di condizioni inique.

pubblicità) e i costi del personale incaricato di organizzare gli spazi destinati alla vendita⁵⁸. Oltre a evocare criticità già emerse nel diritto applicato riguardo all'accertamento del requisito della *trattativa individuale* che esclude il sindacato giudiziale sulla clausola vessatoria nei contratti del consumatore, la disposizione segna un'involuzione rispetto alle previsioni dell'art. 62 che consente di sanzionare come abusive le clausole in questione.

Per altro verso, la neutralità della disciplina che emerge dal ricorso alla generica figura del fornitore di prodotti agricoli e alimentari nonché la tassatività delle soglie di fatturato, cui legare la verifica della sussistenza dell'abuso nella contrattazione, rischiano di tradursi in una posizione di vantaggio per l'industria alimentare e la grande distribuzione piuttosto che assicurare protezione e promozione effettive per le imprese agricole, principali vittime di pratiche sleali nella filiera alimentare⁵⁹. Peraltro la figura del fornitore è assimilata a quella del rivenditore nella legislazione alimentare europea, con un effetto di contaminazione tra regole difficilmente governabile: l'omologazione di soggetti ritenuti *vulnerabili* non tiene conto che le relative contrattazioni si collocano in segmenti diversi della filiera e richiederebbero, ancora una volta, interventi mirati e misurati sulle rispettive condizioni di debolezza.

⁵⁸ Cfr. A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli...*, op. loc. ult. cit., sulla problematica specifica relativa ai prezzi dei prodotti agricoli e alimentari, rimasta fuori dalle disposizioni della direttiva, nonostante le previsioni dell'art. 3, par. 2, richiamino alcune determinazioni relative al riparto dei costi tra acquirente e fornitore che incidono sul complessivo assetto economico dello scambio. Se le disposizioni in questione costituiscono un apporto innovativo, è proprio a proposito delle ipotesi divise nella c.d. lista grigia che emergono con evidenza gli effetti negativi della scelta di non fornire risposte specifiche per la posizione dei produttori agricoli rispetto a quelle degli altri operatori di filiera. Sul tema dei prezzi nei rapporti di filiera, ID., *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera...*, cit., p. 559 ss.

⁵⁹ Il rilievo critico è di A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli...*, cit., che segnala il tentativo di piegare il c.d. *eccezionalismo agricolo* anche alle esigenze dei soggetti forti della filiera alimentare.

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

CONTRATTI AGRARI

TRIBUNALE DI CUNEO, Sezione specializzata agraria – 29 marzo 2019
n. 183 (sent.) – Pres. TETAMO – Rel. Biasci – G. G. (Avv.ti Bertello e Marzi)
c. forma associata di C. N. C. B. (Avv.ti Frau, Nicolini, Blengio)

È valida la clausola compromissoria per arbitrato irrituale apposta in un contratto di soccida, posto che l'ambito di applicazione dell'art. 808 ter cod. proc. civ. ha natura contrattuale e le disposizioni di legge che limitano l'autonomia delle parti devono interpretarsi in senso restrittivo, trovando applicazione solamente nei casi previsti dalla stessa. Trovando applicazione nella sua interezza l'art. 808 ter cod. proc. civ. non può essere applicato, per espressa previsione della stessa norma, l'art. 806, 2° comma, cod. proc. civ. (massima non ufficiale) (1).

(Omissis).

(1) Note in tema di arbitrato nelle controversie agrarie.

SOMMARIO: 1. Il caso di specie. – 2. La competenza inderogabile delle Sez. spec. agrarie e la compromettibilità in arbitri delle liti in materia agraria. – 3. I limiti dell'arbitrato rituale nei contratti agrari alla luce degli artt. 409, comma 2°, cod. proc. civ. e 806, comma 2°. – 4. L'ambito di operatività dell'arbitrato irrituale nelle controversie agrarie.

1. Con ricorso *ex art.* 414 cod. proc. civ. il ricorrente chiedeva alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Cuneo la risoluzione di un contratto di soccida, con conseguente condanna al risarcimento dei danni nei confronti del soccidario. Il soccidario a sua volta proponeva domanda di condanna al pagamento di somme di denaro dovute dal soccidante in forza del contratto, ma in via pregiudiziale sollevava eccezione di carenza di giurisdizione del giudice statale, in ragione della clausola compromissoria per arbitrato irrituale inserita nel predetto contratto.

Con il provvedimento in epigrafe, il Tribunale accoglieva l'eccezione sollevata dalla parte resistente e dichiarava improponibili le domande formulate dal ricorrente, stante la piena efficacia della clausola compromissoria di arbitrato irrituale. Secondo il giudice cuneese, specie a seguito dell'introduzione del nuovo art. 808 *ter* cod. proc. civ. con il d.lgs. n. 40 del 2006, l'arbitrato irrituale non sarebbe soggetto ai limiti dell'arbitrato di lavoro di cui al comma 2° dell'art. 806 cod. proc. civ. e l'ambito di applicazione della citata norma dovrebbe essere individuato in base alle regole generali dell'autonomia privata, mentre il comma 2° dell'art. 806 cod. proc. civ. andrebbe riferito solo all'arbitrato rituale. La sentenza in epigrafe merita di essere segnalata perché sollecita l'interesse al tema, paradossalmente poco "arato", relativo all'ammissibilità dell'arbitrato nella materia dei contratti agrari, specie di quello irrituale: la casistica giurisprudenziale

è davvero limitatissima, specie nell'ultimo cinquantennio¹. Questo dato verosimilmente si spiega col fatto che il settore dell'agricoltura sia rimasto tradizionalmente estraneo alla risoluzione arbitrale delle controversie², a fronte dell'esistenza di un regime di tutela giurisdizionale predisposto *ad hoc* dal legislatore, attraverso un giudice già specializzato ed oltretutto con applicazione del rito del lavoro che, perlomeno fino a qualche tempo fa, vantava indubbi caratteri di snellezza e di celerità. D'altra parte, i limiti posti all'arbitrato rituale nelle controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ., ora ribaditi nell'art. 806 comma 2 cod. proc. civ., sembravano essere riferiti anche a quelle agrarie. Ne derivò quindi una scarsa attenzione degli operatori del settore per la scelta della via arbitrale al fine di risolvere queste liti³.

¹ Nella giurisprudenza di merito si rinvencono due sole recenti pronunce inedite, che ammettono la validità di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, con conseguente rigetto della domanda del ricorrente perché improponibile: Trib. di Bologna, Sez. spec. agr. 27 febbraio 2015 n. 676 e Trib. di Pavia, Sez. spec. agr., 23 settembre 2013, n. 76 inedite, entrambe riguardanti un contratto di soccida. Invece, nella giurisprudenza di legittimità le ultime pronunce che ammettono l'arbitrato irrituale risalgono ad oltre un cinquantennio or sono: Cass. 30 settembre 1953, n. 3113; Cass. 13 agosto 1949, in *Giur. Comm. della Corte di Cass.*, vol. III, Milano, 1949, p. 1140, con nota di PECE, *Arbitrato in tema di controversie per revisione dei canoni agrari*.

² In questi termini TAMPONI, *L'arbitrato in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 487.

³ Nondimeno, anche nel settore agrario la legislazione speciale ha inserito, almeno, dei filtri stragiudiziali di risoluzione delle vertenze circa i contratti agrari: si noti in particolare, l'art. 46 della legge 26 maggio 1982, n. 203, così come rifluito nell'art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011 c.d. *Semplificazione dei riti civili*. Per un'analisi della disciplina di cui all'art. 11, d.lgs. n. 150 del 2011 cfr. CASAROTTO, *Commento all'art. 11 del d.lgs. 150/2011 (controversie agrarie)*, in CONSOLO, *Codice di procedura civile commentato* (diretto da), *La "semplificazione" dei riti*, Padova, 2012, pp. 22-23. A ciò si aggiunga che, in settori dell'agricoltura diversi dai contratti agrari fin dalla prima metà del secolo scorso l'arbitrato era stato previsto da una serie di norme di legge (cfr. TAMPONI, *L'arbitrato*, cit., p. 491 ss.; CECHELLA, *L'arbitrato nel diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 19 ss.; ID., *L'arbitrato*, cit., p. 653 ss.; più di recente GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 385 ss.): si trattava peraltro di arbitrati obbligatori, destinati a subire la falcidia di incostituzionalità a valle della promulgazione della Carta Costituzionale per violazione dell'art. 24 Cost. Si precisa fin da subito che le previsioni delle citate leggi speciali in materie specifiche del settore agricoltura, pur potendo risultare un importante termine di paragone di come anche nel sistema agricolo possa trovare spazio la risoluzione arbitrale di determinate vertenze, non si possono, tuttavia, ritenere controversie agrarie *stricto sensu*, poiché non rientrano in quelle liti attinenti al rapporto proprietà-lavoro della terra o allevamento del bestiame e connotanti la previsione *ex art.* 409 cod. proc. civ. È il caso di ricordare gli artt. 21 e 50 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, che prevedevano una particolare forma di arbitrato obbligatorio per la determinazione dell'indennizzo a cui era tenuta l'amministrazione statale in caso di occupazione di terreni per lo svolgimento di opere di rimboschimento (norme queste dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza della Consulta del 27 dicembre 1991, n. 488). Ancora, la legge 21 ottobre 1950, n. 841 in materia di riforma fondiaria demandava ad apposita commissione arbitrale (anch'essa avente natura obbligatoria, venuta meno per effetto dell'abrogazione in forza del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 c.d. Testo Unico sulle espropriazioni per pubblica utilità) le controversie relative alla determinazione delle indennità di assegnazione delle c.d. terre di riforma. Peraltro, anche di recente il n. 4 dell'art. 11, d.lgs. 27 maggio 2005, n. 102 relativo alla disciplina degli accordi quadro finalizzati all'esecuzione delle intese di filiera nella distribuzione dei prodotti agricoli, prevede la via arbitrale per la risoluzione delle vertenze insorte fra le organizzazioni firmatarie di queste intese, ovvero fra queste ultime e gli imprenditori che siano parti di tali accordi o comunque interessati alla loro esecuzione. Allo stesso modo, per risolvere le controversie insorte nei rapporti fra il settore agricolo e la pubblica amministrazione in tema di erogazioni delle risorse europee finalizzate allo sviluppo del mercato e dell'impresa agricola, con d.m. del 3 marzo 2006 (*Gazz. uff. Serie Generale n. 100 del 2 maggio 2006*) è stata istituita presso l'AGEA (ente deputato alla erogazione delle risorse sia europee che nazionali previste per il settore

2. Fra le questioni che hanno reso discussa l'ammissibilità in generale del ricorso all'arbitrato nelle controversie agrarie è da annoverare l'introduzione delle sezioni specializzate agrarie ai sensi della legge 18 agosto 1948, n. 1140⁴; questi organi giurisdizionali, a cui il legislatore attribuì in via inderogabile la competenza nella risoluzione delle controversie *de quibus*⁵, vennero successivamente disciplinati ai sensi dell'art. 9 legge 14 febbraio 1990, n. 29, oggi rifluito, in maniera pressoché immutata, nell'art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011.

Già in tempi risalenti l'istituzione di un giudice specializzato, deputato a risolvere le controversie in materia di determinazione dell'equo canone nell'affitto dei fondi rustici, aveva diviso gli studiosi circa l'ammissibilità della clausola compromissoria apposta nei relativi contratti⁶, a fronte, invece, di una giurisprudenza di legittimità che, dopo un atteggiamento ondivago⁷, si cristallizzò sulla tesi negativa, con esclusione della possibilità di deferire la lite, insorta fra le parti del contratto agrario, alla cognizione degli arbitri. Due erano le ragioni su cui si fondava questo orientamento della Suprema Corte. Da un primo punto di vista, la Cassazione riteneva che l'arbitrato, quale strumento di risoluzione delle liti alternativo alla giurisdizione ordinaria, non potesse operare in una materia che era stata dal legislatore funzionalmente ed inderogabilmente attribuita ad un giudice specializzato: siccome la competenza di queste liti non spettava ad un giudice ordinario, a *fortiori* non poteva essere neppure ipotizzata una deroga in favore di arbitri⁸.

dell'agricoltura) la Camera arbitrale, competente a risolvere tutte le controversie sorte fra l'ente erogatore ed i beneficiari delle risorse (cfr. GERMANÒ, *Manuale*, cit., pp. 386 ss.). Ai sensi dell'art. 21 del citato regolamento ministeriale l'arbitrato deve intendersi quale rituale, salvo che le parti non abbiano espressamente previsto diversamente (lasciando perciò intendere che le parti possano optare per l'arbitrato irrituale).

⁴ Ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge n. 1140 del 1948, le Sezioni specializzate agrarie sostituirono le commissioni arbitrali costituite presso ciascun Tribunale dal d.lgs. 1° aprile 1947, n. 277, competenti a conoscere e risolvere le controversie in materia di canoni di affitto agrario e relativi alla commutazione in denaro dei canoni agrari, che precedentemente prevedevano il pagamento in natura. Successivamente, la legge 2 marzo 1963, n. 320 introdusse una nuova disciplina delle Sezioni agrarie, con la soppressione delle precedenti Sezioni specializzate.

⁵ Circa la questione di riparto di competenza fra il pretore e le Sezioni specializzate agrarie, cfr. GARBAGNATI, *Il nuovo processo del lavoro e le controversie agrarie*, in *Riv. dir. proc.*, 1963, p. 422 ss. Tale problematica si è in parte sopita con l'introduzione dell'art. 47 della legge n. 203 del 1982 che attribuiva alle Sezioni Specializzate agrarie la competenza sull'intera materia dei contratti agrari. La competenza è stata definitivamente ritenuta esclusiva e funzionale con l'introduzione della legge n. 29 del 1990 che devolveva tutte le controversie agrarie alla competenza delle Sezioni Specializzate: cfr. PROTO PISANI, *Le controversie individuali di lavoro*, Torino, 1990, p. 34 ss.

⁶ La citata legge del 1948 sostituiva alle commissioni arbitrali per la revisione dei canoni di affitto a coltivatore diretto le Sezioni specializzate agrarie del Tribunale, composte in misura mista sia da magistratura togata, sia da membri laici nella funzione di esperti. In questo senso, la specialità della giurisdizione attribuita alle Sezioni agrarie veniva ritenuta in giurisprudenza (con l'adesione della dottrina) ostativa alla risoluzione arbitrale delle controversie agrarie, cfr. Cass 8 agosto 1951, n. 2462 in *Giur. it.*, 1952, p. 349 con nota adesiva di FAVARA, *Arbitrabilità delle controversie agrarie* e ID., *Ancora sull'arbitrabilità delle controversie sui contratti agrari*, in *Giur. comm. della Corte Cass.*, 1952, vol. IV, p. 84 ss., nota adesiva a Cass. 20 dicembre 1952, n. 3251.

⁷ Come ricorda ANDRIOLI, *L'arbitrato nelle controversie agrarie*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1960, p. 680 ss. L'autore nell'annotare criticamente Cass. 21 maggio 1959, n. 1523 conclude per l'ammissibilità dell'arbitrato nelle controversie agrarie, poiché l'inderogabilità della competenza delle Sezioni specializzate agrarie non fonda un requisito di indisponibilità dei diritti (cfr. *infra* nel testo); in senso conforme CECCHELLA, *L'arbitrato nel diritto agrario*, cit., p. 13 ss.; ID., *L'arbitrato*, cit., p. 650 ss.

⁸ In questo senso FAVARA, *Ancora sulla nullità della clausola compromissoria in tema di controversie agrarie*, nota adesiva a Cass. 21 maggio 1959, n. 1523, in *Giur. it.*, 1960, vol. I, p. 147 ss. che

Inoltre, con specifico riguardo all'equo canone in materia di concessione di fondi rustici, il carattere prevalentemente pubblicistico riconosciuto alla relativa disciplina, volta a presidiare interessi sovraindividuali, conduceva la giurisprudenza risalente ad affermare la sostanziale indisponibilità delle situazioni soggettive sottese a queste liti e quindi ad escluderne l'arbitrabilità⁹.

D'altra parte, in questo contesto giurisprudenziale, né la legge di riforma dei cc.dd. *patti agrari* del 1982, prima, né la c.d. riforma sulla semplificazione dei riti civili del 2011, poi, che pur ha confermato la previsione di un giudice specializzato e la specialità del rito in materia agraria, non si occupano dell'arbitrato in questo settore.

Ebbene, all'argomento che intravede nella competenza funzionale del giudice specializzato l'ostacolo alla compromettibilità in arbitri è stato giustamente obiettato che la natura funzionale della competenza delle Sezioni Agrarie non sia dirimente al fine di valutare i confini di compromettibilità delle controversie agrarie¹⁰.

Inoltre, è senz'altro vero che in seno alla disciplina dei contratti agrari si rinvengono molte norme di legge espressamente definite come inderogabili¹¹, ma l'inderogabilità della disciplina non può essere di per sé ragione ostativa alla via arbitrale nella risoluzione delle controversie.

Come è stato precisato anche di recente solo l'indisponibilità del diritto – unico limite che emerge dal dato positivo ai sensi dell'art. 806, comma 1°, cod. proc. civ. – esclude la compromettibilità della lite¹², mentre l'inderogabilità della norma di legge vincola soltanto circa i contenuti che un determinato atto, negoziale e non, deve rispettare. Gli stessi arbitri devono certamente attenersi al rispetto di questa disciplina inderogabile dei contratti agrari, ma essa non esclude la deferibilità ai medesimi delle relative controversie¹³.

Per il settore agrario, in sostanza, valgono gli stessi limiti all'arbitrabilità sussistenti per le altre liti: ovvero il carattere disponibile dei diritti soggettivi ad esse sottese. Se per l'arbitrato rituale questo limite è *de plano* delineato nell'art. 806 comma 1°, cod. proc. civ., per quello irrituale esso si ricava dagli stessi limiti dell'autonomia privata di cui questo istituto è integrale espressione¹⁴.

Piuttosto, il *punctum dolens* attiene alla portata dell'art. 806 comma 2° cod. proc. civ., che prevede particolari limiti all'arbitrabilità delle liti in materia di lavoro, rinviando con formula generica alle controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ.: tra le quali rientrano le controversie in materia di contratti agrari.

ritiene nulla la clausola volta ad attribuire al giudizio arbitrale la cognizione di una lite in materia di perequazione del canone di affitto di fondi rustici, poiché la medesima materia è attribuita alla competenza funzionale delle Sezioni specializzate Agrarie.

⁹ In questo senso Cass. 30 settembre 1953, n. 3113, ancora la già citata Cass. 21 maggio 1959, n. 1523. Per le pronunce più risalenti nel tempo, cfr. CECHELLA, *L'Arbitrato*, cit., p. 650.

¹⁰ Cfr. CECHELLA, *L'Arbitrato*, cit., p. 650, nello stesso senso già ANDRIOLI, *L'Arbitrato nelle controversie agrarie*, cit., p. 680 ss. Cfr. in generale sulla irrilevanza della competenza funzionale del giudice statale ai fini della natura disponibile dei diritti soggettivi deferibili ad arbitri, BERTOLDI, *Commento all'art. 806 cod. proc. civ.*, in CONSOLO (diretto da), *Codice di procedura civile commentato*, Padova, 2018, p. 1105 ss.

¹¹ Salvo la già citata disposizione ex art. 45 l. 203/1982 che, nel rispetto delle formalità previste, ammette la possibilità di derogare alla disciplina di legge. Per un'analisi della citata norma cfr. RUSSO, *La disciplina dell'affitto*, in COSTATO-GERMANO-ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario* (diretto da), Torino, 2011, p. 103 ss.

¹² Sul concetto di indisponibilità dei diritti di cui all'art. 806, comma 1°, cod. proc. civ. si veda MOTTO, *La compromettibilità in arbitrato secondo l'ordinamento italiano*, Milano, 2018, p. 274 ss.

¹³ Cfr. CECHELLA, *L'Arbitrato*, cit., p. 648.

¹⁴ Cfr. per tutti CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Vol. 1, Torino, 2019, p. 519 ss.

3. L'art. 806 cod. proc. civ., nell'ammettere la possibilità di devolvere alla cognizione degli arbitri tutte le controversie che non vertano su diritti indisponibili, al secondo comma dispone che «le controversie di cui all'art. 409 possono essere decise da arbitri solo se previsto dalla legge o nei contratti o accordi collettivi di lavoro»¹⁵.

Come noto, fra le controversie indicate dall'art. 409 cod. proc. civ. sono espressamente previste quelle attinenti ai «rapporti di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria, affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari». Tuttavia, con l'introduzione della legge 26 maggio 1982, n. 203 si è determinata la progressiva estinzione dei contratti agrari cc.dd. associativi di coltivazione (in particolare i contratti di colonia e di mezzadria, entrambi esplicitamente previsti nell'art. 409 cod. proc. civ.)¹⁶. Il legislatore ha cioè delineato una disciplina dei contratti agrari essenzialmente basata sulla figura del coltivatore diretto, quale soggetto imprenditore in grado di organizzare la propria attività produttiva in modo del tutto autonomo, senza le direttive del proprietario¹⁷. Pertanto, oggi il tenore dell'art. 409 cod. proc. civ. *in parte qua* viene riferito alle sole vertenze che attengono al contratto di affitto di fondo rustico a coltivatore diretto ed *agli altri contratti agrari*¹⁸. Al fine di comprendere la portata del rinvio dell'art. 806, comma 2°, cod. proc. civ. all'art. 409 cod. proc. civ., è altresì importante precisare che, come evidenziato in dottrina, la *ratio* dell'art. 409, comma 2°, cod. proc. civ. è soltanto quella di individuare il rito cui assoggettare queste specifiche liti, senza che il riferimento alle materie ivi indicate possa essere inteso nel senso che le controversie agrarie siano da intendersi quali controversie di lavoro¹⁹. Del resto, la dottrina

¹⁵ È il caso di precisare che ben diverso era il tenore normativo delle disposizioni in esame anteriormente alla riforma dell'arbitrato, poiché gli artt. 806 e 808 cod. proc. civ. precludevano in senso assoluto la possibilità di ricorrere agli arbitri per risolvere le controversie in materia di lavoro, siano esse già sorte (dunque in caso di compromesso), ovvero eventuali (clausola compromissoria). Una prima apertura all'arbitrato nell'ambito giuslavoristico si avrà solo con l'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e poi successivamente grazie all'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, c.d. *Statuto dei lavoratori*, per gli opportuni riferimenti si vedano MURONI, *La nuova disciplina dell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Corr. Giur.*, 1998, p. 1339 e SALVANESCHI, *Il nuovo arbitrato in materia di lavoro*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 25 ss.

¹⁶ Sulle vicende circa la progressiva estinzione attraverso la conversione in affitto dei contratti di mezzadria e di colonia, oltre che al contratto di soccida con conferimento di pascolo, in forza della legge 203/1982 e della successiva legge 14 febbraio 1990, n. 29, cfr. CASADEI, *I contratti associativi di coltivazione*, in COSTATO, GERMANO, ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. I, Torino, 2011, p. 208 ss.

¹⁷ Cfr. GERMANO – ROOK BASILE, *Il contratto d'affitto, gli aspetti generali*, in COSTATO, GERMANO, ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario*, vol. I, cit., p. 38, là dove si riconosce che all'indomani della legge del 1982 la figura del coltivatore diretto abbia assunto la veste di *figura paradigmatica* dell'imprenditoria nel settore agricolo.

¹⁸ Nel riferimento agli *altri contratti agrari* rientra il contratto di soccida oggetto della pronuncia qui in esame: cfr. sulla natura agraria del contratto di soccida GIUFFRIDA, *I contratti di allevamento di animali*, in GERMANO (a cura di), *Contratti agrari*, in *Trattato dei contratti*, Torino, 2015, p. 83 ss. Cfr. quanto precisato da GERMANO, *Manuale*, cit., p. 194 ss., secondo cui: sia il soccidante che il soccidario svolgono un'attività spiccatamente imprenditoriale: il conferente fornisce all'allevatore, il quale deve avere la disponibilità di una struttura attrezzata per i fabbisogni degli animali, un certo numero di capi vivi, affinché il secondo completi una determinata fase del ciclo biologico. Riconducono pacificamente la soccida ai contratti agrari Cass. 9 gennaio 2007, n. 194; Cass. 7 novembre 2005, n. 21491; per la giurisprudenza di merito si veda Corte d'app. di Bologna, 1 giugno 2007, n. 572.

¹⁹ TAMPONI, *Degiurisdizionalizzazione e controversie agrarie*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 311. Il legislatore, infatti, ha ritenuto opportuno assoggettare al rito speciale anche le controversie sorte in materia di contratti agrari, stante le particolarità del procedimento contrassegnato da una certa

ha sempre riferito del processo agrario, per distinguerlo dal processo del lavoro e dalle altre diverse tipologie di processi speciali²⁰.

Questa precisazione è utile, per cercare di non incorrere nell'errore di ritenere che le limitazioni in materia di arbitrato previste nell'ambito laburistico debbano estendersi *sic et simpliciter* anche alle controversie agrarie, per il solo fatto di essere accomunate da un rito specifico ai sensi dell'art. 409 cod. proc. civ.

Se si interpretasse letteralmente il rinvio dell'art. 806, comma 2°, all'art. 409 cod. proc. civ., certamente si dovrebbe concludere per una tendenziale inammissibilità dell'arbitrato rituale nell'ambito dei contratti agrari, laddove tale possibilità non sia prevista da una norma di legge, ovvero in un contratto collettivo²¹. Verrebbe cioè esteso all'arbitrato rituale su controversie derivanti da contratti agrari il limite del divieto della valida manifestazione di volontà di compromettere in arbitri da parte dell'affittuario coltivatore diretto, come del soccidario, a meno che vi sia una norma di legge che preventivamente lo ammetta, ovvero sussista una fonte collettiva che presidi la scelta individuale della parte di compromettere in arbitri la lite derivante dal contratto agrario.

Tuttavia, questa interpretazione letterale del rinvio all'art. 409 cod. proc. civ. ad opera dell'art. 806, comma 2°, cod. proc. civ. non ha convinto una parte della dottrina che l'ha ritenuta eccessivamente limitatrice dell'autonomia privata, poiché la non arbitrabilità di una controversia dovrebbe essere misurata *in primis* sulla natura indisponibile di una determinata situazione giuridica soggettiva²² ed in ogni caso altri limiti dovrebbero misurarsi sull'esistenza di un soggetto contraente "debole", come il lavoratore, che sola potrebbe giustificare una maggiore compressione dell'arbitrabilità delle liti su diritti disponibili. Si è, pertanto, escluso²³ che il vincolo di cui all'art. 806, 2° comma, cod. proc. civ. possa riguardare le ipotesi di controversie in cui l'affittuario del fondo rustico non sia un coltivatore diretto²⁴.

Ebbene, a nostro avviso, proprio quella stessa esigenza di tutela del lavoratore su-

celerità e da speciali poteri officiosi attribuiti al giudice, sia pur certamente cogliendo l'esigenza di tutelare in modo particolare il coltivatore diretto; cfr. in questo senso circa il processo del lavoro PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, p. 782.

²⁰ LUI SO, *Il rito delle controversie agrarie e l'art. 409 cod. proc. civ.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1994, p. 511 ss., il quale afferma che l'art. 409 cod. proc. civ. all'indomani della legge n. 29 del 1990 avrebbe perso il proprio contenuto precettivo (l'osservazione può ritenersi a maggior ragione valida all'indomani del d.lgs. n. 150 del 2011). In senso conforme; NAPPI, *Il processo agrario davanti alle sezioni specializzate agrarie: la disciplina processuale*, in COSTATO-GERMANÒ-ROOK BASILE (a cura di), *Trattato*, cit., p. 844 ss.

²¹ Si veda *ex multis* ZUCCONI GALLI FONSECA, *Commento all'art. 806 cod. proc. civ.*, in *La nuova disciplina dell'arbitrato*, a cura di Menchini, Padova, 2010, p. 23 ss., in senso conforme SALVANE-SCHI, *Arbitrato*, in CHIARLONI (diretto da), *Commentario al codice di procedura civile*, Bologna, 2014, p. 51; CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Vol. 1, Torino, 2019, p. 514.

²² Cfr. LA CHINA, *L'arbitrato il sistema e l'esperienza*, Milano, 2004, p. 29, per il quale i limiti all'arbitrabilità di una controversia devono costituire un'eccezione, in linea con quanto generalmente previsto circa i limiti all'autonomia privata. Si veda, inoltre, CECHELLA, *L'arbitrato*, cit., p. 647 ss., in particolare p. 651, laddove l'autore parla di *effetti devastanti* circa l'arbitrabilità delle controversie agrarie, stante la completa assoggettabilità delle medesime al rito del lavoro.

²³ LUI SO, *Il rito delle controversie agrarie*, cit., p. 511; GERMANÒ *Manuale*, cit., p. 384. Da notarsi, peraltro, che con l'entrata in vigore dell'art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011 si è giunti ad una sostanziale omologazione dal punto di vista della disciplina processuale delle ipotesi di affitto a coltivatore diretto, rispetto a quello a non coltivatore diretto che, invece, era escluso in forza del dettato positivo dell'art. 409 cod. proc. civ.; cfr. CASAROTTO, *Commento*, cit., p. 148.

²⁴ Per un'analisi della *ratio* di tale esclusione dalle ipotesi di cui all'art. 409 cod. proc. civ. cfr. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, p. 384.

bordinato, che ha spinto il legislatore a prevedere come necessaria *ex art. 806, comma 2°, cod. proc. civ.* la previsione di legge, ovvero sindacale, per poter deferire agli arbitri rituali la risoluzione delle controversie sorte rispetto all'interpretazione o esecuzione del contratto individuale di lavoro, non può non valere per i contratti agrari, in cui veniva riconosciuta la sussistenza di una parte contraente "debole". Ci riferiamo proprio alla disciplina della legge n. 203 del 1982, che ammette le parti private alla possibilità di concludere un contratto agrario in deroga a alla stessa disciplina speciale, ma soltanto con l'assistenza delle associazioni professionali agricole²⁵.

Perciò, pare potersi ammettere l'arbitrato rituale allorquando nelle convenzioni in deroga *ex art. 45 legge n. 203 del 1982*, stipulate con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole, venisse inserita un'apposita clausola compromissoria²⁶.

In questo senso, si potrebbe, allora, ammettere l'efficacia di tale clausola compromissoria per arbitrato rituale contenuta nel contratto agrario, concluso nel rispetto delle formalità accennate, poiché ai sensi dell'art. 45 legge n. 203 del 1982 al coltivatore viene offerta quella tutela, che al lavoratore subordinato è garantita dalla contrattazione sindacale.

D'altra parte, se la ritenuta debolezza contrattuale della parte coltivatrice poteva aver indotto in un tempo passato la legge a relegare la via arbitrale per la soluzione delle controversie nei soli casi in cui fosse prevista da una disposizione normativa specifica, ovvero una determinazione contrattuale sovraindividuale. Oggi i rapporti fra proprietà fondiaria e concessionario coltivatore sono radicalmente cambiati e proiettati in una dimensione spiccatamente imprenditoriale, che più non osta alla possibilità di individuare negli arbitri una via alternativa alla giurisdizione ordinaria per risolvere le controversie²⁷.

Difficile appare, invece, ammettere la legittimità di una clausola compromissoria per arbitrato rituale apposta in un contratto agrario stipulato senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole, come richiesta dal citato art. 45²⁸.

Con riferimento all'arbitrato irrituale, il tema diviene più complesso, nella misura in cui non sussistono apparentemente altri limiti legislativi alla natura disponibile dei diritti oggetto di accordo *ex art. 808 ter cod. proc. civ.*

Vediamo quindi da vicino la questione affrontata proprio dalla sentenza di merito qui segnalata.

²⁵ Sull'effettività dell'assistenza offerta dalle associazioni professionali agricole si veda CASAROTTO, *L'art. 45 della legge n. 203 del 1982 e la prestazione di assistenza dichiarata in contratto*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 4 ss.

²⁶ In questo senso si veda ancora TAMPONI, *L'arbitrato*, cit., p. 490.

²⁷ Cfr. proprio in materia di arbitrato nelle controversie agrarie GERMANÒ, *Manuale*, cit., p. 386, che esclude la possibilità di individuare qualunque forma di parasubordinazione, tale da fungere da ostacolo per l'arbitrabilità delle liti agrarie, del coltivatore diretto, rispetto al concedente tale da identificarlo quale parte "debole" del rapporto. A ciò si aggiunga che la disciplina attualmente vigente in materia di contratti agrari ha limitato in maniera le differenze normative fra l'affittuario coltivatore diretto e il c.d. affittuario capitalista Cfr. GERMANÒ-ROOK BASILE, *Il contratto d'affitto, gli aspetti generali*, cit., p. 38, per gli aspetti processuali si veda la già citata opera di CASAROTTO, *Commento*, cit., p. 148 ss., in particolare p. 153. Riecheggia in giurisprudenza la nozione di coltivatore quale parte debole del rapporto cfr. Cass., 16 maggio 2014, n. 10838, più risalente Cass., 3 marzo 1999, n. 1793.

²⁸ In questo secondo caso, si potrebbe, invece, giustificare l'ammissibilità di un compromesso che devolva la cognizione della lite già in essere fra le parti agli arbitri. Tuttavia, il compromesso dovrebbe essere raggiunto, pena la nullità, con l'assistenza delle associazioni di categoria, alle quali spetterebbe in questa sede lo stesso ruolo previsto ai sensi dell'art. 45 legge n. 203 del 1982.

4. Nell'ipotesi che qui ci occupa il Tribunale ha ritenuto valida la clausola commissoria apposta al contratto di soccida (peraltro stipulato non in deroga *ex art. 45* legge n. 203 del 1982) sulla base del dato letterale dell'art. 808 *ter* cod. proc. civ., per cui alle parti è data la facoltà di prevedere che gli arbitri decidano mediante determinazione contrattuale, *altrimenti si applicano le norme del presente capo*.

Il Tribunale ha, dunque, ritenuto che l'art. 808 *ter* cod. proc. civ. precluda in radice l'applicazione della disciplina relativa all'arbitrato rituale, così come individuata dal codice di rito, quindi anche quella relativa ai limiti di compromettibilità, di cui all'art. 806, comma 2°, cod. proc. civ. In tale ottica, la possibilità di ricorrere all'arbitrato irrituale deve trovare un limite soltanto laddove la legge esclude che i singoli possano liberamente regolare i propri interessi in base ad un negozio di diritto privato e quindi nei soli casi di indisponibilità dei diritti.

La conclusione della sentenza in epigrafe, se da un lato fornisce una lettura innovativa della possibilità di rimettere agli arbitri irrituali la decisione in materia di controversie agrarie, con il solo limite della indisponibilità dei diritti, deve, tuttavia, essere coordinata con la disciplina normativa oggi vigente che appare smentire tale lettura. Disciplina che indubbiamente necessiterebbe di una riforma, che provveda ad introdurre una specifica figura di arbitrato per le controversie in materia di contratti agrari.

In tale senso, la sentenza in esame ha il sicuro merito di riaprire un tema forse da tempo sopito, quale appunto quello dell'arbitrato nelle liti in questione, peraltro, troppo spesso risolto alla luce di soluzioni aprioristiche, facenti perno ora sulla previsione della competenza inderogabile di un organo giudiziario specializzato a conoscere e risolvere dette controversie, oppure ancora sulla inderogabilità della disciplina di cui è tipicamente costellata la materia.

Per quanto riguarda in modo specifico, invece, l'arbitrato irrituale, la sentenza qui in commento ritiene che, stante la propria natura negoziale, i limiti imposti dalla legge a cui l'arbitrato rituale è subordinato non rilevano ai fini di quello irrituale, che, invece, rimane ancorato ai soli limiti previsti in generale per l'autonomia privata²⁹.

A questo proposito, una precisazione appare d'obbligo.

Infatti, il comma 1°, art. 5 della legge 11 agosto 1973, n. 533 che subordina la possibilità di devolvere ad arbitri irrituali le controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ. nei soli casi previsti dalla legge, ovvero da contratti e accordi collettivi è tuttora in vigore³⁰. Stante la genericità del rinvio all'art. 409 cod. proc. civ., si ripresenta la stessa questione interpretativa che si è sopra prospettata ai sensi art. 806 comma 2 cod. proc. civ. Infatti, è evidente che il dato normativo di cui all'art. 808 *ter* cod. proc. civ. non può non coordinarsi con la norma citata. Per questa ragione, salvo recuperare quell'interpretazione secondo cui il richiamo contenuto nell'art. 409 cod. proc. civ. ai rapporti derivanti dai contratti agrari è volto essenzialmente ad assoggettarne le controversie alla disciplina del rito laburistico³¹, non può che concludersi per la necessità della fonte *ex lege*, ovvero

²⁹ In questo senso, per quanto riguarda le controversie di lavoro BERTOLDI, *L'arbitrato e le controversie di lavoro*, Napoli, 2018, p. 584, che ritiene come in tali ipotesi ci si trovi di fronte ad una vera e propria divaricazione fra arbitrato rituale ed arbitrato irrituale, laddove se il primo è assoggettato ad una regola di arbitrabilità *attenuata* stante i limiti di cui all'art. 806 cod. proc. civ., il secondo, privo di tali vincoli, rimane assoggettato alle sole generali limitazioni dell'arbitrabilità.

³⁰ Sugli interventi abrogativi che hanno interessato la citata norma cfr. SALVANESCHI, *L'arbitrato*, cit., p. 49 ss. Si veda anche BORGHESI, *Arbitrato per le controversie di lavoro*, in CARPI, *Arbitrati speciali* (diretto da), Bologna, 2008, p. 16 ss.

³¹ Si veda quanto affermato dalla più recente dottrina circa la perdita di centralità dell'art. 5 legge n. 566 del 1973 proprio per l'effetto della riforma apportata con la legge n. 183 del 2010, BER-

sindacale al fine di poter attribuire agli arbitri irrituali la cognizione delle controversie nel settore dei contratti agrari³².

In proposito, torna utile riprendere il tenore dell'art. 45 legge n. 203 del 1982, nella parte in cui prevede che le parti, assistite dalle rispettive associazioni di categoria, possono concludere un contratto agrario, ovvero una transazione di una controversia da esso derivante, anche in deroga alla disciplina legislativa speciale. Se per stipulare una valida transazione in questo settore è necessaria l'assistenza sindacale, non si comprende perché tale limite non debba sussistere anche per l'arbitrato irrituale.

Si consideri, infatti, che l'arbitrato irrituale ha sempre ritrovato fin dalle sue origini nella figura della transazione il suo referente sistematico e, proprio in materia di controversie di lavoro, la forma arbitrale in questione ha sempre subito i limiti di cui all'art. 2113 cod. civ., anche a seguito dell'introduzione dell'art. 5 comma 1 legge n. 533 del 1973 appena sopra richiamato³³.

Tanto precisato, la conclusione a cui è giunta la sentenza in commento nell'ammettere l'arbitrabilità per via irrituale delle controversie agrarie si sarebbe dovuta misurare con la disciplina normativa vigente. Innegabilmente, infatti, il dato della legge n. 533 del 1973 pare escludere la possibilità di compromettere liberamente in arbitrato irrituale anche le controversie agrarie, stante il generico richiamo della norma alla disposizione *ex art. 409 cod. proc. civ.* D'altra parte, non può non evidenziarsi come l'evoluzione successiva alla legge del 1973 circa l'arbitrato in materia di lavoro, non da ultimo operata attraverso l'introduzione di particolari forme di arbitrato irrituale ai sensi della legge 4 novembre 2010, n. 103 non abbia mai esplicitamente positivizzato una specifica ipotesi di arbitrato riguardante le controversie agrarie³⁴. Sulla base di quanto rappresen-

TOLDI, *L'arbitrato*, cit., p. 582. Riconosceva, ancorché prima della riforma dell'arbitrato del 2006, il limite imposto all'arbitrato irrituale nelle controversie agrarie, TAMPONI, *L'arbitrato*, cit., p. 485.

³² Circa l'ammissibilità dell'arbitrato irrituale nelle controversie agrarie, sebbene nei limiti di cui all'art. 5 legge 11 agosto 1973, n. 566 si era già pronunciato NAPPI, *Accordi in deroga e processo*, cit., p. 33 ss. L'autore nell'affermare generalmente la non compromettibilità in arbitri nell'ipotesi delle controversie agrarie, al di fuori della previsione di legge o di accordo sindacale, ammette che in forza degli accordi collettivi previsti dall'art. 45 comma 2 legge 203/1982, si può prevedere che le parti possano attribuire agli arbitri la definizione della lite insorta mediante determinazione contrattuale. Peraltro, ad avviso della dottrina più recente, il citato art. 5 avrebbe perso la propria centralità successivamente alla riforma operata dalla legge 183/2010 che ha determinato l'abrogazione dei due ulteriori requisiti di compromettibilità indicati dalla medesima disposizione, ovvero da un lato la specifica previsione di legge per particolari controversie laburistiche, dall'altro la copertura sindacale, cfr. BERTOLDI, *L'arbitrato*, cit., p. 582.

³³ Cfr. MURONI, *La nuova disciplina dell'arbitrato*, cit., p. 1340.

³⁴ Ciononostante, è proprio dalla legge che potrebbe provenire il riferimento necessario ad ammettere la possibilità di ricorrere agli arbitri irrituali nell'ambito delle vertenze che qui ci occupano. Infatti, la legge 4 novembre 2010, n. 103 (c.d. *Collegato lavoro*) nel modificare radicalmente l'ambito di operatività dell'arbitrato nelle controversie di lavoro, ha espressamente attribuito la natura irrituale alle procedure arbitrali disciplinate dagli artt. 412 ss. cod. proc. civ. Ai fini che qui interessano particolare importanza pare assumere l'art. 412 *quater* cod. proc. civ. Tale norma, *rubricata oltre modalità di conciliazione e arbitrato*, al comma 1 individua l'ambito di operatività della via arbitrale per le controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ., senza limitarlo espressamente a quelle attinenti al contratto di lavoro: cfr. MURONI, *Commento all'art. 412 quater*, in CONSOLO (diretto da), *Codice di procedura civile commentato*, 2018, p. 217 e Id., *Commento all'art. 412 bis*, in *op. ult. cit.*, p. 198. Per questa ragione, si potrebbe ammettere come la norma citata possa soddisfare quell'esigenza di tipizzazione (ancorché formulata in modo generico) che la legge n. 533 del 1973 ancora richiede al fine di devolvere la decisione sulla controversia in materia di contratti agrari alla cognizione degli arbitri irrituali. Cfr. CANALE, *Arbitrato e "collegato lavoro"*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 572: l'autore afferma che tutte le controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ. che non

tato, complice anche la stratificazione normativa che ha interessato la disciplina delle controversie del lavoro con i suoi continui e generici richiami alle controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ., sarebbe auspicabile l'intervento chiarificatore del legislatore³⁵, al fine di definire in modo specifico quali siano i limiti, ovvero gli spazi di applicazione dell'arbitrato nelle controversie in materia di contratti agrari, fermo restando l'opportunità di introdurre una disciplina specifica, conforme con le attuali tendenze del settore agricolo.

Da ultimo, nei limiti in cui si è ritenuto ammissibile l'arbitrato nelle controversie agrarie ci si deve chiedere nei confronti di quale organo si dovrà proporre l'eventuale impugnazione del lodo. A quanto consta, nel caso di lodo rituale il giudice competente a decidere su tale impugnazione sarà unicamente la Sezione specializzata agraria presso la Corte di appello, competente ai sensi dell'art. 828 cod. proc. civ. Per quanto riguarda, invece, il lodo irrituale, l'impugnazione dovrà proporsi avanti alla Sezione specializzata

riguardino diritti indisponibili possono essere decise secondo la particolare forma dell'arbitrato irrituale di cui all'art. 412 *quater* cod. proc. civ. quando tale scelta sia fatta a lite insorta. La *ratio* di questa disposizione sarebbe da ricercare nella volontà del legislatore di tutelare l'effettiva volontà del lavoratore di scegliere la via arbitrale per la definizione della controversia pendente. Precisato in questi termini la portata del dato normativo, occorre sottolineare come in dottrina si è sostenuto che tale forma di risoluzione delle controversie costituisce un arbitrato *ad hoc*, teso a risolvere una lite già insorta fra le parti. In questo modo il legislatore ha inteso, da un lato, introdurre una forma particolare di arbitrato irrituale e dall'altro attenuare i ristretti vincoli imposti dalla legge all'autonomia privata nella possibilità di devolvere agli arbitri la risoluzione delle controversie: cfr. in questi termini PUNZI, *L'arbitrato per la soluzione delle controversie di lavoro*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1 ss. Dalla formulazione letterale della norma del codice di rito sembra doversi escludere, tuttavia, la possibilità di introdurre nel contratto un'apposita clausola compromissoria per arbitrato irrituale. Tale possibilità è, invece, espressamente prevista dall'art. 31 della legge n. 183 del 2010 che dispone come le parti possono stipulare un'apposita clausola compromissoria riferita agli arbitrati di cui agli artt. 412 e 412 *quater* cod. proc. civ. Di contro, la citata maggiore libertà delle parti private, di poter optare per la risoluzione arbitrale irrituale delle liti che potranno insorgere fra loro, ritrova nel citato art. 31 quei limiti già più volte indicati in seno alla legislazione precedente: cfr. MURONI, *Commento all'art. 412*, cit., p. 206 ss.; SALVANESCHI, *L'arbitrato*, cit., p. 62. Laddove, infatti, pur ammettendosi la possibilità di introdurre nel singolo contratto una clausola compromissoria, tale previsione è ammessa soltanto qualora sia previsto dalla contrattazione collettiva e, inoltre, la relativa clausola deve essere certificata all'atto della sottoscrizione da apposite commissioni, previa valutazione dell'effettiva volontà delle parti di devolvere agli arbitri le relative controversie. Per questa ragione, si deve ritenere che le controversie di cui all'art. 409 cod. proc. civ. possano essere decise dagli arbitri nelle forme di cui all'art. 421 *quater* cod. proc. civ. solo tramite un apposito negozio, successivo alla loro insorgenza e non, invece, mediante una predeterminazione contrattuale, salvo che la relativa clausola soddisfi i requisiti richiesti dalla legge. Dunque, per questa via la previsione di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, apposta in un contratto agrario, oggi può ritenersi efficace, ma soltanto quando siano rispettati i citati vincoli e presupposti previsti dalla legge. Ammesso in questi termini l'arbitrato irrituale di cui all'art. 412 *quater*, la procedura secondo cui dovrà svolgersi il giudizio arbitrale dovrà essere quella indicata dalla norma citata, sia per quanto riguarda la nomina degli arbitri, sia per quanto riguarda la determinazione del lodo e la sua eventuale impugnazione. È ben vero, però, che al di là del generico dato normativo rinviante all'art. 409 cod. proc. civ. la disposizione in esame, così come formulata, pare essere stata pensata, in conformità con l'intero impianto strutturale del c.d. *Collegato lavoro*, essenzialmente per le controversie relative al rapporto di lavoro e non anche alle diverse ipotesi dei contratti agrari.

³⁵ Tale intervento era già prospettato come necessario più di un decennio fa da CECHEL-
LA, *L'arbitrato*, cit., p. 652, il quale sottolineava l'insensatezza di omologare ai fini della disciplina dell'arbitrato i rapporti agrari ai rapporti di lavoro, specialmente in quell'ambito in cui le parti sono due imprenditori (esempio è il contratto, appunto, di soccida), ovvero fra il proprietario del fondo e il concessionario, a sua volta imprenditore (come nel contratto di affitto di fondo rustico).

agraria del Tribunale, individuata secondo gli ordinari criteri di competenza previsti dal cod. proc. civ.³⁶. Infatti, non pare sussistano ragioni per derogare alla competenza funzionale prevista in materia di controversie agrarie per il solo fatto che il giudice specializzato sia chiamato a decidere della nullità o annullabilità del lodo irrituale che abbia risolto, ancorché in via negoziale, la lite vertente nelle materie indicate.

RICCARDO MARTINOLI

³⁶ Per una soluzione analoga, in materia di impugnazione del lodo irrituale nelle controversie di lavoro, tale per cui l'unico giudice competente deve individuarsi nel Tribunale in funzione del giudice del lavoro si veda la disposizione di cui all'art. 412 *quater*, comma 9°, cod. proc. civ.: cfr. MURONI, *La nuova disciplina della conciliazione e dell'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Il Corr. Giur.*, 2011, p. 274.

ABSTRACT

Si annota la sentenza n. 183 del 29 marzo 2019, con la quale la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Cuneo ha dichiarato improcedibile la domanda di risoluzione di un contratto di soccida, stante l'efficacia della clausola compromissoria per arbitrato irrituale ivi apposta. Il Giudice specializzato ha motivato la propria decisione sulla base della particolare natura negoziale riconosciuta dalla legge all'arbitrato irrituale, a cui non devono applicarsi le limitazioni di compromettibilità previste per il solo arbitrato rituale *ex art. 806, comma 2°*, cod. proc. civ. La portata innovativa dell'intestato precedente rispetto alla materia delle controversie agrarie, tradizionalmente estranea alla via arbitrale quale strumento di definizione delle liti, suggerisce qualche riflessione sul rapporto tra l'arbitrato, tanto rituale quanto irrituale, e i contratti agrari, a fronte di una stratificata disciplina normativa che necessiterebbe di una riforma, anche alla luce delle nuove esigenze del settore agricolo.

To follow, a comment on the decision no. 183 issued by the specialized division for agriculture of the Court of Cuneo on 29 March 2019. This decision held that the claim for termination of an agistment contract could not be proceeded before the Court due to the efficacy of a non-ritual arbitration clause provided for by the contract. The Court so argued based on the specific contractual nature recognized by law to non-ritual arbitration. Indeed, the arbitrability requirements set forth by Article 806 of the Italian Code of Civil Procedure for ritual-arbitration do not apply to non-ritual arbitration. The decision here commented is a remarkable precedent for agricultural disputes, which are traditionally not familiar with arbitration as alternative means of dispute resolution. Therefore, in this paper consideration will be given to the relationship between arbitration (both ritual and non-ritual) and agricultural contracts especially in the light of the stratified legislation in force which still claims reform, consistently with the new needs of the agricultural sector.

PAROLE CHIAVE: Arbitrato – Arbitrato rituale – Arbitrato irrituale – Contratti agrari – Contratto di soccida – Controversie agrarie.

KEYWORDS: *Arbitration – Ritual arbitration – Nonritual arbitration – Agrarian contracts – Agistment contract – Agricultural disputes.*