

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
PAOLO CARROZZA, <i>Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una “non-materia”?</i>	3
GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>La prelazione agraria: de iure condendo</i>	28
(<i>In Appendice</i>): Progetto di testo della disciplina della prelazione agraria	51

DIDATTICA

LUIGI COSTATO, <i>Il “dio mercato” e l’agricoltura</i>	71
ALBERTO GERMANÒ, <i>Una ricerca sul diritto antico: il diritto di ripresa nella Spagna del 1794</i>	93

LEGISLAZIONE ITALIANA

ALBERTO ABRAMI, <i>La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34</i>	101
---	-----

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA BOLOGNINI, <i>La comunicazione della Commissione europea “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”</i>	110
---	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

LAURA COSTANTINO, <i>Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio</i>	15
--	----

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

20 dicembre 2017, in causa C 393/16

(Tutela della Dop), 3.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

PAOLO CARROZZA

AGRICOLTURA TRA EUROPA, STATI E REGIONI. QUALE FUTURO PER UNA “NON-MATERIA”?*

ABSTRACT

Il termine “agricoltura” tra vecchio testo del Titolo V Cost. e nuovo testo, introdotto dalla riforma del 2001, scompare. Si tratta di stabilire se questa “scomparsa” abbia effettivamente prodotto, o meno, un incremento del peso delle Regioni in agricoltura, come si potrebbe inferire – in ragione di tale “silenzio” – in via teorica.

Per ricostruire il significato e il contenuto di tale “materia” prima delle riforma del 2001, basta osservare che l’istituzione delle Regioni ha comportato, nel nostro paese, una dinamica decentralizzatrice: ne discende che per verificare che significa “agricoltura” (intesa come materia di competenza regionale) occorre andare a verificare i decreti di trasferimento e le loro varie “ondate”.

Effettuata questa verifica si scopre che i trasferimenti (dal primo del 1972, all’ultimo, del 1997) si basano, in realtà, su una doppia enumerazione: funzioni attribuite alle Regioni e funzioni di cui rimane titolare lo stato.

Questo assetto si rompe col nuovo Titolo V.

Poiché la materia “agricoltura” non è contenuta negli elenchi di materie di cui all’art. 117, commi 2° e 3°, è affidata alla competenza esclusiva “residuale” delle Regioni (art. 117, comma 4°).

Ma su tale competenza grava il vincolo “comunitario”: al di là dell’obbligo formale di cui all’art. 117, comma 1°, l’agricoltura è oggi, infatti, di competenza soprattutto comunitaria: in particolare, gli artt. 38-44 del TFUE,

* L’articolo riproduce il contributo di Paolo Carrozza alla giornata di studi in onore di Marco Goldoni svolta a Pisa (8 novembre 2016) sul tema “Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’Agricoltura”.

nel definire l'ambito delle politiche agricole comunitarie, lasciano ben poco spazio decisionale sia agli stati sia e soprattutto alle Regioni, che divengono i "terminali" o gli esecutori delle politiche comunitarie decise a Bruxelles.

Ma è una sorte che l'agricoltura condivide con numerose altre funzioni ormai suddivise tra UE, stati membri e Regioni secondo la logica tipica della *governance* multilivello.

The word "agriculture" disappeared from the enumerations of matters contained in art. 117 of the new Title V, enacted in 2001, of the Italian Constitution. The question is to establish if this "lack" of the word in the text of art. 117 means an increasing role of the Regions in the government of the agriculture, or not.

In order to recognize the content and the meaning of the term "agriculture" as referred to a matter devoted to the legislative power of the Regions, the Author proposes an analysis which starts from the assumption that, before the introduction of the regions, Italy was a centralist state: so what is "agriculture" was written not in the text of the Constitution, but in the many decrees that from 1972 to 1997 transferred from the departments of the central administration to the regions men, measures and financial resources that were been built in the central administration.

Making this inquiry we can find that these decrees divided "agriculture" in two main series of functions: functions delegated to the regions and functions that remained to the central administration. The first were really increasing from 1972 to 1997, but many functions remain proper to the central administration.

It is true that this phenomenon finished in 2001?

With the new Title V of the Italian Constitution since "agriculture" is not contained in the enumerations of the (new) art. 117 para 2 and 3, we may say (in a theoretical perspective) that, according to the provision contained in art. 117 para. 4, "agriculture" is a matter entrusted to the primary and exclusive legislative (and administrative) powers of the Italian regions.

Is this true? We may have many doubt about this: Formally art. 117 para 1 establishes a general obligation (for both state and regions) to respect "comunitarian law"; but the European Treaties now regulate "agriculture" at all: in particular, arts. 38 – 44 of TFUE enumerated all the "legislative policies" of UE in the matter "agriculture"; and observing these enumerations of policies we may say that there is a very little roles for autonomous agricultural policies both of the member states and regions (or other subnational bodies); UE in this moment gives 1/3 of its financial resources to the "agricultural policies"

of the European Commission and regions are reduced to a mere executors of these policies. But this is the destiny not only of agriculture: after Lisbon Treaty all the matters enumerated in the Constitution of European countries as entrusted to regional or central power are subject to the s.c. “multilevel governance”, in which the role of UE is prevailing over that of both the member states and their subnational bodies.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura - Regioni - Costituzione - *Governance* multilivello.

KEYWORDS: *Agricultural* - *Regions* - *Constitution* - *Multilevel Governance*.

SOMMARIO: 1. 1. Alcune premesse circa le tecniche di ripartizione delle funzioni negli stati composti. Le enumerazioni di materie. – 2. L'agricoltura nel vecchio art. 117 Cost. – 3. Le successive ondate di trasferimenti (di uffici e funzioni ministeriali) verso le Regioni ordinarie. – 4. L'agricoltura nel nuovo Titolo V Cost. Quanto pesano le competenze e le politiche agricole dell'UE sulle funzioni regionali?

1. Dagli albori del costituzionalismo liberale, negli stati “composti” esistono almeno tre tipi fondamentali di criteri di enumerazione materiale delle competenze utilizzati nei testi costituzionali al fine di ripartire le funzioni tra i vari livelli di governo, in genere con riferimento a quella legislativa, in epoca liberale la più importante¹.

Ha invece meno importanza, dal punto di vista che qui interessa, un'altra caratteristica delle enumerazioni di materie contenute nelle costituzioni degli stati composti: questi elenchi di competenze, infatti, possono essere utilizzati per individuare le competenze attribuite agli enti decentrati (come nel nostro “vecchio” art. 117), quelle riservate allo Stato centrale (come oggi all'art. 117, comma 2°, Cost., nel Trattato UE e nella Costituzione degli Stati Uniti del 1787), oppure quelle di entrambi i livelli (come accade in alcune recenti costituzioni, quale quella spagnola del 1978).

Tornando alle tre principali tipologie di enumerazione delle materie, esse sono le seguenti:

a) una definizione “oggettiva” o “naturalistica” delle materie: la loro definizione richiama dunque un oggetto naturale, definibile come tale o per presupposizione dall'ordinamento giuridico (ad es. “agricoltura”, “industria”, “artigianato” ecc.);

b) all'opposto, vi può essere una definizione “teleologica” o “finalistica” delle materie: l'enumerazione materiale indica un oggetto (di competenza) facendo riferimento ad una particolare finalità da perseguire da parte dei pubblici poteri cui è attribuita la competenza, che può riguardare un numero imprecisato di oggetti definiti naturalisticamente (ad es. “sviluppo economico”, “promozione della cultura”);

¹ Sia consentito rinviare, per uno sguardo completo alla questione delle tecniche di riparto delle funzioni negli stati composti, P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Cedam, Padova, 2003, p. 69 ss.

c) il criterio “misto”, che ha finito per prevalere negli ordinamenti europei con l’avvento delle forme cooperative di federalismo o regionalismo: una certa materia, più o meno naturalisticamente individuata, viene “sezionata” orizzontalmente a seconda della dimensione dell’interesse che viene in gioco, comunitario, statale, regionale e locale; potendosi così, in ciascuna materia, individuare funzioni comunitarie, statali, regionali e locali, che, a loro volta, non sono solo di tipo normativo, ma possono essere di indirizzo, regolamentari, amministrative o soltanto allocative di risorse ecc.

Il prevalere di quest’ultima tecnica ha determinato un progressivo deficit semantico delle enumerazioni materiali contenute nei testi costituzionali, a mano a mano che l’azione della sfera pubblica e il suo intervento nell’economia e nella società si sono fatti sempre più articolati e complessi. Se dunque il lemma “agricoltura” poteva significare oggettivamente e naturalisticamente qualcosa di relativamente preciso nel 1948, oggi una enumerazione materiale così generica ha perso qualsiasi capacità di identificare l’effettivo ambito di competenza delle Regioni ordinarie.

Non è dunque nei testi costituzionali, certamente non nel nostro, che si può trovare il riflesso dell’evoluzione della nozione di agricoltura tanto cara alla Scuola agraristica pisana; una nozione che ha condotto ad una notevolissima espansione, rispetto ai contenuti storici, del relativo concetto, fino a vedere, con la legge n. 228 del 2001 e il nuovo art. 2135 del Codice, l’affermazione di quella sua concezione biologica che coincide pienamente con la nozione comunitaria dell’attività agricola, ormai tutta diretta a valorizzare l’attività agro-alimentare e la tutela del territorio rurale.

Riflessi di questa complessa evoluzione si possono trovare, semmai, nei più recenti commenti all’art. 44 Cost., articolo che, assai più dell’art. 117, si presta a qualche lettura dinamica ed evolutiva della proprietà terriera e dell’attività agricola; anche se, come ormai ben noto, la nostra “costituzione economica” è stata ormai tacitamente soppiantata dagli articoli dei Trattati UE che disciplinano l’economia comunitaria².

² Si v. per tutti S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza, 2004³.

Peraltro la vetustà della nozione di agricoltura accolta nel testo costituzionale del 1948 all'art. 117³, e poi la scomparsa (apparentemente almeno) della materia "agricoltura" dal testo dell'art. 117 novellato nel 2001 non dipendono dalla cattiva volontà dei pubblicisti e della scarsa conoscenza che essi hanno del diritto agrario (ormai anche diritto agro-alimentare e dell'ambiente rurale) e del diritto commerciale; quanto dalla circostanza che le enumerazioni materiali delle competenze tra UE, Stato e Regioni ricorrono a definizioni del tutto astratte, che, per le ragioni che mi appresto a illustrare, risultano non solo semanticamente poco incisive, ma appaiono addirittura recessive.

2. Come noto, l'art. 117 e il vecchio Titolo V furono approvati dalla Costituente in modo un po' convulso e piuttosto approssimativo, senza approfondito dibattito, nelle ultime settimane, consumata ormai la rottura fra i partiti dei governi già di unità nazionale, il cui pensiero era ormai rivolto alla legge elettorale e alle imminenti elezioni politiche (quelle del 18 aprile del 1948).

L'enumerazione delle materie utilizzata per definire la competenza legislativa e, per il principio del c.d. parallelismo, amministrativa delle Regioni ordinarie risente dunque di tale clima e, soprattutto, della circostanza che, tranne poche eccezioni, nessun Costituente aveva un'idea precisa di che sarebbe stata l'autonomia regionale e quali implicazioni nell'organizzazione dello Stato essa avrebbe comportato.

Eppure, a differenza che per altre materie comprese nel testo dell'art. 117, "agricoltura e foreste" non era niente affatto una forma di produzione secondaria e residuale sotto il profilo economico, costituendo allora il settore primario ancora un elemento decisivo del PIL italiano: d'altra parte si era abbastanza certi che l'istituzione delle Regioni, chiunque avesse vinto le elezioni del 1948, non sarebbe stata imminente, salvo che per le prime quattro Regioni a statuto speciale i cui statuti vennero approvati dalla Costituente stessa, di nuovo

³ L'art. 117 Cost. recitava infatti: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: (...) agricoltura e foreste (...)».

in modo sbrigativo e con tempi assai stretti, nel gennaio-febbraio del 1948.

Questo è dunque il punto decisivo: le Regioni (ordinarie) dovevano essere istituite.

Occorre infatti tenere presente che, come si è visto, le costituzioni utilizzano tecniche di enumerazione apparentemente simili per definire le sfere di azione di Stato centrale e enti decentrati, ma raramente queste tecniche di enumerazione spiegano la dinamica istituzionale che innescano, dandola invece per presupposta ovvero descrivendola altrove nel testo costituzionale⁴.

Queste dinamiche istituzionali si possono distinguere in due possibili processi, diversi ed anzi in qualche modo specularmente opposti:

a) una dinamica centralizzatrice, efficacemente descritta da Carl Friedrich nel suo *Federalizing Process*⁵, costruito sull'esperienza statunitense, per cui la Costituzione, attraverso l'enumerazione materiale, istituisce una nuova entità, nel caso quella federale, che tende (gradualmente, per Friedrich) ad unificare ciò che in passato era diviso: esempi di Costituzioni che esprimono questa dinamica sono la Costituzione statunitense e quella Svizzera ed oggi lo stesso processo di integrazione comunitaria;

b) una dinamica decentralizzatrice, per cui la Costituzione, attraverso l'enumerazione materiale, istituisce nuove entità, dividendo ciò che era accentrato o solo anticamente diviso: è il caso tipico dell'Italia, del Belgio, della Spagna, e per molti aspetti della stessa Germania, oltre ai numerosi altri casi di "federalismo per scissione"⁶.

In questa seconda ipotesi ai testi costituzionali e soprattutto alle loro enumerazioni materiali si dà grandissima importanza politica in

⁴ Nel caso italiano tale dinamica era descritta, prima della riforma, solo nell'art. 5 e nelle disp. trans. VIII e IX Cost.; oggi essa è facilmente rinvenibile anche nel testo del Titolo V, ad esempio all'art. 114 oltre che, naturalmente, all'art. 118.

⁵ Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York-Londra-Washington, 1968, a proposito del quale si v. A. LA PERGOLA, *L'empirismo nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in A. LA PERGOLA (a cura di), *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie differenziate*, Cedam, Padova, 1987, p. 123 ss.

⁶ Per la cui nozione si rinvia a R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della sovranità*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 10 ss.

sede stipulativa e fondativa (costituente o riformatrice che sia), ma quali siano davvero le competenze legislative e amministrative si decide altrove, in fonti di rango inferiore, o addirittura, come è accaduto nell'esperienza italiana, nei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato (e quindi dai ministeri) alle Regioni ordinarie: dai primi decreti del 1971-72, coevi all'istituzione delle Regioni ordinarie, passando per il d.P.R. n. 616 del 1977, per arrivare ai decreti attuativi voluti dalla riforma c.d. Bassanini, sul finire degli anni novanta del secolo scorso.

Conviene iniziare il ragionamento proprio dal primo decreto di trasferimento in materia di "agricoltura", il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, emanato appena istituite le Regioni a statuto ordinario: leggendone il testo, si vede chiaramente come la materia "agricoltura" risulti frammentata e articolata in una grande quantità di azioni e politiche, ciascuna delle quali viene a sua volta definita utilizzando uno dei tre criteri di enumerazione sopra descritti (naturalistico, teleologico o misto), ma questa volta con una decisamente maggiore precisione, riferendosi tali azioni a veri e propri uffici ministeriali; e si noterà anche che i decreti non si limitano a definire le parti di "agricoltura" che sono trasferite alle Regioni, ma, per maggior precisione, indicano anche quali sono gli interventi e le politiche che rimangono in capo allo Stato e dunque al ministero dell'agricoltura:

Art. 1. Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne, sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario. Il trasferimento predetto riguarda, tra l'altro, le funzioni amministrative concernenti:

- a) le coltivazioni arboree ed erbacee e le relative produzioni;
- b) gli allevamenti zootecnici, l'apicoltura, la bachicoltura e le relative produzioni;
- c) la meccanizzazione aziendale, interaziendale e di servizio, l'impiego di fertilizzanti e di altri mezzi tecnici;
- d) gli interventi di prevenzione e la difesa delle piante coltivate e dei prodotti agrari dalle cause nemiche; l'attività dimostrativa e la divulgazione delle tecniche per combattere e prevenire le malattie delle piante;
- e) l'assistenza tecnica alle imprese agricole e connessa attività sperimentale, dimostrativa e divulgativa; di orientamento e preparazione professionale degli operatori agricoli;

f) gli incentivi a favore della cooperazione e di altre forme associative in agricoltura;

g) gli interventi concernenti l'adeguamento tecnico-economico delle imprese agrarie ed in particolare gli interventi a favore della proprietà coltivatrice;

b) la bonifica integrale e montana, la sistemazione di bacini montani, la classificazione e la declassificazione dei comprensori di bonifica integrale e di bonifica montana di seconda categoria, di bacini montani e delle zone depresse, nonché la redazione, la approvazione e l'attuazione di piani generali di bonifica e di programmi di sistemazione dei bacini montani e delle zone depresse;

i) la costituzione di consigli di valle o di comunità montane;

l) i miglioramenti fondiari ed agrari ivi compresi gli impianti aziendali ed interaziendali per la raccolta, conservazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli;

m) gli interventi per agevolare l'accesso al credito agrario, ivi compresi i rapporti con gli istituti di credito e fatto salvo quanto disposto al successivo art. 4, lett. *i*);

n) i boschi e le foreste, i rimboschimenti e le attività silvo-pastorali (...);

o) l'esercizio della caccia ivi compreso il calendario venatorio, la disciplina delle bandite e delle riserve di caccia e il ripopolamento (...);

p) l'esercizio della pesca nelle acque interne, le riserve di pesca, la piscicoltura ed il ripopolamento ittico (...);

q) gli incentivi nelle materie dell'agricoltura e foreste, della caccia e della pesca nelle acque interne;

r) le ricerche e informazioni di mercato, le attività promozionali, gli studi e le iniziative di divulgazione inerenti a problemi agricoli e forestali di peculiare interesse regionale.

Art. 2. Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza e di tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti di sviluppo, agli enti, consorzi, istituzioni ed organizzazioni locali operanti in una sola Regione nelle materie di cui al precedente art. 1 (...).

Art. 3. Fino a quando non sia provveduto con legge dello Stato al riordinamento ed alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli Enti locali, sono conservate alle province, ai comuni ed agli altri Enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale attualmente esercitate nelle ma-

terie dell'agricoltura e foreste, della caccia e della pesca nelle acque interne.
(...)

Art. 5. Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

- a) ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea;
- b) alla applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole;
- c) alla ricerca e sperimentazione scientifica di interesse nazionale in agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne, nonché al coordinamento metodologico della ricerca e sperimentazione scientifica nelle anzidette materie su tutto il territorio nazionale;
- d) all'importazione, esportazione ed al transito di piante o parti di piante e semi di provenienza estera, nonché alla realizzazione nei porti e nei valichi di frontiera di impianti di disinfestazione e di controllo fitosanitario; all'importazione ed esportazione di bestiame da allevamento e da riproduzione nonché di materiale semifinale; al controllo della produzione e del commercio di sementi e di altro materiale di moltiplicazione; al commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici; al rilascio di certificati fitopatologici per la esportazione e l'importazione di prodotti agricoli;
- e) alla tenuta dei registri di varietà e di libri genealogici, la cui unicità è richiesta per tutto il territorio nazionale;
- f) alla classificazione e declassificazione di territori in comprensori di bonifica integrale o montana ed alla determinazione dei bacini montani e zone depresse quando ricadono nel territorio di due o più Regioni, sentite le Regioni medesime; all'approvazione dei piani generali di bonifica e dei programmi di sistemazione dei bacini montani e delle zone depresse sempre che ricadano nel territorio di due o più Regioni parimenti sentite le Regioni medesime; alle opere pubbliche di interesse nazionale o interregionale;
- g) alla sistemazione idrogeologica, alla conservazione del suolo, sentite le Regioni interessate;
- h) agli interventi per la protezione della natura salvi gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato;
- i) all'ordinamento del credito agrario, degli istituti che lo esercitano ed ai limiti massimi dei tassi praticabili;
- l) al demanio armentizio, nonché agli usi civici limitatamente alle attività giurisdizionali ed a quelle amministrative non comprese nell'ultimo comma del precedente art. 1;

m) agli interventi, per la regolazione del mercato agricolo, anche mediante la realizzazione a totale carico dello Stato, nel quadro della programmazione nazionale e sentite le Regioni interessate in relazione alla loro ubicazione, di impianti di interesse nazionale per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli, da affidare in gestione ad enti pubblici o ad associazioni di produttori agricoli, al fine di regolare l'immissione sul mercato di prodotti agricoli e zootecnici e la costituzione di scorte; nonché agli interventi, a favore degli organismi associativi di produttori agricoli, previsti da regolamenti della Comunità economica europea; ai marchi, alle norme di qualità ed alle denominazioni tipiche o di origine di prodotti agricoli;

n) alla repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze ad uso agrario e di prodotti agrari;

o) alla alimentazione;

p) al Fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali e le avversità atmosferiche;

q) alle ricerche ed informazioni di mercato; alle attività promozionali sul piano nazionale ed internazionale; agli studi ed alle iniziative di divulgazione inerenti a problemi agricoli e forestali di interesse nazionale ed internazionale;

r) alla programmazione agricola nazionale e alle connesse attività di ricerca e di studio;

s) ai parchi nazionali;

t) al reclutamento, addestramento ed inquadramento del Corpo Forestale dello Stato ed alle relative scuole. (...).

Dunque la "concorrenza" normativa prevista dall'art. 117 (i principi alla legislazione statale, il dettaglio alla legislazione regionale) e dall'art. 118 (parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative regionali secondo l'elenco dell'art. 117) comportava che l'agricoltura (e al pari di essa qualsiasi altra materia compresa nell'enumerazione dell'art. 117) risultasse frazionata e frammentata in sub-materie, corrispondenti ad uffici e ripartizioni ministeriali e relative attività, trasferite effettivamente alle Regioni, sub-materie (e funzioni) rimaste in carico allo Stato, sub-materie (e funzioni) attribuite alla competenza di Comuni e Province.

Furono insomma i decreti di trasferimento a stabilire cosa effettivamente e concretamente fosse la materia "agricoltura" attribuita alla

competenza legislativa e amministrativa regionale. E, complessivamente, la materia “agricoltura” risultava sezionata orizzontalmente secondo il criterio di ripartizione “misto”, potendosi individuare al suo interno funzioni rimaste in capo allo Stato, funzioni trasferite alle Regioni e funzioni attribuite direttamente (dalle leggi statali) agli Enti locali.

3. Questo schema rimase invariato con le successive “ondate” di trasferimenti, con le quali si decise di incrementare il peso ed il ruolo delle Regioni fino a realizzare, sul finire degli anni novanta, lo “stato leggero” (in teoria: la spesa pubblica per il personale e le funzioni ministeriali non è mai diminuita ...), che avrebbe consentito al nostro paese di rispettare i rigidi parametri macroeconomici imposti dal Trattato di Maastricht in poi per i paesi aderenti alla Zona Euro.

Col d.P.R. n. 616 del 1977, innanzitutto, stante l’insoddisfazione per i primi decreti di “trasferimento” del 1971-72, il ministro Giannini impose di ampliare le funzioni legislative e amministrative regionali: non è un caso che così facendo si pervenisse, sempre per “sub-materie”, ad una definizione di “agricoltura” assai più matura e coerente con la sua accezione che si andava sviluppando in sede comunitaria. Leggendo i corrispondenti articoli del d.P.R. n. 616/1977 si noterà comunque che viene mantenuta la logica della doppia enumerazione, dichiarandosi espressamente quali sono le funzioni che permangono allo Stato (artt. 70 e 71) e quelle che non sono attribuite ma solo delegate alle Regioni (art. 77):

Art. 6 - Regolamenti e direttive della Comunità economica europea. Sono trasferite alle Regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all’applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all’attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio.

Art. 50 - Materie di trasferimento. Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti di cui all’art. 1 nelle materie “ferie e mercati”, “turismo ed industria alberghiera”, “acque minerali e termali”, “cave e torbiere”, “artigianato”, “agricoltura e foreste”, come attinenti allo sviluppo economico delle rispettive popolazioni.

Art. 66 - Agricoltura e foreste. Le funzioni amministrative nella materia "agricoltura e foreste" concernono: le coltivazioni della terra e le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni, i soggetti singoli o associati che vi operano, i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio dei prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria singola e associata; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; gli interventi di protezione della natura comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide.

Le funzioni predette comprendono anche:

a) la propaganda per la cooperazione agricola, la propaganda, la divulgazione tecnica e l'informazione socio-economica in agricoltura, la formazione e qualificazione professionale degli operatori agricoli, l'assistenza aziendale ed interaziendale nel settore agricolo e forestale;

b) il miglioramento fondiario e l'ammodernamento delle strutture fondiarie;

c) gli interventi di incentivazione, e sostegno della cooperazione e delle strutture associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio dei prodotti agricoli;

d) il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, la gestione dei centri di fecondazione artificiale;

e) ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi. Le Regioni provvedono, sulla base di criteri stabiliti da leggi dello Stato, alla ricomposizione, al riordinamento fondiario, all'assegnazione e alla coltivazione di terre incolte abbandonate o insufficientemente coltivate.

(...) Sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni (...).

Art. 67 - Conservazione e trasformazione di prodotti agricoli. Sono altresì trasferite alle Regioni le funzioni svolte dallo Stato o da altri enti pubblici concernenti la costruzione e la gestione di impianti per la raccolta, la conservazione, la lavorazione, la trasformazione e la vendita di prodotti agricoli e zootecnici, nonché per l'allevamento del bestiame, esclusi quelli di interesse nazionale di cui al successivo terzo comma. (...)

Art. 68 - Aziende di Stato per le foreste demaniali. L'Azienda di Stato per le foreste demaniali è soppressa. Le funzioni e i beni dell'Azienda sono trasferiti alle Regioni in ragione della loro ubicazione. (...)

Art. 69 - Territori montani, foreste, conservazione del suolo. Sono delegate alle Regioni le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973, n. 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento. (...)

Sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, comprese le camere di commercio, ed esclusi i comuni e le comunità montane, concernenti i territori montani, le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti e le proprietà silvo-pastorali degli Enti locali, compresi i poteri di determinazione di vincoli e gli interventi sui terreni sottoposti a vincoli. (...)

Le Regioni provvedono altresì a costituire servizi antincendi boschivi. (...)

Art. 70 - Calamità naturali. Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in materia di interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale, di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 1 della legge 25 maggio 1970, n. 364.

(...) Restano ferme le competenze dello Stato relative:

a) alla dichiarazione dell'esistenza dei caratteri di eccezionale calamità o di eccezionale avversità atmosferica;

b) alla determinazione della spesa da prelevarsi dal fondo di solidarietà nazionale e da assegnare alle Regioni, su proposta della Regione interessata e d'intesa con la commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Art. 71 - Competenze dello Stato. Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

a) le attività di ricerca e di informazione connesse alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale;

b) gli interventi di interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo; la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti, l'organizzazione del commercio con l'estero; la ricerca e informazione di mercato a livello nazionale e internazionale;

c) la ricerca e la sperimentazione scientifica di interesse nazionale in materia di produzione agricola e forestale e di valorizzazione dell'ambiente naturale; la determinazione degli interventi obbligatori in materia fitosanitaria e zooprofilattica. Le Regioni possono avvalersi delle strutture statali preposte alla sperimentazione agraria. I rapporti reciproci sono regolati mediante apposite convenzioni;

d) l'ordinamento e la tenuta di registri di varietà e di libri genealogici, dei relativi controlli funzionali, quando è richiesta la unicità per tutto il territorio nazionale, la disciplina e il controllo di qualità nonché la certificazione varietale dei prodotti agricoli e forestali e delle sostanze di uso agrario e forestale ivi compresa la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti e delle sostanze anzidette; la omologazione e certificazione dei prototipi delle macchine agricole;

e) il fondo di solidarietà nazionale per le calamità e le avversità atmosferiche relativamente alla dichiarazione del carattere eccezionale dell'evento e la ripartizione dei finanziamenti fra le Regioni interessate;

f) la formazione della carta della montagna, la determinazione delle opere e dei mezzi di protezione delle foreste dagli incendi e i servizi antincendi;

g) il reclutamento, l'addestramento e l'inquadramento del Corpo forestale dello Stato, il quale è impiegato anche dalle Regioni secondo il disposto dell'art. 11, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11;

h) le associazioni e le unioni nazionali dei produttori in materia di agricoltura e foreste;

i) l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766. (...)

Art. 72 - Promozione e agevolazione di produzioni agricole. Sono altresì trasferite le funzioni di promozione della bachicoltura, di tutela igienico-sanitaria della produzione serica, di controllo amministrativo sull'allevamento dei bachi da seta, di miglioramento della produzione sericola, le funzioni di promozione per il miglioramento della produzione del riso e della canapa.

Sono trasferite alle Regioni le funzioni di promozione e di agevolazione delle produzioni agricole per la cellulosa; restano ferme le competenze dell'Ente cellulosa e carta per interventi sul mercato della carta e per il relativo approvvigionamento anche all'estero nonché per l'attività necessaria di ricerca e sperimentazione.

Art. 73 - Consorzi di bonifica. Fermi restando i poteri regionali di istituzione, fusione e soppressione di cui all'art. 6 del d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947, sono trasferite alle Regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali.

Art. 74 - Difesa contro le malattie delle piante coltivate. Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative ai consorzi per la difesa contro le malattie ed i parassiti delle piante coltivate (...).

Art. 75 - Incremento ippico. Sono comprese tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni quelle concernenti l'ippicoltura per il mantenimento degli stalloni di pregio, per l'ordinamento del servizio di monta e per la gestione dei depositi di cavalli stalloni, nonché gli interventi tecnici per il miglioramento delle produzioni equine.

Art. 77 - Funzioni delegate. È delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti:

- a) la promozione e l'orientamento dei consumi alimentari, la rilevazione e il controllo dei dati sul fabbisogno alimentare;
- b) l'attuazione degli interventi per la regolazione dei mercati che non siano riservati all'AIMA;
- c) la vigilanza sulla tenuta dei registri e dei libri genealogici e sull'attuazione dei relativi controlli funzionali;
- d) il controllo di qualità dei prodotti agricoli e forestali e delle sostanze ad uso agrario e forestale, ferma la competenza statale ad adottare i provvedimenti di riconoscimento dei marchi di qualità e delle denominazioni di origine e tipiche e di delimitazione delle relative zone di produzione (...).

Appare evidente che il d.P.R. n. 616 completa ed arricchisce il quadro di funzioni regionali in materia di agricoltura e foreste (come per le altre materie *ex art. 117 Cost.*), sia pur utilizzando la medesima tecnica ordinatoria del 1972 (funzioni o competenze rimaste allo Stato, funzioni regionali, funzioni locali).

Finalmente si arriva alla più recente e cospicua ondata di trasferimenti: in attuazione della riforma c.d. Bassanini di cui alla legge n. 59 del 1997, per la materia “agricoltura e foreste” viene addirittura varato un decreto apposito, distinto dal d.lgs. n. 112 del 1998 col quale si completano i trasferimenti di funzioni per tutte le altre materie. Si tratta del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, il cui contenuto è tanto semplice quanto rivoluzionario, poiché, per la prima volta, trasferendo competenze e funzioni (pressoché tutte) alle Regioni, sia pur col vincolo di delegarne una parte a province, comuni e comunità montane, si smantella il vecchio ministero, creandone uno nuovo dalle funzioni tipiche di coordinamento e di relazione con l’UE (e non più direttamente gestionali):

Art. 1. Conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ed agli Enti locali

1. La legge 4 dicembre 1993, n. 491, è abrogata. Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è soppresso.

2. Tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1° e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle Regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione (...) alle Province, ai Comuni, alle comunità montane o ad altri Enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell’art. 2. (...)

Art. 2. Ministero per le politiche agricole

1. È istituito il Ministero per le politiche agricole, (...) che costituisce centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari. A tal fine, esso, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, svolge compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria. Esso svolge altresì funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi apposite comunitarie, di cura delle inerenti relazioni internazionali, (...) di esecuzione degli obblighi comunitari e internazionali riferibili a livello statale, di proposta in materia di funzioni governative di coordinamento ed indirizzo nelle materie di cui al presente decreto.

4. La riforma costituzionale del 2001 completa il quadro dei trasferimenti operati in forza delle riforme c.d. Bassanini ed adegua la Costituzione (in realtà solo il suo Titolo V) alle misure e riforme introdotte da tale legislazione che aveva operato la riforma, come si diceva allora, «a costituzione invariata». E, naturalmente, viene fatto di credere che l'agricoltura sia, di fatto, ormai pressoché interamente regionalizzata quanto a competenze legislative (sia pur concorrenti) e funzioni amministrative: come ci si appresta ad illustrare si tratta solo di un'impressione perché la realtà è ben diversa; l'agricoltura, infatti, era nel frattempo passata sotto il controllo (normativo e allocativo di risorse) dell'UE, con buona pace dei "trasferimenti" operati dallo Stato nei confronti delle Regioni.

Ma occorre andare con ordine. Il nuovo art. 117 rompe lo schema di riparto utilizzato nel 1948: ora abbiamo competenze esclusive dello Stato (art. 117, comma 2°), materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3°) e, finalmente, materie di competenza esclusiva regionale (art. 117, comma 4°); queste ultime, tuttavia, non sono enumerate bensì individuate residualmente, e dunque non espresse, non enumerate.

Il termine agricoltura "scompare" dall'art. 117 tra le materie cc.dd. concorrenti, mentre appare, fra le materie soggette a concorrenza, l'alimentazione. Dunque l'agricoltura rientra tra le competenze spettanti alla potestà legislativa "esclusiva" delle Regioni: un (apparente) notevole passo avanti rispetto al passato, quando la competenza regionale in materia di agricoltura e foreste era solo "concorrente".

In realtà dal punto di vista pratico poco cambia rispetto all'ultima ondata di trasferimenti, perché i trasferimenti operati nel 1997 hanno ormai esaurito le funzioni trasferibili: ciò nonostante il nuovo assetto si presta a ben più di un dubbio interpretativo, peraltro subito segnalato da agraristi e non⁷.

⁷ Si vedano gli scritti raccolti in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'Incontro di Studio, Firenze, 13 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2003. In generale si v. gli scritti di vari Autori raccolti in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio. Atti del convegno dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, Pisa, 16-17 dicembre 2004, Giappichelli, Torino, 2006. Da ultimo, per

Al di là dei dubbi sulla reale portata normativa delle nuove competenze (in mancanza di ulteriori trasferimenti di funzioni la riforma del 2001 fa registrare solo un salto di qualità nella potestà legislativa regionale, da concorrente a esclusiva), il nuovo art. 117 determina una situazione del tutto nuova che dà vita ad una sorta di riscrittura del riparto tra Stato e Regioni ad opera di celebri sentenze della Corte costituzionale: là dove, apparentemente, il nuovo tenore letterale dell'art. 117 sembra ampliare assai, rispetto al passato, le funzioni attribuite alle Regioni, la giurisprudenza costituzionale ha finito per operare in direzione esattamente inversa, appoggiandosi ad un criterio teleologico di ricerca e riparto della dimensione degli interessi che, nel complesso, ha giovato assai poco alle Regioni (a loro volta colpevoli, in buona parte, di un cattivo uso o di non uso delle nuove competenze).

Celebri sono così diventate le decisioni con cui la Corte ha individuato le competenze (statali) “trasversali” e le famose “non-materie”, operazioni ermeneutiche non prive di fondamento, ma che, in nome di un interesse di dimensione superiore a quello regionale (statale o addirittura comunitario), hanno finito per far funzionare l'ascensore della sussidiarietà prevalentemente in senso ascendente, quasi mai discendente.

Così, solo per ricordare qualche decisione celebre, si pensi alla sentenza “Mezzanotte” n. 303/2004), con la quale la Corte precisò come in nome della sussidiarietà (verticale) alcune funzioni legislative in teoria regionali potevano legittimamente essere attratte verso lo Stato, rendendo il riparto materiale flessibile e cedevole in caso di presenza di interessi generali (cioè statali); oppure, con l'altrettanto celebre sentenza n. 407/2002, con la quale la Corte ebbe a rilevare che alcune materie incluse nelle enumerazioni dell'art 117 non sono considerabili come tali; le cc.dd. “non materie”, per l'appunto.

Gli scritti sul tema hanno impegnato un'intera generazione di costituzionalisti e non: per farla breve (si tratta ormai di un feno-

un bilancio di tale esperienza, vedi gli scritti di vari Autori in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015*, disponibili sul sito della Corte costituzionale.

meno assorbito e consolidato) si può dire, con Roberto Bin⁸, che le materie enumerate nel nuovo art. 117, a differenza che in passato, hanno perso “materialità” e si sono come “liquefatte” perché, per la maggior parte, non corrispondono più a funzioni ministeriali trasferite, assumendo la concretezza che si è cercato di descrivere riportando integralmente alcuni passi dei decreti di trasferimento: nel testo costituzionale sono definite in astratto e dunque soggiacciono alle nuove esigenze di flessibilità (sussidiarietà) in relazione all’interesse di volta in volta legislativamente prevalente.

Lo stesso riconoscimento di materie “residualmente” affidate alla competenza regionale è, nella giurisprudenza costituzionale, assai poco frequente e, tutto sommato, risulta davvero residuale nel senso letterale del termine: ciò che rimane alle Regioni è molto poco...; tenuto altresì conto che, a prescindere dalla portata dell’art. 117, comma 2°, lett. *m*), in tema determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili, un risalente orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, formatosi in riferimento alle Regioni a statuto speciale, preclude da sempre alle Regioni di legiferare in “materia” di diritto penale o di diritto privato⁹.

Quanto sin qui rilevato non si riferisce, per la verità, solo all’agricoltura, ma serve soprattutto a definire il nuovo clima ed il contesto generale in cui la competenza legislativa regionale si è sviluppata nel nuovo secolo.

Peraltro, la vera novità introdotta dal (nuovo) articolo 117 Cost. sta nel richiamo, al suo primo comma, al rispetto del limite (all’esercizio delle funzioni legislative di Stato e Regioni) costituito dai «vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁸ Cfr. R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, Relazione al Convegno *Dopo la modifica dell’art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* (Siena 25 e 26 novembre 2005), Giuffrè, Milano, 2006, p. 15 ss.

⁹ Per il divieto per le Regioni di legiferare nel diritto penale cfr. sentenze nn. 6/1956 e 51/1957 e, con riferimento alle Regioni ordinarie, sentenze n. 79/1977. Per il c.d. limite del diritto privato v. sentenze nn. 12/1964 e 4/1964 e, da ultimo, diffusamente, sentenza n. 35/1992.

L'irruzione sulla scena, finalmente esplicita, delle competenze comunitarie quale limite alle competenze legislative (e non solo) di Stato e Regioni rende l'enumerazione materiale contenuta nel nuovo art. 117 puramente teorica: il diritto comunitario è individuabile anch'esso su base materiale, ma risulta in forte e continua espansione (materiale), avvalorata da un orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione europea che si ispira chiaramente alla logica della *Preemption Doctrine* della Corte Suprema statunitense¹⁰.

La ricaduta delle competenze legislative comunitarie è decisiva¹¹: benché l'art. 117, comma 1°, Cost., le definisca un mero “vin-

¹⁰ Questa teoria venne affermata dalla Corte Suprema, basandosi sulla *Supremacy Clause* (art. 6, sez. 2, Cost. S.U.) sin da *Gibbons v. Ogden* (1824). Si v. al riguardo L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, 2ª ediz., New York, 1989, p. 376 ss. E, per quanto attiene all'analogo atteggiamento della Corte di giustizia, cfr. M. CARTABIA e J. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 106 ss. Il presupposto della *Preemption* statunitense – nell'allora ben più verosimile vuoto di normazione – era il frequente profilarsi di nuovi possibili “oggetti” della legislazione federale nell'ambito delle materie enumerate all'art. 1, comma 8°, Cost., la cui occupazione da parte della federazione le sottraeva alla successiva (o pre-esistente) legislazione statale che risultava così “svuotata preventivamente” e quindi “preclusiva” per gli Stati, questo il significato letterale di *Preemption*; è chiaro che, ai tempi nostri, la *Preemption* comunitaria comporta soprattutto l'illegittimità (comunitaria) sopravvenuta della legislazione degli Stati membri (essendo oggi poco probabile l'esistenza di “vuoti” normativi) nei campi progressivamente occupati dall'UE.

Ai tempi della c.d. Costituzione europea, al fine di impedire l'applicazione della dottrina della “preclusione”, i costituenti europei vollero rassicurare gli stati membri precisando che l'azione comunitaria in alcuni ambiti materiali non avrebbe precluso l'intervento successivo degli stati membri, non avrebbe generato, cioè, *Preemption* (cfr. ad es. artt. I.14, commi 3° e 4°, e più in generale art. I.12, comma 5°).

Ma con il Trattato di Lisbona, respinto da francesi e olandesi il progetto di Costituzione europea, rimane solo l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale operante nei rapporti tra Comunità e Stati membri: sussidiarietà che, ben lungi dall'esaurirsi nel disposto dell'art. 5 del TUE (già art. 5 TCE) e nell'art. 352 (*ex art.* 308 TCE) del TFUE, giustifica orientamenti giurisprudenziali che riproducono, *mutatis mutandis*, le vecchie *doctrines* “espansioniste” della Corte Suprema statunitense. La Corte di giustizia ha dunque rifiutato la teoria, di origine austriaca, della c.d. “pietrificazione” delle materie: cfr. F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Univ. di Trento, Trento, 1997, p. 311 ss.

¹¹ Articolate in competenze “esclusive” (art. 3 TFUE), competenze concorrenti (art. 4 TFUE) e competenza di sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE), ambiti tutti definiti mediante concise quanto generiche enumerazioni di “materie”. Si noti che la competenza concorrente dell'UE è una concorrenza alla “tedesca”: sulla base dell'enumerazione materiale, la fonte UE ha effetti abrogativi

colo” all’esercizio della funzione legislativa statale e regionale, nelle materie comprese negli elenchi *ex art.* 117, comma 2° o comma 4°, e dunque rimesse alla competenza esclusiva di Stato e Regioni, il prodotto concreto dell’esistenza delle potestà legislative dell’UE è quello di far sì che né le funzioni legislative statali né quelle regionali siano tecnicamente qualificabili come “esclusive” in presenza di diritto comunitario che ne condizioni in qualche misura, positivamente o negativamente, il contenuto. Sino ad annullarne completamente la possibilità materiale di esistenza ove si tratti di regolamenti o di direttive recanti norme *self-executing*. E lo stesso, naturalmente, accadrà per quelle funzioni, di interesse comunitario, che sono ricomprese nelle materie di cui all’art. 117, comma 3°, vale a dire nella competenza c.d. concorrente.

Una ricostruzione monista delle relazioni tra UE e stati membri comporta dunque che l’art. 117 Cost. vada letto in raccordo con le potestà legislative comunitarie: su base “materiale” si potranno dunque avere non tre ma nove e più ipotesi; l’enumerazione materiale contenuta nell’art. 117, comma 2° (materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) andrà infatti “scomposta” in tre sub-elenchi, contenenti uno le materie effettivamente attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, uno le materie in cui tale asserita esclusiva competenza statale dovrà fare i conti con la competenza esclusiva comunitaria, ed un terzo sub-elenco nel quale comprendere le materie asserite di competenza legislativa statale esclusiva nelle

rispetto ad una preesistente fonte dello Stato membro e preclusivi, secondo la già ricordata logica della *Preemption*, di un nuovo intervento legislativo dello Stato membro. In sostanza, l’enumerazione materiale in questo caso serve a circoscrivere gli effetti abrogativi indotti dall’emanazione di una normativa statale (ne costituiscono esempi l’art. 9 Cost. Weimar del 1919, gli artt. 72 e 74 Cost. tedesca del 1949, l’art. 11, comma 2°, Cost. austriaca del 1920). L’art. 2, commi 1° e 2°, del TFUE recita infatti: «1. Quando i trattati attribuiscono all’Unione una competenza esclusiva (...), solo l’Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall’Unione oppure per dare attuazione agli atti dell’Unione. 2. Quando i trattati attribuiscono all’Unione una competenza concorrente (...), l’Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l’Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria».

quali sussiste però una competenza concorrente dell'UE; e lo stesso si dovrà fare per gli altri due elenchi di cui all'art. 117, commi 3° e 4°¹².

Che fine fa la materia "agricoltura" attribuita (dalla nostra Costituzione) alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, dunque?

La risposta si trova nell'art. 4 del TFUE: «1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6. 2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: (...) *d*) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; *e*) ambiente; *f*) protezione dei consumatori; (...)». Ma quel che più conta è la circostanza che le politiche agricole assorbono, attualmente, circa un terzo del bilancio UE: meno di un tempo, ma pur sempre molto, denotando l'attenzione che l'UE ha per questa "materia"...

Alle politiche agricole è poi dedicato il Titolo III (artt. 38-44) della Parte III del TFUE; senza riportarne l'intero articolato, per comprendere l'importanza delle politiche agricole per l'UE e per comprenderne la pervasività rispetto alla – teorica – competenza "esclusiva" delle nostre Regioni ordinarie in materia di agricoltura è sufficiente riprodurre il testo degli artt. 38 e 39:

Art. 38

1. L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca.

Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.

¹² Per una ricostruzione monista di tali rapporti sia consentito rinviare a P. CARROZZA, *El "Multilevel Constitutionalism" y el sistema de fuentes del derecho*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, vol. 19, Julio-Septiembre 2006, p. 341 ss. con ampi riferimenti bibliografici.

2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi, le norme previste per l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno sono applicabili ai prodotti agricoli.

3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I.

4. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune.

Art. 39

1. Le finalità della politica agricola comune sono:

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;

c) stabilizzare i mercati;

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:

a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse Regioni agricole;

b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti;

c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia».

Competenze assai pervasive, definite per lo più in forma teleologica e dunque facilmente suscettibili di interpretazioni e applicazioni estensive: alla fine, la c.d. competenza esclusiva regionale in materia di agricoltura risulta condizionata e per certi aspetti compressa non solo e non tanto per effetto dei già riferiti "paletti" che la nostra Costituzione e, nel tempo, la giurisprudenza costituzionale hanno posto per limitarla, quanto soprattutto per effetto della presenza di direttive e regolamenti comunitari che, per la maggior parte delle

politiche agricole, lasciano ben poco spazio agli indirizzi politici regionali e fanno delle Regioni ordinarie (ma non cambia molto per le Regioni a statuto speciale) soprattutto dei terminali delle politiche comunitarie, secondo la logica del c.d. federalismo di esecuzione tipico dell'ordinamento comunitario¹³.

In questo senso l'agricoltura appare un esempio tipico di "materia", se così la si può ancora chiamare, sottoposta ad una *governance* multilivello ormai caratteristica del nostro tempo per un'infinità di settori della vita sociale: essa appare frammentata orizzontalmente e disarticolata "per competenza" (o dimensione degli interessi, come direbbe la nostra Corte costituzionale...) in interventi comunitari, statali (quantomeno per gli aspetti civilistici), regionali e locali, con una conseguente complessità, almeno apparente, in cui si risolve in genere il governo multilivello.

Del resto con questa dimensione istituzionale multilivello, anche se non piacessero i presupposti "monisti" accolti in questo scritto, occorrerà, anche per l'agricoltura, sempre più spesso confrontarci; assumendo in tema di agricoltura già oggi e sempre più nel futuro le Regioni, ordinarie e non, una funzione soprattutto attuatrice di direttive e regolamenti comunitari, come del resto – con una certa preveggenza – si ebbe a riconoscere sin dagli anni settanta del secolo scorso¹⁴.

¹³ Di nuovo sia consentito rinviare, sul punto, a P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, 2^a ediz., Laterza, Roma-Bari, 2014, vol. II, p. 894 ss.

¹⁴ Quando, sulla base della delega di cui all'art. 1, comma 2°, n. 5) della legge n. 382 del 1975 ("Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione": la riforma voluta da M.S. Giannini), l'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977 dispose che: «Sono trasferite alle Regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. In mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni (...)».

GIANGIORGIO CASAROTTO

LA PRELAZIONE AGRARIA: *DE IURE CONDENDO*

ABSTRACT

Originariamente il diritto di prelazione spettava unicamente al coltivatore diretto, quale affittuario del fondo offerto in vendita, per venire qualche anno dopo esteso al proprietario di terreni con quello confinanti, a cui peraltro contemporaneamente si affiancavano le società cooperative composte da lavoratori manuali della terra. A costoro in epoca più recente facevano seguito le società di persone con soci coltivatori diretti e da ultimo la prelazione veniva attribuita anche all'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.). Questa evoluzione ha però trasformato l'originaria "prelazione del coltivatore diretto" in un istituto che va reinterpretato e ricollocato in una dimensione nuova, altrimenti ricadendosi nella prospettiva alternativa di una sua frammentazione.

Ma la nuova dimensione, distaccata e inconfutabilmente superante ormai la logica e le finalità della coltivazione diretta, del cui tramonto la prelazione stessa è così nel contempo anche testimone, alla fine pretende anche una riscrittura della disciplina, che venga ad armonizzare le varie titolarità in un quadro d'insieme. Questa rinnovata sistematicità alla fine però ineludibilmente conduce a un'ulteriore estensione del diritto sia all'i.a.p. affittuario del fondo (e non, come oggi assurdamente, solo quando sia proprietario confinante), sia alle società di persone a cui partecipino soci i.a.p.

Il Progetto che ne scaturisce provvede poi a correggere alcune gravi storture che caratterizzano l'attuale interpretazione giurisprudenziale dell'istituto, nonché altri punti critici dell'attuale disciplina.

Originally, the right of pre-emption was reserved solely to the farmer, as tenant of the land being offered for sale. A few years later it was, however, extended to landowners holding adjacent properties who were, at the same

time, flanked by Cooperatives composed of farm laborers. In more recent times, these were followed by private partnerships among self-employed farmers and, now, this has even been attributed to the professional agricultural entrepreneur. However, this evolution has transformed the original “right of pre-emption for self-employed farmers” into an institution that requires reinterpretation; it must now position itself in a new context or be fragmented.

However, the new dimension – detached from and undeniably exceeding the logic and aims of direct farming – is witnessed by the decline in the right of pre-emption itself. Thus, today, the regulation harmonizing the various entitlements must be rewritten in an overall framework. And, yet, in the end, this renewed arrangement inevitably further extends the law to both the professional agricultural entrepreneurs, tenants of the property (and not, as is the absurd case today, only to neighboring landowners) and to the partnerships in which the professional agricultural entrepreneur takes part.

The ensuing Project therefore corrects some serious distortions characterizing the current interpretation of jurisprudence regarding this institution, as well as other critical points of the current discipline.

PAROLE CHIAVE: Prelazione agraria - Coltivatore diretto - Società cooperativa - Società di persone - Imprenditore agricolo professionale - Società i.a.p. - Progetto nuova prelazione.

KEYWORDS: *Right of Pre-emption - Farm Laborers - Cooperatives Composed of Farm Laborers - Partnerships among Self-Employed Farmers - Professional Agricultural Entrepreneur - Partnerships of Professional Agricultural Entrepreneur - Project for New Right of Pre-emption.*

SOMMARIO: 1. Un istituto precocemente invecchiato. – 2. I fondamenti originari dell'istituto. – 3. L'entrata di nuovi soggetti: le cooperative. – 4. (*Segue*): Le società di persone. – 5. (*Segue*): L'imprenditore agricolo professionale. – 6. I lineamenti della nuova prelazione.

1. La prelazione agraria ha da poco oltrepassato il mezzo secolo e cinquant'anni per un istituto giuridico in genere non sono molti, ma ci è arrivata troppo rapidamente invecchiata a causa anzitutto della sua originaria conformazione su misura del coltivatore diretto, così come individuato dall'art. 31 della legge n. 590 del 1965, che riprende la definizione già all'epoca da tempo consolidata, quale soggetto individuale che svolge un'attività di coltivazione incardinata sulla partecipazione lavorativa personale e con l'ordinaria presenza di una compagine familiare partecipante all'attività medesima e così legata – in particolare attraverso il requisito della capacità lavorativa – alla tipologia dell'impresa medio-piccola¹, oggi da tempo divenuta anacronistica nel panorama dell'agricoltura europea e anche italiana².

Sulla spinta delle evoluzioni del sistema agricolo italiano e delle conseguenti modifiche delle stesse prospettive fondanti il relativo ordinamento, sono state via via aggiunte alla disciplina originaria della prelazione agraria nuove disposizioni, che hanno però ormai ridotto l'istituto a un fasciume, di cui si rischia di perdere il corpo e l'anima: già in più occasioni avevo evidenziato la necessità di un rinnovamento³, ma ciò evidentemente attraverso un intervento organico, mentre il legislatore ha assunto norme isolate, caratterizzate, specie nelle ultime occasioni, dalla più evidente improvvisazione.

Un ripensamento globale dell'istituto è ormai improcrastinabile,

¹ Sulla famiglia coltivatrice e le sue configurazioni, v., con ampi richiami, ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, 2^a ediz., Torino, 2001, p. 233 ss., ivi alle pp. 382 ss. e 388 ss.

² Sono considerazioni tratte da CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, a cura di Costato, Germanò e Rook Basile, Utet, Torino, 2011, p. 477 ss., ivi alla p. 483 (anche in www.studiocasarotto.com), opera alla quale faremo ripetutamente riferimento nell'ambito del presente lavoro.

³ Cfr. il mio scritto *L'estensione della prelazione agraria alle società: un'occasione perduta e problematiche irrisolte*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, p. 279 ss.

a cui tuttavia (per quanto verificheremo) non può che seguire una sua riscrittura: a ciò è dedicato il presente scritto, in cui si tenterà di ricucire assieme e risistemare la vigente disciplina, proponendo anche delle correzioni alla stessa normativa consolidata e ciò al fine di rimediare a delle disfunzioni che quella ha originato, alle volte peraltro forse più per incomprensioni dell'interprete (il riferimento è anzitutto alla giurisprudenza della Corte di cassazione) che per effettivi vincoli normativi.

L'impostazione del Progetto che verremo a delineare è di modifiche "di minima", cioè tendenzialmente conservativa del sistema vigente, ma non ci si potrà sottrarre alla preliminare riflessione se esista ancora una fattispecie unitaria di prelazione, ovvero se ormai l'istituto non sia a più facce, come immediata conseguenza della eterogeneità dei soggetti a cui oggi il diritto è stato via via ampliato, il cui minimo comune denominatore sembra essere il solo fatto della dedizione (più o meno professionale) all'attività agricola.

Ovviamente esistevano altre possibili opzioni e così quella di una più ampia riformulazione, articolata unicamente sulla figura dell'imprenditore agricolo professionale, sia individuale che collettivo, come derivante dalla disciplina del d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, nella prospettiva del riconoscimento dell'oramai avvenuto superamento della figura del coltivatore diretto e del suo tendenziale assorbimento nella tipologia dell'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.), nonché nell'emersione anche in agricoltura della crescente rilevanza dell'impresa societaria. Nella nostra soluzione, per le dichiarate caratteristiche dell'intervento, vengono invece assunte entrambe le figure, ma si renderà necessario riconoscere a ciascuna le proprie peculiarità, anzitutto per quanto concerne i requisiti soggettivi per la prelazione, con una conseguente necessità di adattamento della disciplina. Analogo criterio verrà seguito anche per la prelazione delle società.

Per ogni formulazione verrà data articolata motivazione nel commento alle singole disposizioni in Appendice.

2. Persiste – è dunque la domanda prioritaria – un'unitarietà dell'istituto e, se sì, come e attorno a quali principi e regole si articola?

L'indagine non può che partire dalla riconsiderazione della fattispecie originaria di prelazione, quella introdotta dall'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, in cui il diritto era del solo coltivatore diretto, nonché conduttore di quel medesimo fondo il cui acquisto il nuovo provvedimento mirava a realizzare.

All'epoca quella del coltivatore diretto, con le discipline che su di essa gravitavano, i cui fulcri erano la disciplina dei rapporti agrari e quella appunto della formazione della proprietà coltivatrice, costituiva la tipologia di imprenditore individuale in agricoltura, più che dominante, addirittura unica (gli altri erano infatti semplicemente i "non coltivatori diretti")⁴, che trovava corrispondenza in una realtà sociale ampiamente diffusa di aziende a base familiare e tutela da parte dei referenti politici all'epoca stabilmente dominanti, per il tramite dell'organizzazione professionale di categoria maggioritaria.

La formazione di proprietà coltivatrice attraverso l'acquisto del fondo già condotto in affitto, mezzadria, colonia o compartecipazione, costituiva così la finalità specifica dei provvedimenti, a favore di quella che proprio la legge del 1965 riscattava dalla più angusta concezione della piccola proprietà contadina per aprirsi all'allora più moderna prospettiva della proprietà coltivatrice, mirante anche al superamento della contrapposizione (che la disciplina dei contratti agrari si limita invece a mediare) tra gli interessi dominicali e quelli di chi alla coltivazione dedica la propria iniziativa economica congiunta alla personale attività lavorativa. La legge n. 590 del 1965 affiancava così ai tradizionali interventi finanziari e fiscali (la cui precedente fondamentale tappa era rappresentata dal d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114) appunto il diritto di prelazione del mezzadro, colono, compartecipante ed affittuario coltivatore diretto del fondo⁵, nella logica

⁴ V. lo scorcio storico di JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, *Commentario* a cura di L. Costato, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 859 ss.

⁵ La prelazione, originariamente inserita nel d.d.l. n. 2416 del 1963, trovava diretta ispirazione nelle conclusioni della Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura del 1961, che nell'impresa familiare coltivatrice costituita su fondo in proprietà individuava il modello di struttura ideale per l'agricoltura italiana; sull'origine e caratteristiche dell'istituto, cfr. CASAROTTO, *Profili sistematici della prelazione agraria*, in *Uno studio e due note in tema di prelazione agraria*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, II, p. 400 ss., *ivi* alla p. 408 s.

dell'accesso alla proprietà agraria da parte di chi il fondo lavora e nel riconoscimento del lavoro quale titolo per l'acquisizione della proprietà⁶, potendo altresì vantare un *favor* normativo costituzionalmente garantito (il riferimento specifico è all'art. 47, comma 2°, Cost., ma poi subito anche artt. 35, comma 1°, 44 e 42, comma 2°, Cost., ricorrentemente richiamati anche dalla giurisprudenza).

Nella disciplina della prelazione, così interamente ritagliata sulla figura del coltivatore diretto e anzi prioritariamente nella sua specifica collocazione di conduttore di fondo altrui, un ruolo fondamentale è svolto dal requisito della capacità lavorativa del nucleo familiare, rapportata alla forza lavoro richiesta dal fondo, che compare in una duplice funzione: dall'un lato (nella fase "di partenza"), come uno degli elementi tipicamente identificatori del coltivatore diretto quale soggetto destinatario del provvedimento (art. 31, legge n. 590 del 1965), dall'altro lato, nella sua specifica riproposizione al comma 1° dell'art. 8, quale limite all'operatività dell'istituto quanto alla dimensione della proprietà fondiaria che l'esercitante la prelazione può aspirare a realizzare attraverso il diritto accordatogli, con la precisa finalità che la proprietà acquisita non venga a travalicare il limite tipologico dell'impresa diretto coltivatrice (in un prospettiva quindi "di arrivo")⁷.

Si può aggiungere che il requisito specifico del comma 1° dell'art. 8 (cioè quello "di arrivo"), mentre con riferimento alla originaria prelazione del solo conduttore aveva un ambito di operatività

⁶ Così, per la prelazione del conduttore, vero precursore dell'istituto, BASSANELLI, *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, in *Atti del I Convegno internaz. di dir. agr.* (Firenze, 28 marzo - 2 aprile 1954), Milano, 1954, p. 601 ss., *ivi* alla p. 617.

⁷ La duplice funzione del requisito della capacità lavorativa è ben evidenziata da JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi in materia di prelazione agraria: la prelazione della cooperativa agricola* (nota a Cass., 13 gennaio 1986, n. 151), in *Foro it.*, 1986, I, 2553, *ivi* alla c. 2557: «Ai fini dell'esercizio della prelazione è richiesto, come punto di partenza, che il beneficiario (in qualità di affittuario o di proprietario confinante) sia coltivatore diretto rispetto al fondo oggetto della prelazione (ed è questo il caso del concessionario) ovvero al fondo confinante (ed è questa l'ipotesi appunto del proprietario confinante), ma è anche necessario, come punto di arrivo, che in riferimento a tutti i fondi a disposizione del soggetto (in proprietà o in enfiteusi), *ivi* compreso quello oggetto della prelazione, il soggetto possa in concreto atteggiarsi come coltivatore diretto e cioè fornire per lo svolgimento dell'attività agricola almeno un terzo della forza lavoro che serve per le normali necessità di coltivazione dei fondi presi in considerazione».

limitato, poiché questi acquisiva un fondo che già coltivava e con riferimento al quale già necessariamente possedeva la capacità lavorativa, ben diverso e più pregnante rilievo è venuto ad assumere con l'estensione del diritto al confinante, operata dall'art. 7, legge n. 817 del 1971, in cui si tratta di acquisire superficie ulteriore rispetto a quella già in proprietà (e così anzitutto con riferimento al fondo a confine) e direttamente coltivata. Da tutto ciò emerge che il medesimo è intrinsecamente specifico alla logica della coltivazione diretta e alla prospettiva della proprietà coltivatrice, con la conseguenza che la sua applicazione anche alle diverse soggettività a cui il diritto è stato successivamente esteso, andrà di volta in volta verificata (e anzi, lo anticipiamo, senz'altro esclusa).

Non si può però tacere di come già tale prima estensione del diritto al proprietario confinante abbia rappresentato una, sia pure contenuta, svolta nella logica della prelazione, che ormai superava la dimensione conservativa dell'azienda già esistente (rafforzata con l'acquisto della proprietà del fondo prima in affitto, mezzadria, ecc.) e si distaccava così dalle già richiamate logiche originarie della "terra a chi la lavora" e del lavoro come titolo per l'acquisizione della proprietà della terra, tendendo piuttosto a realizzare una nuova e diversa funzione di ricomposizione fondiaria, con l'aggregazione e quindi l'accrescimento dimensionale dei fondi e l'espansione delle aziende esistenti⁸, mirante anche a contrastare la frammentazione che contraddistingueva e indeboliva l'agricoltura italiana, male che peraltro non può certo dirsi neppure oggi sanato e con riferimento al quale la prelazione può ancora continuare a svolgere una positiva funzione.

3. Ma ciò che ha segnato il distacco dall'ispirazione originaria è stata l'attribuzione della prelazione a soggetti diversi dal coltivatore diretto, cosa che iniziò già con l'art. 16, comma 5°, della legge n. 817 del 1971, che estendeva alle società cooperative il diritto sia dell'affittuario del fondo oggetto di compravendita (art. 8, legge 26 maggio

⁸ Di «ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico» parla, *ex plurimis*, Cass., 20 gennaio 2006, n. 1106.

1965, n. 590), sia quello che l'art. 7, comma 2°, n. 2 della medesima legge attribuiva al proprietario del fondo confinante.

Questo ampliamento corrisponde invero al consolidato principio, per il quale l'appartenenza a una cooperativa non deve vanificare diritti che spetterebbero al socio individualmente, bensì tendenzialmente trasferirli al gruppo a cui il medesimo aderisce⁹, ma ciò non toglie che il riconoscimento a un ente collettivo di un diritto di prelazione, la cui disciplina era ritagliata su un soggetto individuale con le sue specifiche caratteristiche, ha appunto già introdotto una prima frattura rispetto alla logica e all'impostazione originarie.

Esaminando tale disciplina, è anzitutto agevole convenire che ai fini dell'individuazione del soggetto "cooperativa agricola", che al comma 5° dell'art. 16, legge n. 817 del 1971 è indicato quale titolare del diritto di prelazione in modo del tutto generico, si deve fare riferimento alla fattispecie del comma 1° del medesimo art. 16¹⁰, che menziona le «cooperative agricole di braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli ed altri coltivatori della terra»¹¹, così valorizzando anzitutto la composizione soggettiva della società, a cui segue la specificazione, di nuovo di ordine strutturale, che la conduzione associata dei terreni può venire attuata sia «con proprietà cooperativa a conduzione unita dei poderi sia con la divisione dei terreni tra i soci».

È invece – e diremmo: ovviamente – del tutto estranea alla cooperativa la qualificazione di "coltivatore diretto", con cui l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 identifica l'originario titolare della prelazione (affittuario, ecc.), così come individuato al già richiamato art. 31 della medesima legge¹²: ne consegue immediatamente che la

⁹ Su questi profili cfr: CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 201 ss., *ivi* alla p. 204 ss. con ampi richiami.

¹⁰ Così anche JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2558.

¹¹ Anche se la dizione letterale della norma, là dove parla di «altri coltivatori della terra», è generica, non v'è dubbio, per ragioni sia di omogeneità che sistematiche, che il riferimento debba intendersi ai coltivatori manuali, braccianti o coltivatori diretti (così anche COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, 3ª ediz., Milano, 2008, p. 380).

¹² Per queste precisazioni, v. già Cass., 18 giugno 1996, n. 5577 (in *Foro it.*, 1996, I, c. 3083, con nota di BELLANTUONO, *Cooperativa agricola e prelazione agraria*, e in *Giur.*

cooperativa, ai fini della prelazione, deve unicamente corrispondere ai requisiti del comma 1° dell'art. 16, legge n. 817 del 1971, ma non anche a quelli dell'art. 31 della legge n. 590 del 1965.

Va parimenti esclusa l'applicabilità alla cooperativa del requisito della capacità lavorativa, non solo di quello di "partenza", già per la mancata riferibilità alla cooperativa dei requisiti della coltivazione diretta, ma anche di quello "di arrivo", specificamente posto dal comma 1° dell'art. 8, e invero al di fuori della fattispecie del coltivatore diretto, con i suoi elementi tipologici strutturali (l'ordinaria presenza di uno stabile nucleo aziendale quale la famiglia coltivatrice), il requisito perde di senso e la stessa naturale mutevolezza della compagine sociale della cooperativa, per il principio della "porta

it., 1998, II, c. 940 con nota di VITI, *Cooperative e prelazione agraria*), così massimata: «Al fine di affermare la titolarità da parte di una cooperativa agricola ai sensi dell'art. 16, quinto comma, della legge 14 agosto 1971, n. 817, dei diritti di prelazione e di riscatto agrari, non è necessario accertare l'esistenza in capo ad essa del requisito soggettivo di coltivatore diretto, riferibile ad un soggetto-persona fisica, ma l'esistenza dei requisiti di cui al primo comma dell'art. 16 citato, e cioè che si tratti di cooperativa agricola di braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli e altri coltivatori della terra». Rileva VITI, *op. cit.*, che tale sentenza «pone termine ad ogni ricerca di improbabili equiparazioni tra un'entità giuridica ed una persona fisica sul piano della riconduzione alla qualifica di coltivatore diretto». Ma l'antropomorfismo nella concezione della cooperativa nei confronti della qualificazione di coltivatore diretto è vizio inveterato (cfr., ad es., Cass., 20 dicembre 1986, n. 7796: «Nelle cooperative agricole si realizza (...) l'immedesimazione organica dei soci nella struttura giuridica e funzionale dell'ente, nel senso che l'attività imprenditoriale e la stessa qualifica di coltivatore diretto, ai fini dell'acquisizione dei corrispondenti benefici e diritti, sono riferiti alla società, la quale si giova del lavoro dei soci nella coltivazione dei fondi»). Critica siffatta impostazione anche CARROZZA, in *Commento all'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, Padova, 1983, p. 24, richiamando «quella corrente dottrinale e soprattutto giurisprudenziale che, sulla base di affinità di fatto più che di solidi argomenti analogici, suole riconoscere la cooperativa composta di coltivatori diretti come un sol uomo, cioè come un coltivatore diretto individuale». Analogamente JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2557, contrappone alla concezione antropomorfa della società come coltivatore diretto (che dice «censurabile nella premessa e decisamente fuorviante nel risultato») la previsione dell'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203, sottolineando che l'«equiparazione ai coltivatori diretti» di cui a quella norma (anche per le cooperative di lavoratori agricoli e i gruppi di coltivatori diretti riuniti in forme associate) comporta un'equiparazione quanto al trattamento giuridico tra fattispecie distinte e non assimilabili ontologicamente. Nel senso criticato, da ultimo, CARMIGNANI, *Le società agricole*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, a cura di Costato, Germanò e Rook Basile, cit., p. 242 s., che in considerazione della concessione del diritto di prelazione alle società di persone riconosce alle medesime la qualifica di coltivatore diretto.

aperta”¹³, non consente di individuare una struttura identificante a cui ancorare con logico fondamento il computo della forza lavoro disponibile, né parallelamente si vede quale entità e quale valore il limite dovrebbe salvaguardare: sarebbe quindi un inutile fardello che potrebbe solo frenare le capacità di sviluppo della cooperativa¹⁴.

Già quindi da tale primo ampliamento dei soggetti beneficiari della prelazione la fisionomia dell’istituto necessariamente acquistava delle differenziazioni non di poco conto, con l’offuscarsi della prospettiva della “proprietà (diretto)coltivatrice” e con diversa identificazione degli stessi requisiti della fattispecie¹⁵.

In realtà i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da cooperative sono pochissimi, potendosi le sentenze contare sulle dita delle mani (tra cui cinque della Corte di Cassazione, due peraltro riferentisi alla medesima causa, a cui faremo subito cenno), così che la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa ed anche l’attenzione della dottrina è rimasta piuttosto limitata.

Non può dunque che destare stupore il fatto che il legislatore abbia sentito la necessità di introdurre una nuova disposizione per la prelazione delle cooperative, con l’art. 7-ter della legge 11 agosto 2014, n. 116¹⁶. Premesso il richiamo all’art. 8, legge n. 590 del 1965

¹³ Sul principio della porta aperta inteso come attitudine della cooperativa ad allargare la propria base personale al fine di ottimizzazione dell’attività, v. CHIEFFI, *Commento all’art. 2528*, in G. PRESTI (a cura di), *Società cooperative*, in *Commentario alla riforma delle società*, diretto da Marchetti-Bianchi-Ghezzi-Notari, Artt. 2511-2548, Milano, 2007, p. 242 ss.

¹⁴ Cf. *amplius*, CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 220 s.

¹⁵ JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2557, ribadisce la necessità che la componente societaria della cooperativa si identifichi con quella prevista dall’art. 16 e specifica che l’espressa estensione della prelazione alle cooperative agricole ai sensi del 5° comma dell’art. 16, legge n. 817 del 1971 rende del tutto superfluo l’interrogarsi circa la necessità che anche le cooperative agricole rivestano la qualifica (di partenza) di coltivatori diretti, laddove invece è fondamentale verificare in che senso la cooperativa è *agricola* ai sensi dell’art. 16, legge n. 817 del 1971. Nel senso accolto anche TATARANO, *L’impresa cooperativa*, cit., p. 150.

¹⁶ Palesi sono invero l’occasionalità e l’improvvisazione dell’art. 7-ter, che è stato introdotto dalla legge di conversione del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, dedicata a “Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientemente energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”!

e successive modificazioni, nonché all'art. 7, legge n. 817 del 1971, tale norma stabilisce ora che il diritto di prelazione spetta anche alle società cooperative di cui all'art. 1, comma 2°, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, alla condizione che la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui agli articoli 2188 e seguenti del codice civile.

Sorge allora il pensiero che l'*occasione* della nuova disposizione possano essere state anzitutto due decisioni della Cassazione che hanno fatto parecchio scalpore nell'ambito degli addetti ai lavori, rese nella medesima controversia fra una cooperativa agricola, che da oltre un secolo conduceva in affitto una vasta tenuta di proprietà di un Comune del veronese e che ripartiva i terreni tra i suoi soci per venire dai medesimi autonomamente coltivati, e gli acquirenti di detto fondo. Con la prima di tali pronunce la S.C. ha disconosciuto il riscatto esercitato dalla società, avendo preteso la sussistenza di un requisito di *efficiente conduzione associata dei fondi*, invero del tutto estemporaneo e dedotto da un'erronea lettura del citato art. 16, comma 5°, della legge n. 817 del 1971¹⁷, ciò che la Cooperativa, a conduzione divisa dei terreni, non era stata in grado di dimostrare. Tornata la causa, dopo la fase del rinvio, nuovamente al giudizio della S.C., il principio fu riaffermato nella successiva sentenza resa in quella sede¹⁸.

Ma può ricordarsi anche altra decisione¹⁹, che quanto al diritto di prelazione preteso da una cooperativa (sempre nel veronese) svolgente attività di trasformazione (caseificio) e che conduceva in affitto terreni impiegati per il pascolo del bestiame dei soci, affermò (in questo caso però del tutto correttamente) che affinché il diritto possa essere riconosciuto a una cooperativa non è sufficiente che essa svolga una o più delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ., essendo necessario (in una con il fatto che la cooperativa medesima sia strutturata secondo il modello posto dal comma 1° dell'art. 16, legge n. 817 del

¹⁷ Sulla questione v. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 201 ss.

¹⁸ Cass., 20 novembre 2015, n. 22872.

¹⁹ Cass., 18 giugno 1996, n. 5577.

1971) che la medesima svolga anche attività di coltivazione, che sola costituisce titolo per la prelazione.

Semberebbero dunque essere stati interventi lobbistici originati da tali decisioni la spiegazione di un'iniziativa legislativa, di per sé altrimenti incomprensibile su una fattispecie di così scarsa applicazione, ma il risultato (come subito diciamo) è stato una disposizione abnorme e altresì – se la premessa cogliesse nel segno – del tutto fuori centro rispetto al presumibile intendimento di estendere la prelazione anche alle predette ipotesi²⁰.

La questione fondamentale sollevata dalla disposizione in parola immediatamente concerne l'identificazione del soggetto "società cooperativa" a cui il diritto viene esteso, per la quale si richiama l'art. 1, comma 2°, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che ha per oggetto le «cooperative di imprenditori agricoli (...) [che] utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile (...) prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico» (sancendo tale norma del d.lg. n. 228 del 2001 che, quando ciò si verifichi, dette cooperative, e i consorzi colà parimenti considerati, vanno considerati imprenditori agricoli).

Nonostante però l'onnicomprensività del riferimento alle attività menzionate dall'art. 2135, l'art. 1, comma 2°, d.lg. n. 228 del 2001 incontestabilmente ricomprende unicamente attività connesse²¹, in quanto ricollegate all'utilizzazione di prodotti dei soci, ovvero quali dirette alla fornitura a questi ultimi di beni e servizi per la cura e lo sviluppo del ciclo biologico, ma per contro ai fini della prelazione non si può non richiedere un'attività invece di coltivazione, che non solo costituisce il contenuto del requisito specifico della coltivazione (biennale) posto dall'art. 8, legge n. 590 del 1965, ma che è invero intrinseca alla finalità stessa dell'istituto²². Ne consegue che l'identi-

²⁰ V. al riguardo la successiva nota 24.

²¹ Così già CASADEI, in *I tre "decreti orientamento": della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario a cura di L. Costato, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 734.

²² Cfr. Cass., 20 dicembre 2005, n. 28237: «La qualità di coltivatore diretto deve considerarsi attinente propriamente alla coltivazione della terra e, di conseguenza, il

ficazione da parte del richiamato art. 1, comma 2°, d.lg. n. 228 del 2001 di cooperative solo svolgenti attività connesse si pone in antitesi con l'imprescindibilità per la prelazione di un'attività di coltivazione, che quindi, a tutto concedere, potrebbe configurarsi come meramente secondaria ed occasionale²³, ma in quest'ultimo caso è quantomeno evidente come il riconoscimento del diritto sarebbe privo di ogni giustificazione.

In definitiva, la disposizione dell'art. 7-ter della legge 11 agosto 2014, n. 116, non sembra neppure in grado di trovare spazio di applicazione²⁴, mentre una cooperativa che svolga attività di coltivazione (sia a conduzione diretta, che ripartita tra i soci) potrà continuare a vedersi riconosciuto il diritto di prelazione sempre e unicamente ai sensi e alle condizioni dell'art. 16, legge n. 817 del 1971. Conseguentemente – lo anticipiamo fin d'ora – tale fattispecie non verrà ripresa nel Progetto e la norma verrà riciclata nella proposta previsione concernente la prelazione delle cooperative.

4. Con il d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, all'art. 2, comma 3°, il legislatore ha disposto un'ulteriore e rilevante estensione del diritto di prelazione, attribuendolo alle società agricole di persone, a condizione che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di

diritto di prelazione e riscatto è riconosciuto dall'ordinamento a condizione che il soggetto coltivi il fondo (quale proprietario o conduttore, a seconda dei due casi previsti), così rimanendo degradata l'esistenza del bestiame da allevare o da governare al rango di mera evenienza, ovvero di attività complementare alla coltivazione della terra o, comunque, aggiuntiva rispetto alla concreta coltivazione del fondo, rivelandosi, così, insufficiente, ai detti fini, l'esclusivo esercizio dell'attività di allevamento del bestiame» (conf., *ex plurimis*, Cass., 21 dicembre 1995, n. 13022).

²³ Solo precisandosi (ripensando alla fattispecie della cooperativa veronese di cui alle richiamate decisioni della S.C.) che tra le prestazioni di servizi – specificamente previsti come diretti alla cura ed allo sviluppo del *ciclo biologico* – non potrebbe farsi rientrare il procacciamento di fondi, tale attività essendo invece propria delle cooperative *di coltivazione*, con ripartizione dei fondi tra i soci.

²⁴ Solo per riprendere il discorso in ordine alla presunta *occasio legis*, la norma in esame pertanto neppure potrebbe giovare nelle ipotesi oggetto delle decisioni della S.C. sopra ricordate, non rientrando il caso della Cooperativa a conduzione ripartita dei fondi nella fattispecie dell'art. 1, comma 2°, d.lg. n. 228 del 2001, mentre per il Caseificio era assente ogni attività di coltivazione, in quanto il fondo in affitto era utilizzato (ben più congruamente con riferimento alla sua specifica attività) per il pascolo del bestiame di soci.

coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 ss. cod. civ.

Possiamo subito evidenziare che questo criterio della *metà* immediatamente differenzia la società identificata dalla norma in esame da quella, composta invece interamente da coltivatori diretti, che l'art. 7, comma 1°, legge n. 203 del 1982 (“gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono ed attuano la coltivazione diretta dei fondi”) equipara al coltivatore diretto ai fini della disciplina dei contratti agrari, con la conseguenza, fra l'altro, che la società titolare del diritto di prelazione non è neppure necessariamente parte di un contratto di affitto qualificabile come a coltivatore diretto, a cui solo fa invece riferimento il comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965.

La nuova disposizione si colloca nell'ambito di un decreto con il quale si è posto parzialmente mano alle qualificazioni soggettive²⁵ e si è introdotta la figura dell'imprenditore agricolo professionale, che va a sostituirsi a quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale²⁶, e che avrebbe quindi anche rappresentato un'ottima occasione per disciplinare su nuove basi l'istituto della prelazione, svincolandolo dallo stereotipo della coltivazione diretta, ormai anacronistico nel declino della corrispondente tipologia soggettiva sia dal profilo della sua specifica identità, sia da quello della sua centralità nel panorama giuridico agrario, declino che questo provvedimento normativo definitivamente sancisce. Era quindi evidente l'opportunità di riscrivere fin d'allora la disciplina della prelazione – in luogo della sua mera estensione alle società – alla luce dei nuovi parametri della professionalità (intesa come dedizione maggioritaria all'attività agricola) e di competenza, su cui si è incardinata la figura dell'i.a.p.

Ciò non è stato, e se l'attribuzione della prelazione alle società

²⁵ Invero in ritardo rispetto alla precedente delega di cui ancora all'art. 8, comma 1°, lett. a, della legge 5 marzo 2001, n. 57, che tra i criteri direttivi dei decreti delegati di allora già prevedeva la «definizione dei soggetti imprenditori agricoli, della pesca e forestali e riordino delle qualifiche soggettive».

²⁶ Innovazione che potremmo peraltro dire “fuori tempo massimo”, quando cioè a livello comunitario la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale era già stata definitivamente abbandonata con il reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, art. 55 (cfr. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004*, cit., p. 864 s.).

di persone di per sé può certamente valutarsi con favore, corrispondendo alla più ampia prospettiva legislativa di incrementare le forme associative in agricoltura, tuttavia il suo ancoraggio alla coltivazione diretta ha creato una commistione tra due discipline che sono invece sempre state alternative, a ragione delle diverse realtà delle fattispecie regolate – dall’una parte un’impresa individuale a base familiare, dall’altra una invece collettiva – così generando non pochi problemi ed incertezze, e anzi alla fine palesi incongruenze, anche se i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da società sono ancora in numero limitato e pertanto la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa²⁷.

Una prima serie di questioni è però immediatamente individuabile, a cominciare dalla stessa identificazione di chi sia questo socio *coltivatore diretto*, per il quale è obbligato il riferimento alla fattispecie dell’art. 31, legge n. 590 del 1965. A questo riguardo si deve tuttavia subito evidenziare, dall’un verso, che il soggetto considerato da tale norma è immediatamente il titolare dell’azienda e, dall’altro verso, che la sua qualifica è indissolubilmente correlata alla specificità di questa, come fondata sulla partecipazione lavorativa familiare, e altresì, attraverso il parametro della capacità lavorativa, immediatamente legata al fondo coltivato: quella del coltivatore diretto non è cioè una mera qualifica professionale basata su elementi puramente soggettivi (come invece avviene per l’omonima figura identificata ai fini previdenziali²⁸, o come può dirsi per l’imprenditore agricolo professionale e come per quest’ultimo evidenziato anche dal fatto che i requisiti sono oggetto di uno specifico accertamento demandato “ad ogni effetto” alla Regione [art. 1, comma 2°]), che si possa quindi anche acquisire *aliunde* per poi (almeno virtualmente) spenderla nella società²⁹.

²⁷ Tali problematiche sono state già da noi considerate in CASAROTTO, *L'estensione della prelazione agraria alle società*, cit., p. 284 ss., a cui ampiamente attingeremo nella formulazione delle annotazioni che seguono.

²⁸ Eccezionalmente peraltro ciò avviene anche nei rapporti interprivatistici: cfr. l’art. 48, comma 4° e art. 49, comma 4°, legge n. 203 del 1982.

²⁹ Su tali questioni cfr. M. CIAN, *Note sui rapporti tra la nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.) e le categorie del diritto commerciale*, in *Riv. dir. agr.*,

Ne discende allora la necessità che la qualità di coltivatore diretto sia acquisita nella società e ciò pure in mancanza di un'espressa disposizione come quella posta dall'art. 1, comma 1°, d.lgs. n. 99 del 2004 per l'imprenditore agricolo professionale, specificante appunto che l'attività svolta nella società giova a fare acquisire alla persona fisica la qualifica. Ma tale situazione a stretto rigore neppure appare configurabile, perché mentre la figura delineata dall'art. 31 è un imprenditore, il socio tale non è e quindi non può acquisire, né mantenere nella società una qualifica individuale per la quale manca la fondamentale premessa. Vero è che per superare in qualche modo tale obiezione si potrebbe invocare il tradizionale principio della "trasparenza", che specie nel settore agricolo consente di identificare la società (semplice) come esercizio collettivo di impresa da parte di più imprenditori³⁰, ma ciò presupporrebbe che tutti i soci siano tali (siano cioè tutti soci d'opera) mentre la norma in parola da questo prescinde; contemporaneamente, per il fatto che la disposizione attribuisce il diritto di prelazione alla società e non ai soci personalmente, la prima assume una posizione preponderante, ciò che pure contribuisce ad oscurare (quantomeno in parte) la prospettiva della trasparenza³¹.

Ma l'incongruità maggiore, già dal profilo sostanziale, della scelta normativa di ancorare la prelazione alla presenza di soci coltivatori diretti discende dalla rilevata, inscindibile connessione della qualifica, attraverso il parametro della capacità lavorativa, con una specifica struttura aziendale, che non può allora essere che il fondo con

2005, I, p. 68 ss., *ivi* alle p. 88 ss., nonché JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004*, cit., p. 866 ss.

³⁰ È noto l'ampio dibattito sviluppatosi in dottrina su questo argomento, correlato alla tematica relativa all'autonomia soggettiva della società di persone, per il quale rinviamo alle indicazioni in CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 222.

³¹ Tutto ciò conduce CARMIGNANI, *Le società agricole*, cit., p. 245 s. addirittura a configurare nella fattispecie assunta dalla norma prelazionale un "modello societario inedito", che abbia necessariamente origine attraverso il conferimento in società da parte dei soci delle loro aziende con le quali già esercitavano l'impresa diretto-coltivatrice e la conseguente fusione delle medesime. Senza la necessità di ciò commentare, basti replicare che una volta instaurata l'impresa collettiva, tale pretesa origine perde di significato, perché per conservare la qualifica il coltivatore diretto dovrebbe pur sempre essere tale con riferimento all'attività svolta nella società e non già a quella remota.

cui si svolge l'attività della società, ma questo comporta – affinché appunto detta capacità lavorativa possa sussistere – una limitazione della fattispecie attributiva della prelazione alla presenza di una dimensione fondiaria assurdamente riduttiva rispetto alle più vaste prospettive operative della forma societaria (e qualora anzi la società svolga anche un'ulteriore attività agraria, è la complessiva forza lavoro richiesta per il tutto che viene in considerazione³²). Si consideri altresì che non potranno neppure tenersi in considerazione gli eventuali familiari del socio qualificato, che pure prestino la loro attività nella società (a meno che non siano a loro volta soci e quindi come tali rilevino), dato che centro di riferimento è la società e non il socio³³. Anche poi ipotizzandosi che quando i soci che prestano direttamente la loro attività siano più di uno, la loro forza lavoro disponibile si sommi al fine del computo della richiesta quota dell'1/3³⁴, è evidente come tale società con (almeno) la metà soci “coltivatori diretti” risulti del tutto asfittica, neppure eguagliando l'ipotesi in cui i soci qualificati coltivino invece ciascuno il fondo societario, tra loro suddiviso, in regime di impresa familiare coltivatrice: si perviene così all'assurdo risultato che un acquisto che sarebbe stato possibile per i soci se imprenditori individuali, non lo sia invece per la società di cui questi facciano parte. Si può anzi aggiungere che, nella prospettiva della coltivazione diretta, sarebbe stato allora più coerente attribuire la prelazione alla sola società interamente tra coltivatori diretti, in parallelo con quanto previsto dall'art. 7, comma 1°, della legge n. 203 del 1982 per il contratto di affitto.

Da diversa prospettiva, altra anomalia deriva dal fatto che i soci coltivatori diretti potrebbero impiegare nella società solo parte della

³² Ciò in quanto, come d'ordinario, la forza lavoro computabile per la prelazione è quella residua rispetto ad altre attività lavorative, né d'altro canto potrebbe farsi questione di discernere a cosa, nell'ambito dell'attività societaria, il socio dedichi la propria.

³³ L'incompatibilità dell'impresa familiare con la disciplina societaria è confermata da Cass., sez. un., 6 novembre 2014, n. 23676, seguita da Cass., 13 ottobre 2015, n. 20552.

³⁴ Si terrà conto cioè della “complessiva capacità lavorativa” dei soci, così come previsto dal comma 9° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 per il caso di esercizio congiunto da parte di alcuni solo dei più affittuari, peraltro con riferimento alla capacità lavorativa “finale”, quella cioè riportata al fondo da acquistarsi e posta in via generale dall'ultima previsione del comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965.

loro attività lavorativa (essere cioè *part-time*, magari perché gestiscono in proprio altra azienda³⁵), e pur tuttavia valgono a realizzare il criterio numerico *pro capite* previsto dalla norma, che incontestabilmente perde così di significato, solo verificandosi una decurtazione della forza lavoro disponibile per la società, che va rapportata all'attività effettivamente prestata.

Senza dilungarci in ulteriori questioni³⁶, alla fine la scelta legislativa di ancorare la prelazione alla presenza di soci "coltivatori diretti", per una società che, come tale (e come ripetutamente specificato) nulla ha a che vedere con la "diretta coltivazione", così legandola agli impropri e per essa asfissianti limiti ricollegati alla capacità lavorativa dei predetti soci (che, come visto, a stretto rigore "coltivatori diretti" in realtà neppure possono giuridicamente riconoscersi), rimane priva di ogni valida giustificazione.

L'unica via di uscita, se si voglia ancora valorizzare la "coltivazione diretta" per l'identificazione di una tipologia societaria a cui attribuire la prelazione, si manifesta allora quella di assumere il requisito nella sua prospettiva professionalmente qualificante, come attività lavorativa personale e anche manuale, sganciandola però dalla capacità lavorativa, specifica invece per l'identificazione del "vero" coltivatore diretto dell'art. 31, legge n. 590 del 1965 (nonché dell'art. 6, legge n. 203 del 1982, ma già a mente degli artt. 2083 e 1647 cod. civ.).

Per quanto poco sopra accennato, si deve piuttosto richiedere, accanto alla maggioranza numerica, la prevalenza dell'attività svolta dal socio qualificato nella società medesima, quale impegno di vita che giustifichi il riconoscimento alla società agricola di quel plusvalore a cui si intende ancora subordinare l'attribuzione della prelazione.

È questa la soluzione accolta nel Progetto.

³⁵ Per quanto già sopra evidenziato, la qualità di coltivatore diretto acquisita con riferimento alla propria azienda non può in alcun modo giovare alla società se il soggetto non svolga pari attività lavorativa personale e diretta anche in questa.

³⁶ Ma per altre problematiche cfr. CASAROTTO, *L'estensione della prelazione agraria alle società*, cit., p. 284 ss.

5. All'i.a.p. la prelazione viene estesa dall'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016, dove l'improvvisazione è subito resa manifesta dal concernere tale legge una miriade disparata di argomenti nel settore agricolo, agroalimentare e pesca³⁷, con un intervento che inserisce al secondo comma dell'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817 (il cui *incipit* è: «Detto diritto di prelazione, con le modifiche previste nella presente legge, spetta anche»), il seguente: «2-bis) all'imprenditore agricolo professionale iscritto nella previdenza agricola proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti», così allora attribuendogli la prelazione solo quando il medesimo sia appunto proprietario confinante e non già anche quando sia conduttore del fondo oggetto di compravendita.

L'auspicio che la prelazione fosse estesa anche all'i.a.p., e anzi che fosse rimodellata sulla configurazione professionale del medesimo, era stato da me espresso in varie occasioni³⁸, ma tale ultimo intervento legislativo risulta schizofrenico, sia nella sua incomprensibile limitazione alla sola prelazione del confinante, contraria a ogni ordine di priorità funzionale dell'istituto, sia nella collocazione dell'i.a.p. all'interno della norma precedente, con l'accentuazione quindi di una omogeneità con le altre ipotesi colà disciplinate (mezzadri e coloni *post* legge n. 756/1964 e coltivatore diretto proprietario confinante) invece del tutto assente, nulla evidentemente avendo l'i.a.p. a che vedere con la coltivazione diretta e con la disciplina articolata su questa, specificamente invece richiamata dal comma 2° dell'art. 7, legge n. 817 del 1971, né con il requisito della capacità lavorativa posto dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965.

³⁷ Detta legge, intitolata "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale", conteneva anche una delega al Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della legge (entro cioè il decorso 25 febbraio 2018), uno o più decreti legislativi per l'adozione di un codice in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali.

³⁸ Così in *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 230 e similmente, ancora prima del d.lg. n. 99 del 2004, in *Il diritto di prelazione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, 3ª ediz., Padova, 2003, p. 527.

La norma poi fa palese riferimento al solo i.a.p. persona fisica, malgrado la valorizzazione che già il d.lg. n. 99 del 2004 faceva anche delle società i.a.p.

6. Così riconsiderati i vari titolari della prelazione, possiamo formulare una prima conclusione quanto alla domanda prospettata all'inizio, se esista cioè ancora un istituto unitario. La risposta può essere positiva, ma solo se lo si ricolloca in un contesto che ormai nulla ha più a che vedere con la logica e le finalità della proprietà coltivatrice, nell'ambito della quale il diritto è sorto, per rileggerlo immediatamente nella prospettiva dell'impresa agricola di coltivazione dei fondi, purché qualificata da una plusvalenza costituita dalla partecipazione all'attività imprenditoriale o di soggetti dediti alla diretta coltivazione, ovvero caratterizzati dalla particolare professionalità dell'i.a.p.

In questo contesto la prelazione ben può continuare a svolgere il suo ruolo di strumento diretto a rafforzare l'impresa attraverso l'acquisizione della proprietà del terreno impiegato per lo svolgimento dell'attività, e che ciò costituisca una finalità sempre attuale lo confermano le stesse norme che hanno esteso il diritto agli ulteriori beneficiari sopra esaminati, nonché i provvedimenti a favore dell'imprenditoria giovanile diretti all'acquisizione di fondi (cfr. l'art. 4, legge 15 dicembre 98, n. 441 e, con specifico riferimento alla prelazione, l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001). La sua base costituzionale viene bensì a ridursi a ragione del richiamo dell'art. 47 Cost. unicamente alla proprietà diretta coltivatrice, ma poggia ancora sul solido fondamento della funzione sociale rapportata ai modi di acquisto della proprietà dell'art. 42, comma 2°, Cost., nonché sulla previsione dell'art. 44, comma 1° e pur sempre dell'art. 35, comma 1°, Cost.

La disciplina della prelazione – per le conclusioni a cui siamo pervenuti – va però riscattata dai requisiti più specifici della coltivazione diretta e della proprietà coltivatrice, che ormai, come detto, non forniscono più una base comune all'istituto, e ciò vale anzitutto per quello posto dall'ultima parte del comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, per il quale il fondo che si intende acquisire con l'esercizio della prelazione, in aggiunta ad altri eventualmente possedu-

ti in proprietà o enfiteusi, non può superare il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia. Abbiamo infatti riscontrato come già attualmente la riferibilità di tale requisito anche ai soggetti ai quali la prelazione è stata ulteriormente estesa, dalle società cooperative alle società di persone, sia del tutto opinabile ed anzi per quanto esposto senz'altro da escludere, per poi risultare fin inconfigurabile per l'i.a.p., per la radicale estraneità al medesimo di quell'attività lavorativa, anche manuale, che costituisce l'ineludibile substrato del requisito.

Ma una volta riconosciuto il tramonto della specificità funzionale della prelazione alla formazione di proprietà diretta coltivatrice, mantenere il limite in parola per il solo coltivatore diretto finirebbe per creare una discriminazione a suo danno, che anch'essa non potrebbe trovare valida giustificazione. Avverso la sua conservazione depone anche la scoloritura della coltivazione diretta come attività primieramente fondata sul fattore produttivo costituito dal lavoro personale e familiare dell'imprenditore, che ormai da tempo ha ampiamente perso le sue specifiche caratteristiche, specie a seguito del cadere di ogni limitazione in ordine all'impiego delle macchine agricole³⁹ e in particolare del contoterzismo, che ha generalizzato la possibilità di utilizzazione delle più evolute tecniche di coltivazione, una volta riservate, per l'ingente investimento di capitali richiesto per l'acquisizione della macchine più sofisticate sulle cui utilizzazione quelle si basano, alle aziende medio-grandi⁴⁰. Ciò ha fatto sì che il requisito in parola abbia ormai perso consistenza anche nella sua concreta applicazione in sede giudiziale, e nei fatti la verifica della sua sussistenza (almeno quando la divergenza tra consistenza del

³⁹ Anche se di per sé all'art. 31 della legge n. 590 del 1965 non compare ancora la specificazione che l'impiego delle macchine agricole viene computato ai fini del calcolo delle giornate necessarie per la coltivazione del fondo, che si rinviene poi all'art. 6, legge n. 203 del 1982.

⁴⁰ La compatibilità con la qualifica di coltivatore diretto del ricorso al contoterzismo per lo svolgimento dei lavori agricoli, è espressamente, e specificatamente ai fini della prelazione, riconosciuta da Cass., 26 ottobre 1998, n. 10626, e da Cass., 13 dicembre 2004, n. 23198 (non massimata, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2006, II, p. 596), con il limite ovviamente che l'attività dei contoterzisti non sia senz'altro sostitutiva di quella del coltivatore (Cass., 21 settembre 2010, n. 19975 e Cass., 22 aprile 2009, n. 9561).

nucleo familiare e l'estensione del fondo non sia macroscopica e il risultato già scontato in partenza) viene a dipendere dal criterio determinativo assunto dal CTU: questi infatti alle volte – ma sono le meno frequenti e in ogni caso ciò avviene del tutto a suo arbitrio, solitamente non contenendo il quesito postogli dal Giudice alcuna indicazione al riguardo – procede a una diretta valutazione con il ricorso a criteri tecnico-agronomici, pervenendo così in genere a riconoscimenti estesi della capacità, con il rischio però allora che il requisito limitativo risulti di fatto vanificato, rientrandovi aziende che fuoriescono da ogni tipologia di azienda medio-piccola, con la quale deve pur sempre identificarsi quella diretto-coltivatrice⁴¹; il più delle volte tuttavia (anche per la semplicità, comodità e immediatezza del riscontro), il consulente fa ricorso a tabelle di ettarocoltura variamente individuate, che portano a risultati ben più restrittivi⁴², a tutto danno del coltivatore reclamante la prelazione, avendosi in conclusione una panoramica di soluzioni eterogenee e discordanti e alla fine arbitrarie.

La scelta da noi compiuta nel Progetto, di una soppressione del requisito, ci sembra pertanto del tutto giustificata.

Quanto all'identificazione dei destinatari del diritto, pervenuti, ad oggi, all'estensione dell'originaria prelazione del coltivatore diretto prima alle cooperative di lavoratori manuali della terra, poi anche alle società di persone con la presenza di soggetti diretto-coltivatori

⁴¹ Una CTU attuata con riscontro diretto, disposta e fatta propria dalla Corte di appello di Brescia in una causa decisa con sentenza 12 maggio 2008, n. 477, inedita, ha riconosciuto una capacità lavorativa *pro capite* per terreni a seminativo, con il criterio dell'1/3, di oltre ha 130.

⁴² Si deve anzi ricordare che dette tabelle sono dirette all'accertamento di un sufficiente impegno del coltivatore nell'attività agricola – così ad es. quelle dell'INPS ai fini dell'iscrizione nel sistema previdenziale agricolo, nonché quelle finalizzate all'accesso a provvedimenti vari di sostegno all'agricoltura previsti dalle normative UE e/o regionali – che è quindi favorito da parametri di ettarocoltura elevati, come in effetti generalmente sono quelli delle tabelle, che però applicati poi quali limiti invece massimali ai fini della prelazione finiscono per agire in senso impropriamente riduttivo. Al riguardo mi si consenta il rinvio alla mia nota *La problematica identificazione della capacità lavorativa (e due questioni in tema di pagamento del prezzo del riscatto)*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 408 ss., in commento ad App. Venezia, 3 novembre 2011, che ha affrontato la questione della diversità dei parametri delle varie tabelle a cui il CTU può ricorrere, prospettando un criterio di media ragionata delle medesime.

e infine all'i.a.p. (pur per quest'ultimo nell'assurda limitazione all'ipotesi del confinante, da senz'altro eliminare), sussistono tutte le ragioni, sulla spinta dell'incrociato *favor* del d.lg. n. 99 del 2004 per l'i.a.p. e per l'impresa associata, per un ulteriore passo, per così ampliare nel Progetto il diritto anche alla società di persone i.a.p. e alla cooperativa i.a.p.

A conclusioni di queste considerazioni, si deve prendere atto che la perdita non solo dell'esclusività quale beneficiario del provvedimento, ma finanche di centralità, della figura del coltivatore diretto, così come identificato all'art. 31 della legge n. 590 del 1965, derivante appunto dall'ingresso di nuovi soggetti quali beneficiari, e il conseguente distacco dalla logica e dalle caratteristiche della "proprietà coltivatrice", in una con l'identificazione di una diversa collocazione dell'istituto, così come sopra individuate e anzi sostanzialmente già attuali, portano a concludere per il riscontro dell'esistenza, forse invero già oggi, ma ancor più nella configurazione del Progetto, di quella che ormai non si può che definire come la "nuova" prelazione agraria.

PROGETTO DI TESTO
DELLA DISCIPLINA DELLA PRELAZIONE AGRARIA

SOMMARIO: Art. 1: testo e note esplicative. - Art. 2: testo e note esplicative. - Art. 3: testo e note esplicative. - Art. 4: testo e note esplicative.

ART. 1

[1] *In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi agricoli l'affittuario dei medesimi, nonché il proprietario di terreni a confine, hanno diritto di prelazione, a parità di condizioni, qualora siano:*

a) *coltivatore diretto del fondo, come definito all'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590;*

b) *imprenditore agricolo professionale, come identificato all'art. 1, comma 1°, d.lg. 29 marzo 2004, n. 99.*

[2] *Detto diritto è attribuito inoltre:*

c) *alle società agricole di persone, come identificate all'art. 2, d.lg. 29 marzo 2004, n. 99;*

d) *alle società cooperative agricole che attuino la coltivazione della terra, sia a conduzione unita dei terreni che con la loro divisione tra i soci, in entrambi i casi sempre che almeno la metà dei soci sia dedicata alla diretta coltivazione dei fondi, ovvero sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale.*

[3] *In tutti i casi del precedente comma detti soci devono impiegare almeno la metà del proprio tempo complessivo di lavoro nell'attività svolta nell'ambito della società.*

[4] *Per gli imprenditori agricoli professionali l'accertamento da parte delle Regioni di cui all'art. 1, comma 2°, d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, fa presumere la sussistenza dei relativi requisiti soggettivi.*

[5] *Ai fini del riconoscimento della prelazione i soggetti di cui ai commi 1° e 2° devono essere iscritti nella sezione speciale del registro delle imprese previsto dall'articolo 2188 e seguenti del codice civile. Nel caso di società da detta iscrizione deve risultare altresì la presenza di soci coltivatori diretti, ovvero di imprenditori agricoli professionali, nella misura stabilita alle precedenti lettere c) e d).*

[6] *I predetti soggetti non devono avere venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a euro 155,00, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria. Devono altresì coltivare il fondo oggetto di affitto, ovvero il proprio fondo a confine con quello offerto in vendita, da*

almeno due anni; detto requisito per i soggetti di cui al comma primo è realizzato anche qualora l'attività di coltivazione sia svolta quale socio di società di persone. Le società devono aver maturato il biennio nel possesso dei requisiti previsti al precedente comma 2°.

[7] *Gli assegnatari dei fondi acquistati dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), ovvero dalla Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice, sono equiparati ai proprietari coltivatori diretti.*

[8] *Non costituisce impedimento alla prelazione del proprietario confinante, né limite all'estensione della medesima quanto ai terreni che ne sono oggetto, l'interposizione di strade interpoderali o vicinali, anche in presenza di servitù pubbliche di transito, né quella di canali, anche consortili, che svolgano prevalente funzione a servizio dei fondi limitrofi.*

Note esplicative all'art. 1

Comma 1° – L'individuazione dei soggetti, così come attuata, deriva direttamente dalle considerazioni svolte nelle Considerazioni introduttive.

È stato omesso ogni riferimento a mezzadri, coloni e compartecipanti in quanto figure non più attuali.

Alla lett. a) si è riproposta la titolarità del coltivatore diretto, che a differenza dell'i.a.p. potrà quindi continuare a reclamare la prelazione anche se dedica all'agricoltura un'attività solo *part-time* e anche se privo di quei requisiti di professionalità, che abbiamo sopra valorizzati con riferimento all'i.a.p. Un argine tuttavia alla rilevanza di situazioni del tutto secondarie deriva dalla necessità *infra* posta dell'iscrizione al registro delle imprese.

Non si riproducono le disposizioni dell'art. un., co 1°, della l. 265/1976, in quanto l'estensione della prelazione anche a coltivatori diretti non dediti abitualmente alla coltivazione della terra è assolutamente incompatibile con gli attuali indirizzi di politica agraria e con l'impostazione accolta nel Progetto (gli ulteriori commi risultano poi già *ex se* non più attuali).

La lettera b) prevede la prelazione dell'i.a.p., che si è estesa alla fattispecie dell'affittuario, assurdamente tralasciata dalla legge n. 154 del 2016. Vero è che il diritto dell'i.a.p. quale conduttore trova così origine in un contratto che non può qualificarsi come a coltivatore diretto, com'è invece quello nella previsione del comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, ma tale discrasia già sussiste anche attualmente per la prelazione della società di persone quale affittuaria, il cui contratto, in quanto solo parzialmente composta da soci coltivatori diretti, parimenti non può rientrare neppure nell'equiparazione posta dall'art. 7, comma 1°, della legge n. 203 del 1982.

Si è altresì soppressa la specificazione dell'iscrizione dell'i.a.p. alla previdenza agricola posto dal n. 2-*bis* dell'art. 7, legge n. 817 del 1971 (norma introdotta dall'art. 1, comma 3°, legge n. 154 del 2016) in quanto anomala nell'ambito di rapporti interprivatistici, mentre una sua virtuale funzione delimitativa con riferimento agli specifici requisiti per l'iscrizione alla gestione previdenziale rimane assorbita da quelli già propri dell'i.a.p.

Si può evidenziare che la qualità di i.a.p. di per sé (diversamente da quanto necessariamente avviene per il coltivatore diretto) non ha alcun riferimento specifico ai fondi interessati alla prelazione, potendo anche essere stata acquisita *aliunde*, ma la relazione con il fondo oggetto del contratto di affitto, o con quello già in proprietà a confine, deriva dal requisito della coltivazione biennale, posto dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 e ripreso al comma 6° dell'art. 1 del Progetto, da cui discende la necessità che la sua attività sia specificamente svolta su questi.

Comma 2° – Al comma 2°, lett. c), sulle società agricole di persone, per quanto esposto nelle Considerazioni introduttive in ordine all'irrifiribilità al socio della qualifica di coltivatore diretto, così come derivante dall'art. 31, legge n. 590 del 1965, e in particolare per quanto si è detto sull'improponibilità per le società del requisito della capacità lavorativa già quanto a quella "iniziale", a quella qualifica del socio collegata, per mantenere l'ancoraggio alla figura professionale in parola, slegandola dalla capacità lavorativa, si è fatto ricorso al concetto di diretta coltivazione dei fondi, così richiamando le sole caratteristiche tipologiche dell'attività personale e anche manuale propria del soggetto coltivatore diretto (tale terminologia è equivalente a quella di "coltivatore della terra" che si rinviene all'art. 16, comma 1°, legge n. 817 del 1971, con riguardo alle cooperative, ma che appare non più attuale).

Analoghe considerazioni si possono ripetere per le cooperative a conduzione diretta, mentre in quelle a conduzione ripartita i soci rivestono già in proprio la stessa qualifica imprenditoriale.

Si è poi estesa la prelazione anche alle società i.a.p., sembrando questo – dopo il riconoscimento (ancorché monco!) da parte della legge n. 154 del 2016 della prelazione all'i.a.p. soggetto individuale – in linea sia con l'affermazione ormai prioritaria di tale figura professionale, sia con il *favor* per la struttura societaria già propria del d.lg. n. 99 del 2004 (cfr. le *Considerazioni introduttive*), per esse parallelamente richiedendosi una percentuale di partecipazione di i.a.p. pari a quella prevista per la società con soci diretto-coltivatori.

Alla lett. d), la norma sulla prelazione delle cooperative risulta da un recupero dell'art. 7-ter della legge n. 116 del 2014 (tolto l'assurdo riferimento all'art. 1, comma 2°, d.lg. n. 228 del 2001, che abbiamo riscontrato riguardare le sole cooperative che svolgono attività connessa) nonché, quanto alla concorrente disposizione dell'art. 16, legge n. 817 del 1971, con l'abbandono del criterio della totalità dei soci qualificati (tutti, a vario titolo, coltivatori manuali della terra), per riprendere quello della metà, che già si rinviene nella previsione dell'art. 7-ter della legge n. 116 del 2014, in corrispondenza a quanto stabilito per le società di persone dall'art. 2, comma 3°, d.lg. n. 99 del 2004.

Si è invece soppressa la prescrizione dell'art. 7-ter, che sia coltivatore diretto anche la metà degli amministratori, oltre che dei soci, poiché ritenuta un aggravio privo di giustificazione rispetto alle previsioni per la società di persone¹. Si è poi recuperata dall'art. 16, legge n. 817 del 1971 la specificazione

¹ Caratterizzante le cooperative, similmente a quanto avviene per le società di persone, è la partecipazione all'attività della società del socio e non già la qualifica degli am-

della conduzione unita ovvero suddivisa dei terreni, così che nel primo caso il socio lavoratore qualificato deve svolgere la sua attività senz'altro nell'ambito dell'impresa societaria, mentre nel secondo la coltivazione qualificante il socio viene attuata nell'impresa propria di costui, in quanto associata in cooperativa.

Si sono altresì aggiunte le cooperative i.a.p., per le medesime ragioni già sopra esposte per le società di persone i.a.p.

Comma 3° – Si è introdotta, per tutte le ipotesi di prelazione delle società, la richiesta che i soci qualificanti dedichino almeno la metà del proprio tempo lavorativo alle medesime, per evitare che una volta scelto il criterio della sola maggioranza (numerica), questi possano svolgere nella società un'attività solo marginale, perché tanto allora varrebbe concedere la prelazione senz'altro alle "società agricole" come tali e senza ulteriori requisiti; tale ultima soluzione tuttavia non rientra nella logica neppure del d.lg. n. 99 del 2004, che per il riconoscimento della prelazione ha richiesto un plusvalore, che non può che identificarsi nella dedizione professionale dei soci qualificanti alla società medesima (cioè una scelta di vita, quantomeno nella misura specificata).

Soppressione – Si è poi soppressa, quanto alle ipotesi di prelazione del confinante, la circostanza impeditiva prevista dall'art. 7, comma 2°, n. 2, legge n. 817 del 1971, data dall'insediamento di affittuari coltivatori diretti dei fondi offerti in vendita, sostituito dalla gradazione delle prelazioni, introdotta dall'art. 2, comma 2° del Progetto, il tutto per le ragioni *infra* esposte.

Comma 4° – L'art. 2, comma 2°, d.lg. n. 99 del 2004 stabilisce che le Regioni accertino il possesso dei requisiti per il riconoscimento della qualifica di i.a.p. (che viene così oltre tutto ad acquisire un carattere di stabilità) «ad ogni effetto» (una deroga è però subito riconosciuta all'INPS con la facoltà di procedere a un proprio accertamento ai fini previdenziali), ma ritengo che tale disposizione debba essere limitata agli effetti previsti dalla predetta legge, tutti ricadenti nella sfera pubblicistica, principalmente in materia tributaria e creditizia², in quanto l'estensione dell'accertamento regionale anche alla prelazione comporterebbe la sottrazione alla verifica giudiziale dell'effettiva sussistenza dei relativi requisiti soggettivi, che d'altra parte vanno specificamente riferiti al momento della vicenda prelazionale e non già a quello precedente oggetto dell'accertamento. Si è quindi ritenuto di piuttosto ricollegare a tale accertamento un effetto di mera presunzione dell'esistenza dei requisiti soggettivi a

ministratori, mentre quest'ultima è invece valorizzata dall'art. 1, comma 3°, d.lg. n. 99 del 2004 quanto alle società di capitali a ragione dell'ordinario divieto di conferimento d'opera da parte dei soci e la conseguente impossibilità di integrare, in qualità di soci, il requisito della dedizione all'attività lavorativa agricola (cfr. M. CIANI, *Note sui rapporti*, cit., pp. 73 ss. e 88 ss.).

² Peraltro il richiamo del comma 5-*quater* dell'art. 1 alla disciplina dell'i.a.t.p. estende la questione anche ad alcuni profili privatistici ricollegati a tale ultima disciplina, e così per quanto previsto dall'art. 7, d.lg. n. 228 del 2001 sul concorso di prelazione da parte di più confinanti, per i quali tuttavia parimenti vale quanto precisiamo nel testo.

base della qualifica, di cui potrà giovare sia il soggetto individuale, sia la società quanto all'esistenza dei presupposti per la qualificazione del socio.

Per le società, vale solo ancora evidenziare come invece già di per sé sia estraneo alla presunzione del comma 4° il requisito del comma 3°, inerente all'impiego dei soci di almeno la metà del proprio tempo complessivo di lavoro nell'attività svolta nell'ambito della società, che è senz'altro oggetto di prova diretta da parte della reclamante la prelazione.

Comma 5° – Il comma 5° generalizza la necessità dell'iscrizione al registro delle imprese, già emersa dai provvedimenti più recenti³. Oltre a svolgere una ben necessaria funzione di trasparenza delle situazioni, tale onere vale anche a escludere dalla prelazione situazioni di assoluta marginalità, che come tali saranno indotte a trascurarlo.

Si può ancora rilevare che l'indicazione della qualità di diretto coltivatore ovvero di i.a.p. dei soci nell'iscrizione al registro delle imprese, parimenti prevista dal comma in commento, non potrà non trovare riscontro nella individuazione dei medesimi quali soci d'opera.

Comma 6° – L'importo di euro 155,00 del comma 6° è ripreso dalla *Proposta di un codice agricolo*, a cura di A. Germanò, Giuffrè, 2012, p. 115, che richiama la Circolare n. 221593 del Ministero agricoltura e foreste, d'intesa con il Ministero delle finanze-Direzione generale del catasto, in data 21 aprile 1988, che ha aggiornato l'originaria cifra di L. 1000 in L. 300.000.

Viene altresì riproposto il requisito della coltivazione biennale, posto dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, che dall'un lato vale, come già attualmente, a precisare che l'attività rilevante per la prelazione è unicamente quella di coltivazione (che peraltro anche per le società potrà accompagnarsi allo svolgimento pure di altre attività agricole, come finora riconosciuto per l'imprenditore individuale⁴), dall'altro lato che questa deve necessariamente svolgersi sul fondo oggetto di affitto, ovvero sul proprio fondo a confine con quello offerto in vendita (si è così espressamente inserita l'articolazione con riferimento alle due ipotesi di prelazione, mancante nella disciplina vigente a ragione della diversa collocazione temporale delle due norme); funge altresì, sempre come per l'attuale disciplina, quale garanzia di stabilità dell'insediamento.

Le caratteristiche di tale attività trovano poi corrispondenza nelle diverse tipologie dei soggetti, dall'un lato quindi la coltivazione diretta dei fondi da parte dei coltivatori diretti e dei soci delle società qualificate dalla presenza di diretto coltivatori, dall'altro la partecipazione personale, ma anche solo a livello direttivo, dell'i.a.p. Con riferimento alle società qualificate dalla presenza di soci diretto coltivatori può tuttavia porsi la questione, se per l'attribuzione del-

³ Risulta peraltro opportuna un'integrazione della disciplina dell'iscrizione delle società agricole nel registro delle imprese, espressamente prevedendosi la specificazione della qualità dei soci coltivatori diretti o i.a.p., per la quale v. *infra*, art. 4, comma 3° del Progetto.

⁴ Cfr. *ex plurimis*, Cass., 10 luglio 2014, n. 15766.

la prelazione si debba pretendere che il fondo in affitto, ovvero quello proprio a confine con i terreni posti in vendita, sia necessariamente coltivato da detti soci, potendosi anche ipotizzare, specie in presenza di società conduttrici di vari e ampi appezzamenti, che i medesimi espletino la loro attività solo su altri fondi. Riterrei di dare risposta negativa, in quanto, abbandonata la prospettiva della proprietà coltivatrice come fondante l'istituto, la plusvalenza ai fini della prelazione della società in possesso dei requisiti prescritti risiede immediatamente nella partecipazione dei soci qualificati e non in un loro personale legame con il fondo interessato alla prelazione, ovvero con la tipologia dell'attività esercitata sul medesimo, e pertanto non ho ritenuto di introdurre requisiti più specifici.

La precisazione, nuova, che per i soggetti di cui al comma 1° il requisito della coltivazione biennale è realizzato anche qualora l'attività di coltivazione sia svolta quale socio di società di persone, si contrappone a un'assurda interpretazione della Cassazione⁵, per la quale se il confinante conduce il proprio fondo in società con altri soggetti la prelazione non sussiste, e così sarebbe anche, ad es., nell'ipotesi, presumibilmente frequente (ma altre consimili vengono facilmente in mente!), in cui il padre, proprietario del fondo a confine, per lo svolgimento dell'attività abbia costituito una società con i figli (in ipotesi infra-quarantenni, per giovare dei provvedimenti per l'imprenditorialità giovanile), concludendo altresì con questa un contratto di comodato o di affitto, richiesto dagli Enti regionali per l'inserimento dei fondi nella scheda aziendale e per così poter accedere ai provvedimenti a favore del settore: prelazione di cui avrebbe invece goduto se avesse continuato l'attività nella forma più arcaica di impresa familiare coltivatrice, invece che dare spazio ai figli tramite la società, a dispetto anche dell'attuale *favor* normativo per quest'ultima⁶.

Si specifica poi che le società devono aver maturato il biennio nel possesso dei requisiti previsti al precedente comma 2°, in corrispondenza alla corrente e condivisibile generale interpretazione della corrispondente previsione del comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, per la quale viene in considerazione solo

⁵ Cass., 25 marzo 2016 n. 5952: «Poiché il diritto di prelazione e di riscatto agrari costituiscono ipotesi tassative, regolate dalla legge e non suscettibili di interpretazione estensiva, i diritti di prelazione e di riscatto del confinante, previsti dalla legge n. 817 del 1971 (art. 7, comma 2°, n. 2) non spettano al socio della società semplice, affittuaria del fondo rustico (confinante con il fondo in vendita) ancorché il socio sia anche comproprietario del fondo, dal momento che la norma richiede la coincidenza tra la titolarità del fondo e l'esercizio dell'attività agricola, nella specie riferibile alla società». A tale soluzione si potrebbe d'altro canto contrapporre il riconoscimento, sia pure in diverso ambito, di Cass., 27 gennaio 2016, n. 1565, che facendo applicazione della previsione dell'art. 9, d.lg. n. 228 del 2001, per la quale ai soci coltivatori diretti o i.a.p. di società di persone «continuano ad essere riconosciuti (...) i diritti (...) in favore delle persone in possesso delle predette qualifiche», ha ritenuto non decadere dalle agevolazioni fiscali conseguite per l'acquisto del fondo il proprietario che affitti il proprio fondo ad una società agricola, *in quanto la conduzione prosegue così nella veste di socio*.

⁶ Sulla questione cfr. anche *infra*, in commento al comma 5° dell'art. 2 del Progetto.

un'attività qualificata da titolo idoneo⁷; la previsione vale così anche ad evitare iniziative strumentali dell'ultimo momento. Non si potrà invece sommare al periodo di coltivazione da parte della società uno in cui la coltivazione fosse stata effettuata personalmente da un socio qualificato⁸, in quanto la diversità soggettiva non consente di riproporre la diversa regola riconosciuta per una coltivazione compiuta dal coltivatore diretto sulla base di titoli diversi⁹.

Soppressione – Per quanto esposto nelle considerazioni introduttive, è stato eliminato il requisito posto dall'art. 8, comma 1°, legge n. 590 del 1965 relativo alla capacità lavorativa “finale”, legato esclusivamente alla prospettiva della proprietà coltivatrice e nel Progetto del tutto abbandonata, il tutto come ampiamente argomentato nelle *Considerazioni introduttive*.

Comma 7° – Il comma 7° riproduce l'equiparazione dell'art. 8, comma 1°, d.lg. n. 99 del 2004, esplicitamente includendo anche gli assegnatari dalla Cassa¹⁰.

Comma 8° – Il comma 8° riprende la *vexata quaestio* sulla ricorrenza o meno della prelazione quando tra il fondo offerto in vendita e quello del confinante sia presente un elemento di interruzione, per lo più costituito da strade interpoderali o vicinali (incontestado essendo invece che vie pubbliche interrompono la continuità), ovvero da canali di irrigazione (solitamente) di proprietà consortile (parimenti fuori discorso è il caso di presenza di corsi d'acqua demaniali, quali fiumi e torrenti).

Personalmente ritengo che l'interpretazione negatrice, del tutto formalistica e ingiustificatamente limitativa del diritto, accolta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione¹¹ a dispetto del fatto che si tratti di elementi territoriali direttamente al servizio dell'agricoltura, sia priva di ogni ragionevolezza e pertanto ho proposto la soluzione ora annotata.

Si consideri che problematica parallela (ma finora in verità scarsamente emersa) è quella della presenza di tali elementi all'interno del fondo a confine

⁷ Cfr. Cass., 8 luglio 2005, n. 14450.

⁸ È, ad es., il caso del padre che costituisce una società con i figli, già partecipi all'impresa familiare che coltivava il fondo a confine con quello offerto in vendita.

⁹ Cfr. Cass., 15 marzo 2011, n. 6017 e Cass., 12 febbraio 2002, n. 1971.

¹⁰ Cfr. CASAROTTO, *Commento all'art. 8*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 925 ss.

¹¹ Cass., 5 aprile 2016, n. 6537, nega la prelazione nel caso di strada vicinale, pur non soggetta al pubblico transito, interposta tra i due fondi, in quanto di proprietà comune. Cass., 18 ottobre 2012, n. 17881 già precisava che non deve esistere tra i due fondi separazione alcuna, neppure in parte, per strisce di terreno adibite a strade vicinali o per impluvi naturali per lo scolo delle acque, piovane o di irrigazione, defluenti dai terreni di tutti i proprietari, atteso che tali opere, benché siano formate con porzioni dei terreni latitanti, per la funzione svolta sono distaccate da essi e costituiscono un nuovo bene formatosi per unione, frutto *iure proprietatis* e ha quindi confermato la decisione del giudice del merito che ha escluso la prelazione per due fondi separati, per un tratto, da una strada vicinale, per altro, da un fosso di scolo che si innesta in altro più ampio. Cfr. *amplius*, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 497 s.

oggetto di compravendita, situazione nella quale un'estensione alla medesima della predetta tesi giurisprudenziale rischia di creare frazionamenti sicuramente contrari alla *ratio* invece aggregatrice della fattispecie prelazionale del confinante¹² e pertanto si è espressamente estesa la previsione della norma in parola del Progetto anche a tale fattispecie.

ART. 2

[1] *La prelazione non è consentita nei casi di permuta, vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento, espropriazione per pubblica utilità e quando i terreni in base a piani urbanistici, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, né quando i terreni vengano acquistati dagli Enti ai sensi e per gli scopi previsti dall'art. 12, legge 26 maggio 1965, n. 590, ovvero dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) nello svolgimento delle funzioni ad esso demandate.*

[2] *Ai soggetti di cui ai commi primo e secondo dell'art. 1 sono preferiti, se coltivatori diretti, i coeredi del venditore.*

[3] *Nel concorso tra l'esercizio della prelazione da parte dell'affittuario del fondo offerto in vendita e quello di un proprietario confinante prevale il diritto del primo.*

[4] *Nel caso di più soggetti confinanti, si intendono, quali criteri preferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese, ovvero nella compagine societaria, di coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali di età compresa tra i 18 e i 40 anni, il numero di essi, nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate. Qualora il concorso non trovi così soluzione e in mancanza di un accordo tra i vari esercitanti la prelazione, il fondo oggetto del diritto viene suddiviso tra i medesimi, con l'attribuzione di parti di pari valore contigue ai fondi di ciascuno.*

[5] *Nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, ovvero a confine con terreni in comproprietà di più soggetti aventi titolo alla prelazione, l'esercizio del diritto deve avvenire congiuntamente. Qualora alcuno abbia rinunciato, la prelazione può essere esercitata congiuntamente dagli altri affittuari. Si considera rinunciatario l'avente titolo che entro quindici giorni dalla notificazione di cui al comma 1° del successivo art. 3 non abbia comunicato agli altri aventi diritto la sua intenzione di avvalersi della prelazione.*

[6] *Nel caso di vendita di più fondi ogni affittuario può esercitare singolarmente o congiuntamente il diritto di prelazione rispettivamente del fondo coltivato o dell'intero complesso di fondi.*

¹² Cfr. CASAROTTO, *Fondo intersecato da strada poderale e diritto di prelazione del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 255.

[7] *Qualora la prelazione competa solo per parte dei terreni offerti in vendita e per le rimanenti non sussista o non venga esercitato alcun corrispondente diritto e la separazione della parte oggetto di prelazione pregiudichi la possibilità di coltivazione delle restanti parti o ne menomi sensibilmente il valore, l'alienante o il riscattato può chiedere che l'acquisto in prelazione si estenda anche a queste ultime.*

Note esplicative all'art. 2

Comma 1° – La disposizione fonde in una le previsioni del comma 2° dell'art. 8, e dell'art. 14, legge n. 590 del 1965.

Comma 2° – Al comma 2° si riproduce l'ultimo comma dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, solo tenendosi conto dell'ampliamento dei titolari del diritto. La disposizione presumibilmente vuole esprimere, in modo alquanto ermetico, ciò che l'ultimo comma dell'art. 38, legge n. 392 del 1978 (che alla norma più risalente evidentemente si è ispirato) enuncia con la formulazione che: «Le norme del presente articolo non si applicano nelle ipotesi previste dall'art. 732 del codice civile, per le quali la prelazione opera a favore dei coeredi». Ma rimane il fatto che la prelazione dell'art. 732 cod. civ. concerne la cessione di *quota ereditaria*, mentre quella in parola (così come anche quella dell'art. 38) riguarda invece la cessione della proprietà, ovvero (per l'ipotesi più vicina alla prima) di quota di proprietà del fondo, ma sempre cioè di un bene specifico, che sono fattispecie già di per sé del tutto distinte, così che l'ipotizzato concorso non è neppure prospettabile.

Per la Cassazione invece la norma prevede una propria fattispecie prelazionale per il caso appunto di alienazione di quota del fondo rustico indiviso, precisando che: «Il comma 12° (u.c.) riconosce la prelazione a favore dei coeredi del venditore se coltivatori diretti, i quali sono perfino preferiti ai soggetti di cui all'art. 8, comma 1°, stessa legge»¹³, malgrado che essa stessa precisi che «in ipotesi di alienazione integrale, o pro quota, di uno o più beni specificamente determinati, e si accerti che i contraenti non intesero sostituire il terzo all'erede nella comunione ereditaria e che l'oggetto del contratto fu considerato come cosa a sé stante, l'alienazione ha effetti puramente obbligatori, rimanendo subordinata alla condizione dell'assegnazione con la divisione del bene (o della sua quota parte) al coerede medesimo»¹⁴.

¹³ Così da ultimo Cass., 11 settembre 2017, n. 21050, con richiami di precedenti.

¹⁴ Precisa la S.C.: «Come ribadito anche in tempi recenti da questa Corte regolatrice (Cass. 7 novembre 2013, n. 25052; in precedenza, tra le molte, Cass. 6 dicembre 2007, n. 25460), l'art. 8, comma 12°, deve essere interpretato nel senso che: *a*) il trasferimento a titolo oneroso di quota indivisa di un fondo rustico in comunione non comporta prelazione agraria a favore dei comproprietari del fondo, ove non risulti che siano oltre che coeredi del venditore anche coltivatori diretti; *b*) il diritto di prelazione in favore del coerede, disciplinato dall'art. 732 cod. civ., prevale sul diritto di prelazione

La soluzione d'altro canto è parallela al riconoscimento della prelazione nel caso che oggetto della medesima sia una quota di un fondo facente parte di una più vasta estensione venduta, specificandosi che «non osta all'esercizio del diritto di prelazione la circostanza che, nel caso di futura divisione del fondo, al coltivatore diretto possa essere assegnata una porzione diversa da quella effettivamente coltivata, trattandosi di rischio connesso allo stato di indivisione, e necessariamente noto al coltivatore al momento dell'esercizio della prelazione»¹⁵.

Comma 3° – Il comma 3° prende il posto della previsione dell'art. 7, comma 2°, n. 2, legge n. 817 del 1971, che esclude la prelazione del confinante nel caso di insediamento sul fondo di un affittuario coltivatore diretto. La disposizione del 1971 mirava a evitare il conflitto tra il coltivatore diretto insediato e quello acquirente del fondo, che all'epoca poteva escomiare il primo facendo cessare il regime di proroga, ma a tale situazione, venuta meno la disciplina della proroga e cessato anche il diritto di ripresa *ex lege* n. 203 del 1982, si contrappone ora l'intangibilità del diritto dell'affittuario, con conseguente caducazione del fondamento della norma.

Si aggiunga che la medesima viene ampiamente utilizzata nel tentativo di vanificare la prelazione del confinante, attraverso l'instaurazione di un fraudolento rapporto di affitto, sia nella forma più banale (e abbastanza facilmente smascherabile) di una conduzione a chi di lì a breve (al solito dopo un biennio) acquista formalmente il fondo, ma che in realtà ne era segreto acquirente fin dall'inizio, fino a quella un po' più sofisticata di un affitto a un terzo che, passato il predetto tempo di copertura per rendere plausibile l'affittanza nonché l'anno per l'esercizio del riscatto dalla formalizzazione della successiva compravendita, svanisce nel nulla¹⁶.

Soppressa l'attuale disposizione, la soluzione adottata nel Progetto dirime il concorso nell'esercizio delle prelazioni, che conseguentemente si determina, privilegiando il soggetto insediato e dando così una maggiore tutela alla situazione esistente, e ciò in linea con l'attuale, sia pur diversa, soluzione. Essa d'altro canto costituisce un efficace contrasto alla frode perpetrata con l'affitto fittizio e in particolare a quella (più insidiosa) attuata con l'affitto a un terzo, in quanto costringerebbe a un doppio (e già certamente non agevole) trasferimento di proprietà, il primo in prelazione da parte dell'affittuario per evitare il concorrente diritto del confinante, e il secondo dall'affittuario acquirente all'originario interessato, ma con il ripresentarsi allora del diritto del confinante.

Comma 4° – Al comma 4°, alla fine del primo periodo, è stato soppresso il richiamo all'art. 8 del reg. (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999, che si rinviene nella corrispondente norma dell'art. 7 del d.lg. n. 228 del 2001, in quanto abrogato, ma che non faceva altro che prevedere la formula riportata

del coltivatore diretto del fondo, mezzadro, colono o partecipante, ove anche il coerede sia coltivatore diretto».

¹⁵ Così Cass., 26 marzo 2015, n. 6094; conf. Cass., 3 dicembre 2009, n. 25406.

¹⁶ Su tali questioni cfr. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit. p. 501 ss.

nel testo. La concretizzazione del criterio delle competenze adeguate (anche se per gli i.a.p. già costituisce requisito per l'acquisizione della qualifica) è rimessa al Giudice, che eventualmente potrà fare riferimento ai parametri posti dalle Regioni. La previsione è stata altresì aggiornata includendo il riferimento alle società.

La parte finale è nuova e con il criterio della suddivisione paritetica del fondo tra i vari prelazionanti mira a superare quello del "più meritevole" – che dopo la norma del d.lg. n. 228 del 2011 è però divenuto meramente residuale – a suo tempo elaborato dalla giurisprudenza per risolvere il concorso tra i più confinanti esercitanti la prelazione, ma ampiamente imprevedibile nei risultati per la genericità dei parametri proposti e quindi fonte di una potenzialmente grave e protratta incertezza sulla titolarità del diritto, con una soluzione che alla fine dipende dall'arbitrio del CTU¹⁷.

Comma 5° – La qui riportata disposizione del comma 9° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, nell'interpretazione che si è consolidata¹⁸, come concernente l'ipotesi di più affittuari, contitolari del medesimo contratto agrario e che col-

¹⁷ Cass., 20 gennaio 2006, n. 1106 e Cass., 29 gennaio 2010, n. 2045: «In presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, a ciascuno dei medesimi spetta il diritto di prelazione e riscatto di cui all'art. 7, comma 2°, n. 2), della legge n. 817 del 1971, e, ove si verifichi una situazione di conflittualità, per effetto dell'esercizio della prelazione o riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, è compito riservato al giudice del merito la scelta del soggetto preferito, che dovrà accordare prevalenza ad uno piuttosto che agli altri aspiranti alla prelazione, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla citata norma e, cioè, l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Pertanto, il giudice, in funzione del compimento della scelta da operare per la soluzione della suddetta confliggenza fra posizioni di diritto soggettivo, deve prescindere dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro confinante, come anche dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, mentre è tenuto a valutare l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e culturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza lavoro che i confinanti siano in grado di riversare sul fondo in vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda incrementanda possa assicurare, considerando, altresì, che, in esito a tale indagine, deve ritenersi consentito, ove il terreno in alienazione sia costituito da una pluralità di poderi o di unità produttive funzionalmente autonome, anche un accorpamento per porzioni distinte in favore di più confinanti».

¹⁸ Da parte nostra, in realtà, si erano espresse in tempi ormai lontani perplessità sull'individuazione della fattispecie nei termini specificati (cfr. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, Padova, 1980, pp. 127 ss. e 222 ss.), riferendola piuttosto all'ipotesi di vendita di un fondo in cui erano insediati più affittuari con contratti autonomi, nella quale invero sola aveva senso la disciplina delle comunicazioni reciproche, ma quella considerata nel testo ha trovato poi conferma nella successiva regola posta dall'art. 7, comma 2°, n. 3, legge n. 817 del 1971 (v. comma successivo).

tivano assieme il fondo, costituisce una prima, embrionale e forse inconscia disciplina della prelazione in presenza di società (nella specie solo di fatto)¹⁹. La prelazione è riconosciuta ai coaffittuari personalmente (pur nel concorso tra loro) e tale soluzione trova corrispondenza con la prospettiva della trasparenza delle società di persone, per la quale la partecipazione a queste è inidonea a interporre un diaframma tra socio e attività svolta, che possa impedire a quello di usufruire individualmente di diritti che gli competerebbero *uti singulus*. Trova così conferma il principio che la gestione dell'attività in forma societaria non può costituire impedimento per la prelazione del socio (o più soci) titolare del contratto di affitto, questione che per la prelazione invece del confinante abbiamo già considerata *supra*, con l'introduzione della regola di cui all'art. 1, comma 6° del Progetto, per contrastare la già ricordata, contraria affermazione della S.C.

La norma prescrive l'esercizio congiunto da parte di tutti, con l'alternativa di quello da parte di alcuni soltanto nel caso di rinuncia, anche solo tacita, degli altri (in questa eventualità con l'accrescimento oggettivo dell'acquisto prelazionale). Vale al riguardo precisare che la disposizione in esame è sempre stata considerata dal profilo oggettivo (nel senso che la prelazione va esercitata per l'intera proprietà del fondo oggetto del contratto agrario) e non già come modalità di esercizio, che deve ammettersi sia in forma congiunta, sia con atto individuale da parte di ciascun contitolare del contratto, fermo restando l'acquisto *pro quota* dell'intero²⁰.

Pur con il riconoscimento della prelazione alle società derivante dal d.lg. n. 99 del 2004, la disposizione in parola può continuare a trovare applicazione nei casi in cui la titolarità del contratto agrario sia di uno o più soci personalmente (mentre se fosse della società la prelazione competerebbe senz'altro a quest'ultima).

La disciplina delle comunicazioni reciproche tra coaffittuari contitolari è del tutto ridondante e non risulta avere mai trovato applicazione concreta; la si mantiene in coerenza con la dichiarata prospettiva conservatrice del Progetto, ma ben potrebbe venire soppressa.

Nella vigente disciplina non esiste una corrispondente disciplina per la prelazione del confinante, con riferimento cioè al caso in cui il fondo a confine con quello offerto in vendita sia in comproprietà di più soggetti che lo coltivino congiuntamente, per la quale la giurisprudenza ha però ritenuto di immediatamente trarre dalla previsione conferente la prelazione al confinante (art. 7, comma 2°, n. 2, legge n. 817 del 1971) una regola del tutto corrispondente a

¹⁹ Ciò si evince dalla considerazione che detta norma, prescrivendo l'esercizio congiunto della prelazione da parte di tutti, con l'alternativa di quello da parte di alcuni soltanto dei coaffittuari nel caso di rinuncia, anche solo tacita, degli altri, evidentemente presuppone che ciascuno di tali soggetti sia (con)titolare del diritto e che quindi, per necessaria premessa, sia coltivatore diretto: ne risulta allora univoca la conclusione del riferimento legislativo a una gestione comune dell'attività di coltivazione e quindi a una società (anche se solo di fatto).

²⁰ Cfr. *amplius*, CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria – I. La prelazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 86 ss., *ivi* alla p. 144 ss.

quella del comma ora in esame, attribuendo a ciascuno dei confinanti un diritto di prelazione separato e distinto da quelli attribuiti agli altri, sì da aversi coesistenza di più diritti, che non vanno necessariamente esercitati congiuntamente, ma possono esserlo individualmente e separatamente²¹.

Solo quindi per completezza della norma si è ritenuto di estenderla anche a tale fattispecie, togliendo poi – in conformità con l'impostazione generale prescelta per il progetto – il limite dato dalla capacità lavorativa.

Comma 6° – L'ipotesi di esercizio congiunto facoltativo, prevista dal comma 3° dell'art. 7, legge n. 817 del 1971, qui riprodotto, ricorre quando sul fondo compravenduto sia presente una pluralità di conduttori sulla base di contratti autonomi e conduce a un acquisto *pro quota* dell'intero complesso. Si tratta di un esercizio alternativo a quello individuale di ciascuno per il fondo coltivato, che a ragione della sua stessa facoltatività richiede necessariamente un'iniziativa coordinata. La norma è rimasta senza concreta applicazione e della sua utilità si potrebbe anche dubitare²², ma nuovamente la si riproduce per il dichiarato generale impianto conservativo del Progetto.

Comma 7° – La disposizione è nuova e mira a fare fronte alla situazione in cui all'esercizio della prelazione per le parti oggetto del diritto residuo delle altre che risultino menomate per le possibilità di utilizzazione e/o ne sia compromesso il valore commerciale, nella quale la giurisprudenza della Cassazione finisce con il disconoscere la stessa sussistenza del diritto, altresì facendo applicazione di parametri valutativi dall'esito incerto²³.

La norma prevista mira sia a garantire la persistenza del diritto di prelazione, sia a tutelare l'interesse dell'alienante, introducendo un onere per il prelazionante di acquistare anche le ulteriori parti. Si può osservare che anche nella situazione limite, in cui ciò possa condurre il prelazionante a desistere dall'e-

²¹ Cass., 25 agosto 2006, n. 18488 ma già, *ex plurimis*, Cass., 21 settembre 1988, n. 5184.

²² In realtà l'*occasione* della medesima fu una puntualizzazione della fattispecie del comma 9° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, sulla quale cfr. CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, cit., p. 128 ss.

²³ Si veda Cass., 7 marzo 2014, n. 5414: «L'affittuario coltivatore diretto di una porzione di un più ampio fondo può esercitare il diritto di prelazione (e il succedaneo diritto di riscatto) con riguardo esclusivamente alla parte del fondo da lui coltivata qualora l'intero predio sia diviso in più porzioni distinte e autonome, sia sotto il profilo giuridico – poiché concesse separatamente a coltivatori diversi in forza di contratti di affitto separati – sia sotto l'aspetto economico – in quanto indipendenti per caratteristiche ed esigenze culturali e produttive – sempre che lo scorporo della porzione oggetto della prelazione (e del riscatto) non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato ovvero – per identità di *ratio* – non comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù e oneri reali, tali da comprometterne l'esclusività del godimento e menomarne il valore di scambio»; conf., *ex plurimis*, Cass., 16 novembre 2005, n. 23222; Cass., 26 marzo 2015, n. 6094. Cfr. *amplius*, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 532 s.

esercizio del diritto, tale negativo risultato si sarebbe in ogni caso avuto anche con la regola attualmente applicata dall'indirizzo giurisprudenziale richiamato.

ART. 3

[1] *Il proprietario deve comunicare al titolare della prelazione con lettera raccomandata, ovvero con posta elettronica certificata all'indirizzo tratto da pubblici registri, la proposta di alienazione, trasmettendo anche il preliminare di compravendita in cui devono essere indicati il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita e le altre norme pattuite, compresa la clausola per l'eventualità della prelazione. Il titolare della prelazione deve con le medesime modalità esercitare il suo diritto entro il termine di 30 giorni.*

[2] *Qualora la prelazione competa per solo parte del fondo oggetto del preliminare, l'alienante deve indicare anche il corrispettivo per la medesima; in caso di contestazione del prelazionante sia l'oggetto del diritto che il relativo prezzo sono determinati dal giudice, fatta in ogni caso salva la validità dell'offerta e dell'esercizio della prelazione.*

[3] *Se il proprietario non provveda a tale notificazione o il prezzo indicato sia superiore a quello risultante dal contratto di compravendita, l'avente titolo al diritto di prelazione può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dell'acquirente e da ogni altro successivo avente causa.*

[4] *Ove sia stato esercitato il diritto di prelazione, il versamento del prezzo di acquisto deve essere effettuato entro il termine di tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario, salvo che non sia diversamente pattuito tra le parti. In caso di riscatto i termini decorrono dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente, o di successivo avente causa, alla dichiarazione di riscatto. In entrambe le ipotesi il pagamento deve effettuarsi contestualmente alla stipulazione dell'atto notarile di compravendita. In mancanza di adesione del riscattato, ovvero qualora l'alienante o il riscattato non si presti alla stipulazione dell'atto notarile di compravendita, i termini per il pagamento decorrono dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto.*

[5] *Se il soggetto che ha esercitato il diritto di prelazione, attraverso l'invio all'alienante o al riscattato di idonea attestazione, dimostra di aver presentato domanda di finanziamento all'ISMEA ovvero, in caso di finanziamenti gestiti dalla Regione, all'ente regionale competente, il termine di cui al precedente comma è sospeso fino a che non sia stata disposta la concessione del finanziamento medesimo, ovvero fino a che l'ISMEA o l'ente regionale non abbia espresso diniego a conclusione della istruttoria compiuta e, comunque, per non più di un anno.*

[6] *Il trasferimento della proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento entro il termine stabilito. In caso di rifiuto dell'alienante o del riscattato a ricevere il pagamento, il prelazionante ovvero il riscattante dovrà*

eseguire il deposito del prezzo nei modi previsti dall'art. 7, comma 2°, legge 11 febbraio 1971, n. 11, con effetto immediatamente liberatorio.

Note esplicative all'art. 3

Comma 1° – Il comma 1° riproduce il comma 4° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, solo aggiungendo la possibilità di effettuare sia la *denuntiatio* sia l'atto di esercizio del diritto tramite p.e.c. (ovviamente con firma digitale, trattandosi di atto a forma scritta *ad substantiam*).

Comma 2° – È disposizione nuova, derivante dall'interpretazione giurisprudenziale per la quale qualora non vi sia coincidenza tra l'oggetto del progettato contratto di compravendita e quello del diritto di prelazione, per oltrepassare il primo i limiti del secondo, sussiste per l'alienante l'obbligo, ai fini della validità stessa della *denuntiatio*, oltre che di allegare copia del preliminare stipulato con il terzo, anche di specificare nell'offerta di acquisto che viene a formulare al preferito sia l'oggetto della medesima, in conformità al diritto spettante al coltivatore, sia il prezzo corrispondente, ciò considerandosi essenziale requisito determinativo della *denuntiatio* nella sua valenza di proposta contrattuale²⁴. A tale interpretazione si deve però obiettare che non è riconoscibile l'esistenza neppure di un potere del proprietario di unilateralmente determinare, nelle ipotesi in parola, il contenuto di un diritto spettante *ex lege* al coltivatore, e ciò sia per quanto concerne l'individuazione della parte di fondo oggetto del diritto di prelazione, invero neppure sempre immediata e univoca, ma che deve necessariamente corrispondere con quanto spettante per legge, sia per quanto attiene alla specificazione della controprestazione; quanto, in particolare, a quest'ultima, l'estrapolazione del prezzo parziale, specie se il fondo non è omogeneo, ben può implicare una valutazione non priva di consistenti margini di incertezza, che può sensibilmente incidere sull'effettivo rispetto della regola della parità di condizioni. Ne deriva un'elevata contestabilità della stessa validità della *denuntiatio* così effettuata, mentre d'altro canto il titolare della prelazione, di fronte a delle specificazioni non convincenti, si trova nell'incertezza se esercitare o meno il proprio diritto, nel primo caso potendo però l'alienante fare derivare dal contratto così concluso l'incontestabilità del suo contenuto (in ipotesi peggiorativo rispetto a quanto spettantegli sulla base della regola della parità di condizioni), nel secondo, qualora invece contesti la validità dell'offerta asserendone la difformità rispetto al diritto spettantegli, si ritroverà in sede di riscatto con il rischio che l'offerta sia invece ritenuta valida e così decaduto dal diritto²⁵.

La disposizione introdotta al comma 2° vuole costituire una rassicurante soluzione della problematica così precisata.

²⁴ V., *ex plurimis*, Cass., 12 gennaio 1978, n. 143 e Cass., 22 gennaio 2004, n. 1103.

²⁵ Su tali profili cfr. *amplius*, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 548 s. e *Denuntiatio e indicazione del prezzo parziale*, in *Uno studio e due note in tema di prelazione agraria*, cit., p. 422 ss.

Comma 3° – Corrisponde al comma 5° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965.

Comma 4° – Il comma 4° introduce delle rilevanti modifiche alla disciplina del pagamento del prezzo, in particolare a seguito dell'esercizio della prelazione, per porre riparo a un'interpretazione iniqua ma ormai consolidatissima della Cassazione (e tutt'altro che necessitata dalla disciplina normativa²⁶), che ritiene che il prelazionante debba in ogni caso pagare il prezzo nel termine stabilito (ovvero, in caso di rifiuto dell'alienante a riceverlo, provvedere all'offerta reale ai sensi dell'art. 1209 cod. civ. e al deposito ai sensi dell'art. 1210 cod. civ.) anche a fronte di una contestazione dell'alienante, ancorché pretestuosa, dell'esercitato diritto²⁷.

Basti considerare che il prelazionante è così costretto a sborsare senz'altro nei termini il prezzo²⁸, per affrontare quindi un giudizio (e sono noti i tempi processuali italiani) in cui deve fornire la prova dell'esistenza e del regolare esercizio del proprio diritto, senza neppure che la *denuntiatio* possa in ciò offrirgli sostegno alcuno, negandosi alla medesima ogni effetto di riconoscimento²⁹. Trattandosi poi del confinante, questi non può nel frattempo neppure usufruire del fondo. La contestazione del suo acquisto impedisce altresì al coltivatore di accedere al mutuo agevolato, poiché questo viene di regola concesso con iscrizione d'ipoteca sullo stesso fondo oggetto del finanziamento, così vanificandosi anche l'evidente collegamento funzionale tra mutuo e prelazione, già riconosciuto dal comma 8° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965³⁰ e ribadito anzi dalla più recente norma del comma 2° dell'art. 7, d.lgs. n. 99 del 2004³¹.

La soluzione proposta, di ricollegare il pagamento al rogito di compravendita, riprende, con marginali modifiche, la disciplina dell'art. 38, legge n. 392 del 1978 e si ritiene idonea a porre rimedio alle gravi incongruenze ora sinteticamente evidenziate.

²⁶ Sulle problematiche evidenziate e altre, sempre relative alla disciplina del pagamento del prezzo, cfr. *amplius*, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 579 ss.

²⁷ Cfr. Cass., 6 dicembre 2005, n. 26688 e Cass., 2 marzo 2012, n. 3248. Un ripensamento, ma debolmente motivato, sembra peraltro rinvenirsi in Cass., 14 agosto 2014, n. 17975.

²⁸ Si ritiene infatti che il prelazionante non possa invocare il principio *inadimplenti non est adimplendum*, perché estraneo alla particolare disciplina della prelazione e del riscatto dei fondi rustici (Cass., 16 settembre 1980, n. 5270).

²⁹ Cfr., *ex plurimis*, Cass., 4 maggio 1989, n. 2064; Cass., 1° aprile 1995, n. 3836; Cass., 20 ottobre 2009, n. 22187. Né alcun valore di riconoscimento ha l'inserzione nel preliminare della clausola per l'eventualità della prelazione (Cass., 25 gennaio 2002, n. 884, con nota di JESU, *Clausola per l'eventualità della prelazione agraria e confessione stragiudiziale* in *Nuova giur. civ.*, 2003, I, p. 9).

³⁰ Connessione ribadita dalla preferenza nella concessione del mutuo disposta dall'art. 4, comma 2°, legge n. 817 del 1971.

³¹ Quest'ultima ha riattualizzato la disciplina del mutuo prevista dal comma 7° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 con il riferimento della medesima alle domande presentate all'ISMEA (v. al successivo comma 5° del Progetto).

Per il riscatto invece sostanzialmente si riproduce la disciplina dell'articolo unico, legge 8 gennaio 1979, n. 2, ma considerazioni analoghe a quelle esposte per l'acquisto in prelazione hanno portato ad estendere la previsione del rogito di compravendita anche al caso di dichiarazione del riscattato di adesione al riscatto.

La previsione di un atto notarile di compravendita potrebbe porre la questione della natura del medesimo, alla luce della consolidata tesi per la quale sia la dichiarazione di esercizio della prelazione, in quanto accettazione della proposta formulata con la *denuntiatio* e così perfezionativa di un contratto già con natura di definitivo, sia la dichiarazione unilaterale di riscatto, valgono a perfezionare la fattispecie acquisitiva della proprietà (solo condizionata al pagamento del prezzo, ai sensi del comma 8° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965). Non sembrando dover sussistere ragione per porre in discussione le premesse quanto agli effetti dell'esercizio della prelazione e del riscatto, al contratto notarile in parola si potrà riconoscere natura e funzione di atto meramente riproduttivo, così come del resto ordinariamente avviene quando una compravendita immobiliare sia stata redatta per mera scrittura privata.

Comma 5° – Il comma quinto coordina e attualizza la previsione del comma 7° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 con quella del comma 2° dell'art. 8, d.lg. n. 99 del 2004; si pretermette l'ultima parte del comma 7° dell'art. 8, attinente alle procedure, che era specifica per l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura e non pare riproponibile per gli enti attualmente operanti (in particolare per quelli regionali).

Comma 6° – Il comma 6° riproduce il comma 8° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, togliendo l'*incipit* del «in tutti i casi in cui il pagamento è differito», dal momento che la giurisprudenza ritiene che lo stesso termine legale di tre mesi costituisca differimento e quindi già generalizzando l'applicazione della regola.

La previsione in parola è stata l'origine dell'interpretazione giurisprudenziale sopra criticata in commento al comma 4°, in quanto si è inteso il pagamento come vero e proprio fatto condizionante, slegato come tale da ogni vincolo sinallagmatico con l'adempimento dell'alienante e quindi indifferente allo stesso rifiuto del medesimo a riconoscere il diritto del prelazionante; peraltro la formulazione sopra proposta al comma 4°, con l'espressa contestualizzazione del pagamento alla conclusione della compravendita, dovrebbe valere ad escludere la riproposizione di detta interpretazione.

Dalla configurazione del pagamento del prezzo come elemento perfezionante, ovvero (per altra lettura) condizionante la fattispecie acquisitiva, discende che la mancanza del medesimo non comporta inadempimento, né quindi responsabilità per il prelazionante/riscattante, ma unicamente decadenza dall'acquisto. Tale soluzione è senz'altro giustificata anzitutto per il caso in cui non venga concesso il mutuo, a ragione della stessa correlazione legislativa tra esercizio del diritto prelazionale e finanziamento agevolato, ma può altrimenti suscitare perplessità, in quanto l'alienante, dopo che l'esercizio della prelazione abbia eventualmente prodotto la risoluzione del preliminare con il terzo per effetto di una clausola condizionante in ipotesi in tale senso formulata (già prevista dal comma 4° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965), alla fine si ritrova con il

fondo invenduto. Ma in realtà la questione non risulta sentita nella prassi, non constando casi giurisprudenziali nei quali sia stata dedotta; in ogni caso si può ipotizzare, ricorrendone i presupposti, una responsabilità precontrattuale del prelazionante.

Dal sistema così delineato emerge poi immediatamente che in caso di ingiustificato rifiuto del prelazionante, ovvero riscattante, di stipulare il rogito di compravendita senz'altro si verifica la decadenza dall'acquisto, senza quindi necessità che ciò sia oggetto di un'espressa disposizione.

La previsione infine, attraverso il richiamo alla già esistente disciplina dell'art. 7, comma 2°, legge n. 11 del 1971, del deposito del prezzo dovuto in un libretto bancario o postale, si rende opportuna a fronte dell'indirizzo giurisprudenziale per il quale, in caso di rifiuto dell'alienante ovvero del riscattato a ricevere il pagamento, il prelazionante ovvero il riscattante deve eseguire nei termini sia l'offerta reale che il deposito liberatorio, ciò già costituendo un non insignificante aggravio. Ma a questo si aggiunge la pretesa, che trova fondamento in alcuni enunciati della S.C.³², sia pure finora solo a livello di *obiter dicta*, ma che hanno trovato riscontro applicativo in pronunce di merito³³, che venga anche promosso il giudizio di convalida e che solo con il passaggio in giudicato del riconoscimento della validità del deposito e quindi dell'effetto liberatorio del medesimo, il prelazionante o il riscattato – che già è risultato vittorioso nel giudizio di accertamento dell'acquisto attraverso l'esercizio del relativo diritto – possa agire esecutivamente per il rilascio del fondo: soluzione la cui absurdità e irragionevolezza sono del tutto palesi³⁴!

ART. 4

[1] *Qualora il trasferimento a titolo oneroso sia proposto, per quota di fondo, da un componente la famiglia coltivatrice, sia in costanza di comunione ereditaria che in ogni altro caso di comunione familiare, gli altri componenti hanno diritto alla prelazione sempreché siano coltivatori manuali o continuino l'esercizio dell'impresa familiare in comune.*

³² Cass., 6 dicembre 2005, n. 26688 e Cass., 2 marzo 2012, n. 3248; v. però, in senso contrario, Cass., 17 ottobre 2003, n. 15547 e Cass., 8 giugno 2007, n. 13387, che ripropongono l'alternativa tra l'effettivo versamento del prezzo al riscattato e, in caso di rifiuto di costui a ricevere, l'offerta reale, a norma dell'art. 1209 e ss. cod. civ. Sulla questione v., ampiamente, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 579 ss.

³³ Trib. Verona, Sez. dist. Legnago, ord. 12 aprile 2011, e Trib. Verona, ord. 22 luglio 2011 (entrambe inedite).

³⁴ È invero l'idea stessa che un soggetto, per conseguire il bene della vita per cui chiede tutela giuridica, debba affrontare non uno, bensì due giudizi, con relativi giudizi, è semplicemente sconvolgente, senza poi che possa neppure intravedersi un interesse del riscattato meritevole di tutela, dal momento che eventuali contestazioni in ordine alla correttezza e alla regolarità dell'offerta ben possono essere fatti valere ricorrendo all'opposizione all'esecuzione nell'ambito del procedimento per il rilascio del fondo.

[2] *Se il componente di famiglia coltivatrice, il quale abbia cessato di far parte della conduzione colonica in comune, non vende la quota del fondo di sua spettanza entro cinque anni dal giorno in cui ha lasciato l'azienda, gli altri componenti hanno diritto a riscattare la predetta quota al prezzo ritenuto congruo dall'ISMEA, con le agevolazioni tributarie e creditizie stabilite dalla vigente normativa a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto, sempreché l'acquisto sia fatto allo scopo di assicurare il consolidamento di impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti. Il diritto di riscatto viene esercitato, se il proprietario della quota non consente alla vendita, mediante la procedura giudiziaria prevista dalle vigenti leggi per l'affrancazione dei canoni enfiteutici. L'accertamento delle condizioni o requisiti indicati nel presente comma è demandato all'ISMEA.*

[3] *Nell'iscrizione nel registro delle imprese delle società di cui all'art. 1, comma 2°, si deve specificare quali fra i soci possiedono la qualità di coltivatore diretto ovvero di imprenditore agricolo professionale.*

[4] *Sono abrogati: art. 8 e art. 14, legge 26 maggio 1965, n. 590; art. 7 e art. 16, comma 5°, legge 14 agosto 1971, n. 817; art. unico, legge 10 maggio 1976, n. 265; art. unico, legge 8 gennaio 1979, n. 2; art. 7, d.lg. 18 maggio 2001, n. 228; art. 2, comma 3°, e art. 8, d.lg. 29 marzo 2004, n. 99; art. 7-ter, legge 11 agosto 2014, n. 116.*

Note esplicative all'art. 4

Comma 1° – Il comma 1° riproduce la disposizione del comma 3° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, che è anch'essa previsione che ha trovato scarsissima applicazione e che pone questioni di coordinamento analoghe a quelle viste per la fattispecie dell'ultimo comma dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 (*supra*, ultimo comma dell'art. 1 del Progetto), accordando ai partecipi alla famiglia, anche con riferimento all'ipotesi di cessione di *quota ereditaria*, una prelazione che ha invece per oggetto una *quota di un fondo*, che di quella comunione fa parte³⁵. Viene poi a concorrere con la prelazione dell'art. 230-*bis* cod. civ.³⁶.

³⁵ Problematiche di cui è conscia Cass., 12 novembre 2010, n. 22944: «L'art. 8 citato, comma 3°, prevede la possibilità per i coeredi coltivatori diretti di un fondo rustico, dell'acquisizione, mediante l'esercizio della prelazione, della 'quota di proprietà' del fondo venduta a terzi da un coerede, senza, quindi, la preventiva determinazione del fondo corrispondente alla quota ceduta a terzi e senza la possibilità per i singoli coeredi, acquirenti della quota suddetta, di ottenere successivamente, in sede di divisione, la porzione di terreno singolarmente da loro coltivata in regime di comunione (così argomentando anche da Cass. 23 febbraio 2009, n. 4345)».

³⁶ Per le problematiche così ricordate, cfr. *amplius*, CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 493 ss.

Comma 2° – Riprende la fattispecie del comma 10 dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, con le sole modifiche quanto al riferimento alle agevolazioni tributarie e creditizie e alla sostituzione dell'ISMEA all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura. La disposizione evidentemente ben poco ha a che vedere con la prelazione, se non la condivisione della finalità di rafforzamento dell'impresa familiare coltivatrice, trattandosi piuttosto di ipotesi di acquisto coattivo della quota di proprietà del fondo a danno di chi abbia cessato di fare parte della conduzione in comune. Per una precisazione in ordine alla non vincolatività per il Giudice delle valutazioni dell'Ispettorato (ora da riferirsi all'ISMEA) cfr., fra le poche e altrimenti poco significative sentenze che si rinvencono su tale norma, Cass., 18 luglio 2002, n. 10417.

Comma 3° – La specificazione che nel caso di iscrizione nel registro delle imprese di società di persone e cooperative di cui all'art. 1, comma 2°, siano indicati i soci coltivatori diretti, ovvero imprenditori agricoli professionali, si rende opportuna a fronte dell'assenza, in particolare per l'i.a.p., di una disposizione in tale senso.

Comma 4° – Vengono abrogate tutte le disposizioni ancora in vigore disciplinanti la prelazione. Non si menziona l'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016, n. 154, in quanto la previsione relativa alla prelazione dell'i.a.p. è stata inserita come n. 2-*bis* all'art. 7, legge n. 817 del 1971 ed è pertanto ricompresa nell'abrogazione di detto articolo.

DIDATTICA

LUIGI COSTATO

IL “DIO MERCATO” E L’AGRICOLTURA

ABSTRACT

Sin dall’epoca delle civiltà della scrittura cuneiforme e faraonica, oltre che da quella greca, l’intervento pubblico sul mercato dei prodotti agricoli, di rilevanza alimentare, è stato presente in modo anche intenso, non mancando neppure, anche se in modo differenziato, a Roma; dopo la caduta dell’Impero romano d’occidente l’interesse pubblico, in questo campo, è praticamente scomparso molto a lungo, per dare qualche segno di vita solo in alcune realtà comunali, specie italiane. Nel XX secolo gli stati europei, esclusa la Gran Bretagna, hanno ripreso interesse a questo problema, trovando un successore nella Comunità europea. Quest’ultima dopo quarant’anni di interventismo sul mercato dei prodotti agricoli, si è ritratta, con gravi conseguenze nel settore primario. Il lavoro, partendo da quest’ultima constatazione e ripercorrendo la storia del mercato agricolo, conclude auspicando la ripresa dell’interesse dell’Unione per il settore, suffragando la sua tesi fondandola sul TFUE.

Since civilisation era of wedge form writing, hieroglyphic and Greek, the public intervention in the market of agricultural products was operational even intensely; and this also happened in Rome. After the fall of the Western Roman Empire public interest in this field has failed, except for some initiatives in the cities of the communal era.

In the twentieth century the European states, excluding Britain, have regained interest in this problem and, later, the same happened to the European community; EU, after forty years of intervention in the market of agricultural products, has changed politics causing serious consequences in the

sector. This work, retracing the history of the agricultural market, concludes hoping for the recovery of the EU interest, respecting the Treaties rules.

PAROLE CHIAVE: Mercato - Prodotti agricoli - Storia.

KEYWORDS: *Market - Agricultural Products - History.*

SOMMARIO: 1. L’Accordo agricolo del 1995 e l’abbandono della politica comunitaria di protezione del mercato dei prodotti agricoli. – 2. Il Trattato di Lisbona e alcune affermazioni sulla presunta “disattenzione” nei confronti delle “necessarie” modifiche al titolo dedicato all’agricoltura. – 3. Una breve storia dell’intervento pubblico nel mercato dei prodotti agricoli fondamentali. – 4. Del fallimento del mercato o dell’impossibile mercato “normale” per i prodotti agricoli.

1. La politica agricola comune non è descritta analiticamente nei trattati europei; di essa, sin da quello di Roma del 1958, si indicano le finalità, si elencano alcune forme possibili di intervento e, principalmente, si stabilisce l’esenzione dalle regole di concorrenza. Infatti la versione odierna dell’art. 42, che riprende sostanzialmente quella originaria, stabilisce che «le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio (...)».

In applicazione di queste norme che, unica modificazione intervenuta con il Trattato di Lisbona, non prevedevano l’intervento legislativo del PE, è stata creata, nel 1962, la politica agricola comune. Si scelse l’organizzazione comune di mercato (lett. c, par. 1, art. 40), si idearono i comitati di gestione per assicurare la compartecipazione degli stati membri all’adozione, da parte della Commissione, degli atti di applicazione delle norme del Consiglio (ora regolate, in molti casi, dalla c.d. procedura ordinaria)¹, si scelse di realizzare una politica comune dei prezzi (art. 40, par. 2, comma 3°), il tutto per consentire la realizzazione delle finalità dell’art. 39, par. 1, e cioè l’incremento della produttività in agricoltura, un tenore di vita equo agli agricoltori, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli ai consumatori².

La regolamentazione dei prezzi – realizzata attraverso l’intervento sul mercato per l’acquisto e i prelievi all’importazione, e cioè creando un mercato con limiti sostanziali sia in basso che in alto – era completata dalle restituzioni all’esportazione, al fine di evitare il formarsi di eccedenze e di per-

¹ Sull’arg. v. D. BIANCHI, *De comitatibus. L’origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune*, L’Harmattan, Paris, 2012, *passim*.

² Un primo commento sulle norme agrarie del trattato di Roma si trova in G. OLM, *(Titolo agricoltura)* in *Commentario CEE* (diretto da Quadri, Monaco, Trabucchi), Cedam, Padova, 1965. Sulla politica agricola comune delle origini v. S. VENTURA, *Principes de droit agricole communautaire*, Bruillant, Bruxelles, 1967, *passim*; mi permetto di rinviare anche a L. COSTATO, *L’evoluzione dell’intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri Paesi del MEC)*, Giuffrè, Milano, 1968, *passim*; sullo stesso argomento, ma fino agli inizi del XXI secolo. v. AA.VV., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Luigi Costato, 3° ediz., Cedam, Padova, 2003, *passim*.

mettere ai prodotti agricoli, o di prima trasformazione, di essere collocati sul mercato mondiale. Il sistema adottato simulava un mercato libero, che tale invece non era, se non limitatamente, perché le fluttuazioni di prezzo erano contenute entro due confini, minimo (quando esso fosse raggiunto l'intervento era pronto ad acquistare) e massimo (grazie alla convenienza ad importare dall'estero permessa dai dazi mobili detti prelievi, che diminuivano fino ad azzerarsi quando il prezzo comunitario diventava così alto da superare quello mondiale, e crescevano al verificarsi di una diminuzione del prezzo mondiale). Ma non esisteva alcun obbligo o divieto di praticare prezzi superiori o inferiori a quelli che si determinavano grazie all'intervento pubblico.

La politica agricola impostata così costava troppo, si affermava, e produceva eccedenze, poiché stimolava la produzione grazie a denaro della collettività³. È indubitabile che, già nei primi anni ottanta del XX secolo, si fossero accumulate scorte imponenti di cereali e di carne, e soprattutto di latte in polvere e di burro (poiché l'intervento operava su questi prodotti lattieri, non essendo possibile che agisse sul mero latte, per ovvie ragioni di conservazione), sicché si adottarono misure volte al contenimento della produzione di questi *surplus*, che ebbero un modesto successo.

Si arrivò, così, ad una riforma della politica agricola comune del 1992 che prende il nome da McSharry, membro irlandese incaricato dell'agricoltura nella Commissione CE⁴. Tuttavia questa riforma fu applicata ben poco nel modo in cui era stata approvata dal Consiglio, perché nel frattempo, essendo caduta l'URSS, la Commissione CE e il governo statunitense si accordarono, nell'incontro di *Blair House*, portando di fatto a compimento i lunghi negoziati dell'Uruguay Round iniziati a Capo de l'Este, e vararono un accordo globale che, molto rapidamente, fu accettato dagli altri negoziatori e diede origine al Trattato di Marrakech, firmato il 15 aprile 1994⁵.

La riforma del 1992, contenuta nel reg. 1795/92, abbassava i prezzi d'intervento e compensava gli agricoltori per il reddito perduto con degli

³ Sulla questione relativa all'esistenza concreta di un mercato senza intervento pubblico, magari parziale, e non solo nel settore primario, mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Esiste un libero mercato?* in *Acta Concordium*, 2017, *passim*. Relativamente alla storia del mercato agricolo si rinvia al par. 3 di questo lavoro.

⁴ Sull'arg. v. AA.VV., *Trattato breve*, cit., p. 765 ss.

⁵ Il negoziato dell'Uruguay Round, iniziato molti anni prima, si concluse sostanzialmente il 15 dicembre 1993 a Ginevra ma venne sancito a livello politico solo quattro mesi dopo a Marrakech dalla Conferenza ministeriale. La grande mole di accordi approvati a Marrakech si trova raccolta in un volume edito in italiano a cura del Ministero del commercio con l'estero *L'Uruguay round. Dal GATT all'Organizzazione mondiale del commercio - Documentazione - Il Trattato di Marrakech*, Roma, 1994.

aiuti chiamati pagamenti compensativi⁶, ma lasciava inalterati i sistemi daziari a carattere mobile, che avrebbe dovuto abbandonare ben presto.

Infatti, la firma dei trattati e accordi di Marrakech (in particolare l'Accordo sull'agricoltura) comportarono, *in primis*, l'obbligo di sopprimere i dazi variabili, soluzione che fu adottata con il reg. n. 3290/94⁷. Si trattava del primo dei numerosi atti che avrebbero portato allo smantellamento della tradizionale politica agricola comunitaria. La riforma del 1992 diventava assai diversa da quanto deciso in Consiglio in quell'anno proprio con l'abolizione della protezione realizzata storicamente dalla CE attraverso i prelievi; si stavano, così, avviando gli agricoltori europei a confrontarsi con il mercato mondiale, dato che i dazi sostitutivi dei prelievi erano previsti fissi e calanti progressivamente.

Le successive riforme della PAC proseguirono in questa direzione, orientandosi sempre di più verso l'abbandono della *food security* e l'immissione a pieno titolo dei produttori agricoli nell'agone del mercato mondiale, sostenuti solo da aiuti decrescenti. Lo strappo definitivo si ebbe con la così detta *Mid Term Review* del 2003⁸, che introdusse una drastica riduzione delle protezioni dei prodotti agricoli e aiuti del tutto disaccoppiati dalla produzione (con qualche marginale eccezione), che nelle successive riforme vennero accoppiati sempre più a comportamenti ambientali degli agricoltori⁹ e non alle loro attività produttive di beni da collocare sul mercato.

La riforma del 2003 aveva lo scopo di facilitare i negoziati per il rinnovo dell'Accordo agricolo, che si trascinava – ed ancor oggi si trascina – da

⁶ Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, in *Dir e giur. agr.*, 1992, p. 261 ss. e a ID., *La politica agricola comune nel 1992*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, p. 88 ss., ove più che descrivere dettagliatamente la riforma si evidenziano le difficoltà di carattere internazionale nelle quali la CE incorreva a causa della vecchia politica agricola, gli argomenti addotti dalla Commissione per proporre la nuova soluzione e i problemi emergenti dalla riforma. Una descrizione sintetica dell'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech si trova in L. COSTATO, *L'Accordo sull'agricoltura del trattato di Marrakesh*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, p. 255 ss.

⁷ Il reg. n. 3290/94 del Consiglio del 22 dicembre 1994 è pubblicato in *GUCE* 349 del 31 dicembre 1994. Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Le influenze del trattato di Marrakesh sulla Politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 462 ss.

⁸ Adottata con il reg. n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, in *GUCE* L 270 del 21 ottobre 2003. Sul punto mi permetto di rinviare ad un primo commento di L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 391 ss. Vedi, *amplius*, L. COSTATO, A. GERMANÒ, F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2004, p. 601 ss. Per una analisi approfondita delle riforme successive a quella del 1992 v. L. COSTATO – L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5^a ediz., Giuffrè, Milano, 2015, p. 136 ss.

⁹ Autorizzati anche dall'Accordo sull'agricoltura, all'Allegato 2, par. 12.

una Conferenza all'altra. Infatti si voleva evidenziare che non esistevano, nella CE, ora UE, sostegni erogati agli agricoltori collegati alla produzione di beni agricoli.

L'Accordo, nel suo testo originale, non ancora rinnovato, fa riferimento, comunque, alla *food security*. Infatti l'art. 12 stabilisce che i Paesi che introducono politiche volte a ridurre o impedire l'esportazione di prodotti alimentari, come è accaduto, di fatto, all'UE a seguito delle sue nuove politiche agricole, debbano farlo «tenendo nel dovuto conto» gli effetti di tali politiche sulla *food security* dei Paesi membri importatori. Si tratta di un impegno espresso in forma blanda e non protetto da adeguate sanzioni sicché esso non ha trovato concrete applicazioni.

Inoltre, il punto 3 dell'Allegato 2 all'Accordo sull'Agricoltura include tra le politiche permesse (nel linguaggio dell'OMC da comprendere nella "scatola verde" e cioè da non considerare nel calcolo della misura aggregata di sostegno, soggetta a limiti quantitativi) le spese sostenute per la creazione di scorte costituite per garantire la sicurezza alimentare mentre il punto 4 autorizza quelle sostenute per interventi interni di aiuto alimentare ai bisognosi.

Relativamente alle scorte per la sicurezza alimentare, il punto 3 dell'Allegato 2 precisa: «Il volume e la costituzione delle scorte corrispondono ad obiettivi prefissati e connessi unicamente alla sicurezza alimentare. Il processo di costituzione e smaltimento deve essere finanziariamente trasparente. L'acquisto delle derrate da parte dello Stato (per noi da parte dell'UE, *n.d.r.*) deve essere effettuato a prezzi correnti di mercato e il prezzo di vendita dei prodotti stoccati non deve essere inferiore al prezzo corrente del prodotto e della qualità in questione sul mercato interno».

Malgrado la presenza di quest'autorizzazione, che non autorizza la formazione delle scorte limitandole a quelle necessarie allo stato "ammassante" e che, pertanto possono servire anche ad assicurare la sicurezza alimentare anche ad altri, l'UE non ha attivato la costituzione di scorte delle principali *commodities* considerandola del tutto superflua, data l'abbondanza di esse nel mondo. Il che appare incongruo con quanto stabilito dall'art. 39 del trattato e poco rispondente, in generale, all'opportunità che ogni stato (e, in questo caso, l'Unione europea) disponga di scorte strategiche delle materie prime di base per l'alimentazione della sua popolazione oltre che, all'occorrenza, per provvedere alle necessità di altri popoli.

Va, inoltre, ricordato che le difficoltà che affrontano i Paesi poveri ad assicurare l'alimentazione ai loro cittadini li ha spinti a valorizzare la loro "sovranità alimentare". Questo concetto è stato espresso con chiarezza,

per la prima volta, nella Conferenza Internazionale di Tlaxcala, in Messico, nel 1996¹⁰, ma è stato valorizzato maggiormente con la *Dichiarazione di Nyeleni*¹¹, adottata come conclusione del Forum Internazionale sulla sovranità alimentare svoltosi in Mali¹².

2. Il Trattato di Lisbona, che ha innovato in molti aspetti i trattati dell'Unione europea, non è intervenuto in modo incisivo sulle regole speciali dettate per l'agricoltura fin dal trattato di Roma del 1958.

Tuttavia, qualche variante è stata introdotta sia precisando che l'agricoltura è compresa fra le materie a competenza concorrente, sia prevedendo che l'agricoltura è materia nella quale si applica la c.d. procedura ordinaria di adozione degli atti¹³.

L'inclusione fra le materie a competenza concorrente dell'agricoltura sembra una soluzione contraddittoria, poiché l'art. 38, par. 1, dello stesso TFUE stabilisce che: «L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca», sicché le due norme (art. 4 e 38) appaiono in contrasto e la seconda, con la sua precisa prescrizione, sembra rendere vana la previsione di una competenza concorrente, data la sua natura di norma speciale, e dato anche il fatto che la regola dell'UE sulla competenza concorrente afferma che la stessa viene meno in conseguenza all'intervento normativo dell'UE¹⁴.

La previsione della procedura ordinaria per l'adozione delle norme principali relative alla PAC ha avuto una conseguenza che potrebbe sembrare inattesa, e cioè un aumento del potere della Commissione. Infatti, se è vero che con la procedura ordinaria la proposta della Commissione non è vincolante, potendo sia il Consiglio sia il PE emendarla, è però ugualmente vero che gli atti adottati con la procedura ordinaria si sono mostrati, quasi sempre, caratterizzati da continui rinvii alla Commissione per l'adozione di

¹⁰ Si tratta della *Tlaxcala Declaration of the Via Campesina*, adottata a Tlaxcala, Mexico nella Conferenza tenuta fra il 18 e il 21 Aprile 1996. Al proposito v. www.virtualsask.com/via/lavia.deceng.html.

¹¹ Adottata a Nyéleni, in Mali, a conclusione della Conferenza svoltasi fra il 27 febbraio e il 4 Marzo 2007. La dichiarazione si trova in <http://nyeleni.org>.

¹² Le conclusioni hanno sapore nazionalistico e tendono a valorizzare elementi autarchici che appaio in contrasto con l'accordo agricolo del 1995.

¹³ Come stabiliscono, rispettivamente, l'art. 4, par. 2, lett. d) e l'art. 43, par. 2 del TFUE. La pesca è inclusa espressamente nel settore agricolo (art. 38 TFUE), ma la conservazione delle risorse biologiche del mare è assoggettata alla competenza esclusiva dell'UE (art. 3, par. 1, lett. d).

¹⁴ Sul punto v. *amplius* L. COSTATO – L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 76 ss.

norme che solo apparentemente appaiono esecutive, mentre sono, in realtà, molto spesso incisive e determinanti per il raggiungimento delle finalità espresse dalla norma principale¹⁵.

In ogni caso, le finalità della PAC sono restate inalterate perché immutato è rimasto l'art. 39 che le descrive. Al proposito, tuttavia, si deve osservare che in ambienti vicini agli uffici della Commissione che si sono occupati di agricoltura si è rilevato, meno che ufficiosamente ma in modo convinto, che la specialità delle norme agricole è restata inalterata anche con il Trattato di Lisbona a seguito di una vera e propria disattenzione, dato che si avrebbe avuta l'intenzione di modificarle intensamente¹⁶.

Naturalmente queste considerazioni non hanno alcun valore sul piano formale, dato che ciò che conta è quanto è scritto nel trattato; tuttavia l'evoluzione della PAC è stata, dal 2003, talmente intensa da evidenziare che non sembra che le finalità dell'art. 39 siano, da allora, rispettate appieno; o sarebbe più esatto dire che pare che esse siano state addirittura trascurate.

Infatti, stabilità dei prezzi di mercato e tenore di vita equo per gli agricoltori appaiono ben lontani dall'essere perseguiti, il tutto per avere sostanzialmente adottato una politica iperliberista e avere abbandonato forme di protezione del sistema produttivo agricolo, dimenticando le ragioni stesse dell'adozione di regole eccezionali per il settore primario quali quelle adottate, come si è già ricordato, fin dal trattato di Roma e previste ancora nella più recente versione che regge l'attuale Unione europea.

Alla Conferenza di Messina, che ha segnato l'avvio della nascita del trattato CEE, si discusse se inserire o no nel mercato comune l'agricoltura, e alla fine prevalse l'opinione di chi considerava il settore primario necessario per dare una veste unitaria alla struttura economica europea che si voleva costruire; fu, per altro, riconosciuto che l'inclusione poteva avvenire solo prevedendo regole eccezionali, poiché il settore è dotato di caratteristiche che lo distinguono nettamente dagli altri.

Le ragioni sono ben evidenziate dal fatto che i prodotti agricoli non si costruiscono ma sono il risultato di una attività vivente, biologica, e in quanto tale non così controllabile come quella che si svolge nel settore secondario e terziario. Inoltre, le produzioni agricole sono lente, periodicamente dilatate a fronte, quasi sempre, di una domanda distribuita nell'in-

¹⁵ Facendo ampia, e flessibile, applicazione dell'art. 290 e del par. 2 dell'art. 291 del TFUE.

¹⁶ Sostiene la tesi del superamento delle regole speciali agricole D. BIANCHI, *I principi della politica agricola comune: dei principi in via di estinzione?* in AA.VV. *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, Utet, Torino, 2016, p. 1010 ss.

tero anno, sicché l’incontro fra domanda e offerta risulta scoordinata con probabile danno per i produttori agricoli. Senza considerare il fatto che le produzioni agricole avvengono, di norma, senza che il produttore sappia quale sarà, al prossimo raccolto, il prezzo corrente degli esiti del suo lavoro, e pertanto assoggettate sia al rischio di mercato sia a rischi atmosferici di ogni tipo, dalla grandine alla siccità, dalla neve e ghiaccio al caldo rovente. Eppure, l’agricoltura ottiene ciò che serve all’uomo per sopravvivere, essendo la base praticamente esclusiva per la produzione di alimenti, realizzabili direttamente o attraverso la trasformazione di quanto il settore primario produce.

Dopo decenni di politica agricola fondata sulla convinzione, espressa da precise norme del trattato, che il settore primario necessiti di un trattamento “speciale”, all’inizio del XXI secolo, dopo un periodo intermedio di allentamento delle protezioni iniziato nel 1992, una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo gettava le basi della riforma del 2003¹⁷; malgrado che nella sua parte iniziale facesse trasparire buoni propositi, con essa si portava sempre più avanti una riforma che avrebbe travolto le vecchie certezze degli agricoltori. Infatti, l’idea di confinare «l’intervento al ruolo di pura e semplice rete di sicurezza» può sembrare accattivante, e in un mercato prospetticamente aperto è apparentemente giustificata. Ma il problema consiste proprio nell’apertura al mercato senza protezione per i prodotti agricoli comunitari. Per quanto riguarda il nostro Paese, è del tutto evidente che le funzioni dell’intervento, sulle grandi *commodities*, in Italia sono tendenzialmente marginali, essendo deficitaria sostanzialmente di tutti i prodotti per i quali funzionava un intervento veramente protettivo a livello comunitario; perciò un abbassamento del suo livello di protezione avrebbe potuto essere salutato positivamente vuoi perché questo sembrava poter consentire migliori quotazioni sui beni importati dalla Comunità, vuoi perché si sarebbero portate ad un livello omogeneo le protezioni di tutti i prodotti dato che, per quanto interessa al sistema Italia (mi riferisco, in particolare, all’ortofrutta e simili), esse sono sempre state assai basse.

Pertanto, la promozione dell’agricoltura sostenibile e il rafforzamento dello sviluppo rurale non possono a priori essere considerate iniziative da scartare, mentre la c.d. modulazione dinamica, di cui si era avuto un esempio a carattere di tentativo nella regolamentazione anteriore alla *Mid Term Review*, non sembra affatto ragionevole, proponendo ancora una vol-

¹⁷ La Comunicazione della Commissione è titolata “Revisione intermedia della politica agricola comune” Documento COM (2002) 394 def.

ta vantaggi alle piccole strutture che rimangano tali invece di incentivare le concentrazioni almeno nella conduzione, cosa che sta diventando sempre più opportuna – meglio sarebbe dire indispensabile – al fine di consentire un uso razionale delle attrezzature che la tecnologia progressivamente mette sul mercato.

Sembra, invece, inaccettabile, l'idea fondata sul riconoscimento al "mercato" di essere in condizione di fornire certezze ed efficienza all'agricoltura.

3. Può sembrare strano, al tempo delle tecnologie e delle automazioni in progressione inesorabile, tali da rendere il XXI secolo capace di caratterizzarsi in modo del tutto singolare rispetto alle epoche passate, che per il mercato dei prodotti agricoli si debba considerare comparativamente quanto è successo fino a migliaia di anni addietro, portando l'attenzione addirittura sulle leggi che governavano i popoli della scrittura cuneiforme; se si considera, invece, che da quando esiste l'uomo deve cibarsi e che a ciò sono indispensabili i prodotti del settore primario, lo stupore può venir meno, dato che sia le leggi antiche sia quelle moderne devono dare applicazione al principio antico *primum vivere deinde philosophari* che, nel caso che qui interessa, significa che prima di ogni altro problema, per vivere, occorre avere il cibo necessario.

In questo modo gli uomini la pensavano fin dai tempi più remoti e, limitando i riferimenti a chi ha lasciato testimonianze scritte, i sudditi del Regno antico egiziano: quivi le terre erano in prevalenza del faraone e, comunque, il grano e il lino, prodotti principali dell'agricoltura nilotica, erano ammassati in silos controllati da funzionari "pubblici", sicché la circolazione del principale alimento, il cereale, faceva capo alla volontà regia. Si trattava, quasi, di un "ammasso obbligatorio" dal quale erano esentati, si può immaginare, solo piccoli quantitativi per la sussistenza di parte dei contadini¹⁸.

Nei regni mesopotamici la situazione era, in larga misura, analoga, anche se fondata sulla legge, mentre nell'antico Egitto la legge intesa come oggi non esisteva, essendo sostituita dal concetto di verità, di equilibrio, di ordine, di armonia, di moralità e di giustizia, sintetizzato complessivamente con il vocabolo "Maat". Questi concetti erano, inoltre, personificati da una dea antropomorfa chiamata, anch'essa, Maat.

¹⁸ Sull'arg. v. T. WILKINSON (ed. inglese 2010), *L'antico Egitto: storia di un impero millenario*, Einaudi, Torino, 2012, *passim*; N. GRIMAL, *Storia dell'Antico Egitto*, traduzione di G. Scandone Matthiae, 12^a ediz., Bari, Laterza, 2007, *passim*.

Nei regni dei caratteri cuneiformi, invece, esisteva, appunto, la legge, di cui abbiamo importanti tracce nelle tavolette di terracotta che ci sono pervenute in quantità prodigiosamente abbondante.

Da questa documentazione si trae la notizia, confermata da differenti provenienze e sovrani, ed in epoche comprese fra il tremila e il mille a.C., che il prezzo dell'orzo era fissato d'imperio e, anzi, esso poteva considerarsi addirittura una "moneta" nel senso che con esso si potevano pagare altri beni, considerando il valore dell'orzo quale fissato dal sovrano. Come ben è stato evidenziato: «I testi legislativi segnalano il ricorso a parametri valutativi uniformi, validi per tutti i beni ed i servizi, ciascuno dei quali viene invero commisurato ad un dato ammontare di argento o di orzo»¹⁹. Sembra, comunque, provata l'esistenza di tariffari di Uruk, di Eshnunna e Ittiti concernenti una molteplicità di beni come il ricordato orzo, l'olio, la lana, il sale, il miele, il grasso di suino, le vesti e le pelli²⁰. Il tutto mostra come i sovrani del territorio, per millenni, si siano occupati di intervenire sui prezzi dei principali alimenti, ovviamente di origine agricola, senza tralasciare anche di regolare alcune forme di concessione dei terreni.

Si tratta, ovviamente, di interventi che riguardano la sopravvivenza della popolazione dei regni, che si abbinano a quelli dei Faraoni concernenti l'uso e la distribuzione dell'acqua del Nilo, elemento essenziale per la produzione agricola e, dunque, aventi il medesimo scopo.

Il popolo del Libro, che pure molto ci ha lasciato della sua storia e del suo credo, scarseggia di notizie in materia di prezzi dei prodotti agricoli, mentre ci fa conoscere che le terre cedute tornavano al proprietario originario in occasione del giubileo, e cioè dopo sette settimane di anni, cioè 49 (o forse cinquanta) anni, al fine di conservare alla tribù e ai suoi componenti quanto era stato assegnato all'origine dell'occupazione di Israele²¹. Grande

¹⁹ Così M. CIAN, *Le antiche leggi del commercio – produzione, scambi, regole*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 63. Si tratta di un'opera di grande interesse e di considerevole importanza ricostruttiva, frutto di un grande sforzo effettuato dall'A. sulla base, spesso, di pochi e sparsi documenti.

²⁰ V. ancora M. CIAN, *op. cit.*, p. 91 ss., che, pur non ritenendo di affermare la certezza della vincolatività effettiva di questi prezzari, ne evidenzia l'importanza.

²¹ Secondo il Levitico, la celebrazione del giubileo comportava non solo la restituzione delle terre agli antichi proprietari ma anche la remissione dei debiti, la liberazione di schiavi e prigionieri, il riposo della terra, e una particolare manifestazione della misericordia divina. Sull'arg. v. E. MASSART, *Le leggi agrarie nella Bibbia*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, I, p. 475 ss.

La Bibbia è oggetto di molti studi e di analisi critiche riguardanti il suo periodo di formazione, le possibili manipolazioni subite e la contestualizzazione di parte di essa avvenute secoli dopo i fatti cui si riferisce.

preoccupazione, invece, si manifesta, nella *Bibbia* e negli altri scritti ebraici, relativamente all'applicazione del divieto di usura, che si spinge sino a vietare la restituzione in natura, dopo il raccolto, del grano ottenuto in prestito prima del raccolto al fine di evitare che la possibile differenza di prezzo fra i due periodi comportasse una non corrispondenza fra i due valori²². La scarsità dei documenti ci impedisce, però, di sapere se esistevano regole riguardanti il prezzo dei cereali e eventuali ostacoli alla loro circolazione, come quella di altri prodotti agricoli e alimentari.

La civiltà greca, a partire da quella di Creta e minoico – micenea per arrivare a quella ellenistica, è stata ricca di attività mercantili e marittime, con la conseguenza che, anche se non si sono, ad ora, rivenuti moltissimi documenti che ci portino a conoscenza diretta di numerose leggi, delle stesse si rilevano tracce indirette in molte fonti letterarie, anche legate all'usanza, presente in molte città, che voleva che un accusato parlasse direttamente davanti al tribunale pubblico fruendo, per supplire alla sua incompetenza, di testi scritti da grandi oratori, forse esperti anche in materia di diritto. Ne è un esempio una orazione di Lisia in cui si fa riferimento alla proibizione imposta ai commercianti di accumulare un'eccessiva quantità di grano, anche se si è dubitato che i riferimenti normativi siano stati inseriti nell'orazione in epoca successiva, per rendere più completa la redazione dell'opera²³.

L'esempio ci riporta alle regole che molte città greche si erano date per assicurare l'approvvigionamento di prodotti alimentari ai loro cittadini. Solone vietava, infatti, l'esportazione di tutti i prodotti agricoli, eccezion fatta per l'olio, del quale la città e il suo circondario erano ricchissimi. Si hanno, poi, notizie di vendite sul mercato interno di prodotti agricoli essenziali da parte delle autorità di alcune città greche per assicurare ai cittadini quanto occorreva per l'alimentazione²⁴. Si tratta, dunque, considerando i differenti interventi pubblici, di una manifestazione della volontà di esercitare la c.d. sovranità alimentare, di cui si è iniziato a parlare espressamente solo molto di recente²⁵ ma alla quale erano sensibili i governanti delle *poleis*.

Fra la vastissima letteratura sul problema attinente al diritto ebraico prima della diaspora si rinvia, per i limitati fini di questo lavoro, a A. MORDECHAI RABELLO, voce *Diritto ebraico*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1995.

²² V. per tutti M. CIAN, *op. cit.*, p. 178.

²³ v. A. BISCARDI, *Diritto greco antico*, Giuffrè, Milano, 1982, *passim*. LISIA, *Orazione XXII, Contro i mercanti di grano*, in *Orazioni XVI-XXXIV*, Frammenti, trad. it. con testo greco a fronte, BUR, 1994.

²⁴ Su ciò v. M. CIAN, *op. cit.*, p. 234 ss.

²⁵ Il concetto di sovranità alimentare è stato messo in rilievo, la prima volta, nella *Conferenza Internazionale di Tlaxcala*, in Messico, nel 1996, ma è stato valorizzato maggiormente

Nello stesso senso vanno interpretate le indicazioni sulle dimensioni delle proprietà terriere, che dovevano essere sufficienti al mantenimento della famiglia insediata²⁶.

La storia degli imperi mesopotamici ed egiziano, e quella greca, ci confermano l'avvedutezza dei politici di allora, che si preoccupavano di fare quanto possibile per il rifornimento degli alimenti ai loro popoli; gli ebrei antichi probabilmente non sentivano il problema con la medesima intensità, anche perché esso, forse, non si poneva allo stesso modo, e cioè non aveva la stessa gravità, trattandosi di un popolo prevalentemente dedito alla pastorizia che forse assicurava cibo a sufficienza.

Similmente, per molti versi, si comportarono i romani: dapprima perché si trattava di una piccola entità agricola e pastorale autosufficiente, successivamente, a fronte dei cambiamenti sopraggiunti e delle dimensioni assunte dai loro domini, perché divennero fruitori dei *surplus* alimentari prodotti nei territori conquistati. Tuttavia nelle città, generalmente, esistevano persone incaricate di vigilare sui mercati e, in particolare, sull'approvvigionamento di grano²⁷. I cereali, infatti, erano la base dell'alimentazione delle popolazioni che vivevano nelle zone non lontane dal mare, e cioè attorno al bacino del Mediterraneo, e gli abitanti delle molte città erano, in grande maggioranza, poverissimi, sicché si provvedeva, con spese a carico delle casse locali o degli stessi incaricati, ad acquistare il grano e a rivenderlo, spesso agli stessi fornai che provvedevano a molirlo e a farne pane, a prezzi ridotti²⁸.

Per la capitale si provvedeva in modo specifico: «Dal tempo di Caio Gracco somme crescenti vennero spese per assicurare grano alla plebe urbana dapprima a poco prezzo e alla fine gratuitamente; ma in rappor-

con la *Dichiarazione di Nyeleni*, adottata come conclusione del Forum Internazionale sulla sovranità alimentare svoltosi in Mali. La sovranità alimentare consisterebbe, secondo questa dichiarazione, nel «diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo». Sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Diritto al cibo*, voce del *Digesto XI aggiornamento*, in pubblicazione. Vedi anche L. MANCA, *Il relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, cit., p. 1175 ss.

²⁶ Sull'arg. v. *amplius*, ancora M. CIAN, *op. cit.*, p. 248 ss.

²⁷ A Roma sin dalla Repubblica esistevano magistrature addette all'annona. Tuttavia Augusto volle dare nuova regolamentazione alla *cura annonae*, anche per toglierla ai membri dell'ordine senatorio, e creò una nuova magistratura, attribuita all'ordine equestre, del *praefectus annonae*, suo diretto rappresentante di fiducia nella direzione suprema dell'*annona*.

²⁸ V. A.H.M. JONES, *L'economia romana – Studi di storia economica e amministrativa antica* (1974), trad. it., Einaudi, Torino, 1982, p. 50 ss.

to alle entrate pubbliche si trattava pur sempre di somme trascurabili»²⁹. Quest'ultima affermazione divenne progressivamente sempre più lontana dalla verità con il venir meno di nuove conquiste, sicché le *frumentationes* continuarono grazie alle eccedenze egiziane ma furono sempre più difficili da mantenere, anche per il nascere della seconda capitale dell'impero, Costantinopoli, anch'essa da alimentare allo stesso modo, per scomparire per Roma verso la crisi finale della parte occidentale dell'impero³⁰.

Le difficoltà di finanziare l'esercito, non più sostenuto dalle prede conquistate e composto anche da barbari³¹, causarono così un irrigidimento del sistema economico³², l'avvento, cioè, di un dirigismo addirittura feroce che fece progressivamente cedere le strutture economiche dell'impero occidentale verso il quale, inoltre, venivano incanalati i popoli "barbari" provenienti da oriente dalla politica astuta ed elusiva dell'impero d'oriente, fronteggiati a loro volta da altri barbari, da tempo insediati sui *limites* germanici e immessi nelle legioni.

La lunga agonia dell'impero d'occidente, della quale la deposizione di Romolo Augustolo è solo un episodio, coincide con la nascita progressiva del Medioevo che, durante il suo periodo Alto, che copre, approssimativamente gli anni fino al nuovo millennio, ha visto quasi scomparire dall'Europa occidentale ogni interessamento, da parte dei governanti, al problema dell'alimentazione dei loro sudditi. Si ebbe una forte diminuzione della popolazione e un vero spopolamento delle città³³, una riduzione ai minimi

²⁹ V. ancora A.H.M. JONES, *L'economia romana*, cit., p. 151. Sull'agricoltura romana, per il periodo repubblicano, v. *L'agricoltura romana*, a cura di L. CAPOGROSSI COLOGNESI, con contributi dello stesso, di H. GUMMERUS, di V. I. KUZISCIN, A. J. TOYNBEE e E. GABBA, Laterza, Roma-Bari, 1982; per il periodo imperiale v. M. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, edizione riveduta e corretta del 1933, trad. it., La Nuova Italia, Firenze, 1973, *passim*, in particolare pp. 229 ss e 609 ss.

³⁰ Grazie all'evoluzione dell'impero romano causata dalle riforme di Diocleziano e di Costantino, lo stesso «si trasformò da un sistema di *laissez-faire* in uno di iniziativa privata controllata, che operava entro limiti rigorosamente definiti dallo Stato». Questo dirigismo «costrinse una notevole parte della popolazione a soddisfare il grosso dei propri bisogni al di fuori della sfera dell'economia monetaria». Così F.W. WALBANK, *Commercio e industria nel tardo Impero romano d'Occidente*, in AA.VV., *Storia economica Cambridge*, II, *Commercio e industria nel Medioevo* (1952), trad. it., Einaudi, Torino, 1982, p. 81.

L'Europa occidentale aveva, così, iniziato a vivere il Medioevo.

³¹ L'impero d'occidente soffrì anche di una progressiva denatalità, che sarebbe stata una delle ragioni del suo declino. Al proposito v. M. DE JAEGHERE, *Gli ultimi giorni dell'impero romano* (2014), trad. it., Leg edizioni, Gorizia, 2016, *passim*.

³² Con il completamento del sistema della caste e delle corporazioni. Sulle caste v. A.H.M. JONES, *L'economia romana*, cit., p. 196 ss.

³³ V. B.H. SLICHER VAN BATH, *Storia agraria dell'Europa occidentale (500-1850)* (1962) trad. it., Einaudi, Torino, 1972, p. 107 ss.

termini del commercio, il completamento del ritorno, già avviato nel tardo impero, alla "economia naturale", anche se il fenomeno non assunse la stessa gravità in ogni parte d'Europa. Pestilenze, miseria, abbandono di molti terreni un tempo coltivati, apparizione di larghe zone orticole all'interno delle mura cittadine sono fenomeni che caratterizzano il periodo.

Qualche sollievo alla fame e alla miseria veniva fornito dai monaci che si erano organizzati in conventi, presto dotati di grandi superfici agrarie. I conventi, dunque, spesso cercavano di sopperire alle più serie necessità popolari fornendo terre da condurre *ad longum tempus*³⁴; in quell'epoca, d'altra parte, molta era la terra disponibile alla coltivazione e poca era la manodopera.

Carlo Magno, tuttavia, tentò di provvedere ad assicurare prezzi controllati per alcuni prodotti vegetali e animali con editti del 794 e 806³⁵ ma si può senza tema affermare che, pur in presenza di una popolazione scarsa, la fame era diffusa e la difficoltà di vivere per i contadini, salariati o concessionari, era un problema di difficile soluzione.

Per la prima volta, dunque, dal periodo dei popoli dalla scrittura cuneiforme, e forse con l'eccezione degli ebrei, il potere politico si disinteressò, a poco servendo le norme Carolingie, del problema di assicurare cibo ai suoi sudditi; ma l'indebolimento del potere politico, la involuzione del sistema economico e la fortissima riduzione della popolazione servono a far comprendere il perché di questo atteggiamento, che mutò progressivamente con la ripresa dell'economia medievale, che origina dall'Italia e da Amalfi in particolare, per estendersi a molte città del centro nord e alla Fiandra³⁶.

Venezia mantenne sempre vivo il commercio con Bisanzio e con alcuni porti occupati dai seguaci dell'Islam. La riprova la si ha, quanto meno, dal trafugamento, fatto da due mercanti veneziani, delle spoglie di San Marco da una chiesa copta di Alessandria in Egitto nel IX secolo. Nello stesso periodo Amalfi mostrò una forte vivacità mercantile, dimostrata dalla storia di un suo grande mercante, Mauro, padre del famoso Pantaleone, entrambi donatori di portoni bronzei bizantini destinati a edifici sacri o monastici di Amalfi. Ci troviamo, così, di fronte ad una significativa ripresa dei commer-

³⁴ Sul punto v. P. JONES, *L'Italia*, in AA.VV., *Storia economica Cambridge*, I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo* (1966), trad. it., Einaudi, Torino, 1976, p. 412 ss. Per una esaustiva analisi dell'istituto v. P. GROSSI, *Locatio ad longum tempus* (1963), ristampa a cura dell'EsI, Napoli, 2014.

³⁵ Si rinvia a A. DOPSCH, *Istituzioni agrarie dei regni germanici dal V al IX secolo*, in AA.VV., *Storia economica Cambridge*, I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo* (1966), trad. it., Einaudi, Torino, 1976, p. 253.

³⁶ Mi permetto di rinviare, al proposito, a L. COSTATO, *Nascita, trionfo e segni premonitori di declino del capitalismo in Agricoltura Istituzioni Mercato*, 3/2014, p. 65 ss.

ci, inizialmente mal visti dalla Chiesa, con il conseguente superamento del divieto per i cristiani di prestare denaro a interesse attraverso prima un uso astuto delle lettere di cambio, poi grazie al consenso della Chiesa, concesso fra mille difficoltà e limitazioni³⁷.

Scomparsa Amalfi, sottomessa dai Normanni, si svilupparono, oltre a Venezia, Firenze, Siena, Piacenza, Asti, Milano e altre città italiane e delle Fiandre, e i mercanti mutarono l'aspetto delle loro città e avviarono la formazione del primo modello di sviluppo capitalistico.

Ma nei secoli XIII e XIV le città dovettero affrontare, per il loro progressivo ingrandire e per il verificarsi di frequenti carestie, il problema di garantire un ragionevole afflusso di cibo.

«Le politiche cittadine di gestione della circolazione e distribuzione dei cereali, messe in atto dai comuni italiani nel Due e nel Trecento, sono uno dei punti originari di quelle istituzioni 'annonarie' di romana memoria, da cui prende forma il funzionamento del commercio dei beni agricoli nell'Italia moderna fino almeno al XVIII secolo. La creazione di istituzioni responsabili per gli approvvigionamenti cerealicoli è uno degli strumenti con i quali, a partire dall'ultimo quarto del XIII secolo, i comuni italiani affrontano nuove condizioni dell'economia che segnano una fase critica della congiuntura trecentesca. Il momento di crisi rende i centri urbani più vulnerabili alle carestie e per questo i comuni, dalla fine del Duecento, si dotano diffusamente di magistrature responsabili di agire sul mercato del grano cittadino, assicurando che l'offerta di cereali fosse adeguata alla volontà politica dei governi urbani»³⁸.

Esemplare è quanto accaduto a Firenze, nella quale si istituì una magistratura, chiamata *sex de blado*, che doveva assicurare gli approvvigionamenti. Questa struttura amministrativa – politica si mantenne e trasformò per secoli, e la possibilità della sua soppressione, accompagnata dalle inevitabili polemiche, diede origine, nel XVIII secolo, a uno studio che ci tramanda le vicende della magistratura stessa contenuto nella "Relazione dell'origine dell'Abbondanza di Firenze dall'anno 1301 al 1747"³⁹.

³⁷ Sull'arg. v. *Letica economica medievale*, a cura di Ovidio Capitani, Il Mulino, Bologna, 1974, e in particolare O. CAPITANI, *La questione dell'usura nel Medio Evo*, p. 23 ss. e A. SAPORI, *Il giusto prezzo nella dottrina di San Tommaso e nella pratica del suo tempo*, p. 95 ss.

³⁸ Così 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 (MEFRM)*, 127 – 1, Mar 2015.

³⁹ La relazione fu realizzata da P. NERI tra 1745 e 1746. Del medesimo autore v. *Sopra la materia frumentaria: discorso* in *De' provvedimenti annonarj* di Giovanni Fabbroni, Firenze, 1804.

Poiché il fenomeno dell'intervento pubblico sugli approvvigionamenti alimentari non fu solo fiorentino, il suo esempio può considerarsi paradigmatico⁴⁰. Resta, comunque, parzialmente inesplorato quanto avvenuto nelle varie regioni d'Europa in relazione al problema annonario, che sembrò perdere di rilievo con l'emergere dell'ideologia liberale, specie nel regno inglese. Ma il problema restò, fortemente collegato alle pestilenze che si ripeterono a lungo. Basti, al proposito, ricordare la rivolta del pane coincidente con la pestilenza milanese del XVII secolo descritti da Manzoni.

In definitiva, salvo l'Alto medioevo, forme di intervento pubblico sui mercati dei prodotti alimentari di base sono esistiti, anche se lacunosi, fino al XIX secolo nel quale l'imperante teoria liberista – applicata, tuttavia, in modo discontinuo nei mercati dei prodotti del settore secondario e terziario⁴¹ – causò, specie in Gran Bretagna, l'abbandono di qualsiasi forma di protezione dei redditi degli agricoltori. A ben vedere, infatti, l'enorme impero inglese produceva materie prime agricole a bassissimo costo, sicché si preferì abbandonare la coltivazione nella madre patria e cibarsi di prodotti ottenuti da materie prime agricole importate, sostituendo cereali ed altre coltivazioni con pascoli per pecore e montoni. Soluzione astrattamente logica, che ricorda da vicino quella adottata dall'impero romano, che abbandonò la cerealicoltura in Italia essendo più conveniente procurarsi il grano in Egitto.

Comunque, le carestie si sono susseguite in Europa – ed anche in oriente – dopo il periodo comunale italiano, ripetendosi in ogni secolo, e divenendo gravissime nel XIX. Si possono, infatti, ricordare, fra le tante, nell'Ottocento, quelle europee del secondo decennio, quelle ricorrenti delle patate in Irlanda, ed altre in Finlandia, in Giappone, in Cina, in India e nel Bengala.

Questi eventi furono anche determinati dall'ideologia liberale abbracciata in particolare in Inghilterra, che causò anche carestie, malgrado le forniture coloniali, in Scozia e nel "possedimento" irlandese. In prossimità o allo scoppiare della prima guerra mondiale, però, molti stati europei, belligeranti o neutrali, hanno preferito organizzare, per i consumi alimentari, un regime basato soprattutto su provvedimenti restrittivi del libero mercato e

⁴⁰ Per un analogo problema veneziano v. F. FAUGERON, *Au cœur de l'annone vénitienne : le fondaco della farina de Rialto à la fin du Moyen Âge*, in *MEFRM*, 121-2, 2009, p. 417-436. Per una ampia bibliografia sull'intero argomento alimentare dal XIII al XVII secolo v. S.G. MAGNI, *Politica degli approvvigionamenti e controllo del commercio dei cereali nell'Italia dei comuni nel XIII e XIV secolo: alcune questioni preliminari*, cit.

⁴¹ Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Esiste il libero mercato?*, in *Acta Concordium*, in corso di pubblicazione.

cioè l'ammasso pubblico o controllato dai poteri statali, dei cereali prodotti all'interno e il monopolio statale all'importazione dall'estero, l'adozione di un prezzo politico per i cereali, la fissazione di calmieri per molte vettovaglie e addirittura, in molte circostanze, il razionamento.

Terminata la guerra, salvo il riprendere, con qualche correzione, del liberalismo in Gran Bretagna, nei principali stati europei si adottarono forme diversificate di intervento pubblico, specie sui cereali, che restarono sostanzialmente in vita fino all'entrata in vigore del Trattato di Roma istitutivo della CEE⁴².

4. Il grande successo anche accademico del neoliberismo ha portato, negli ultimi anni, a considerare idea superata quella della specialità del mercato agricolo. Eppure anche i più accesi sostenitori di quella teoria non esitano a prendere in considerazione, in certe circostanze e per determinate materie, l'ipotesi che il mercato possa "fallire", per esempio nel caso della creazione di una rete di telefonica (oggi della fibra) nei territori poco abitati.

Si è, sotto questo aspetto, rilevato che: «Il modello ortodosso è consapevole che i mercati non sempre funzionano bene e ricorre quindi al concetto di 'fallimento del mercato' per spiegare perché a volte risultati non siano ottimali e come migliorarli»⁴³.

Fra gli esempi che si utilizzano per descrivere questi fallimenti c'è quello che trae origine dall'asimmetria informativa fra venditore e acquirente, che sembra attagliarsi al mercato dei prodotti agricoli. La riforma della PAC, che ha "spedito" sul mercato mondiale agricoltori abituati da decenni a vivere al riparo dalle fluttuazioni che lo caratterizzavano grazie a prelievi, prezzi d'intervento e restituzioni all'esportazione, ha messo in evidenza una asimmetria informativa fra i compratori – grandi compagnie commerciali o grandi trasformatori – e agricoltori venditori, che quasi tutti ignorano come si determinino prezzi e andamenti di mercato.

Alle grandi compagnie di *trading*, inoltre, oggi si affiancano speculatori dotati di enormi disponibilità liquide che possono investire nel mercato – specie quello a termine – dei prodotti agricoli⁴⁴. Il fatto che alcuni opera-

⁴² Sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri Paesi del Mec)*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁴³ Così M. MAZZUCCATO – M. JACOBS, *Ripensare il capitalismo*, a cura di M. Mazzucato – M. Jacobs, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 27. Gli A. evidenziano alcune fattispecie di fallimento del mercato, il tutto, tuttavia, per esercitare una forte critica al neoliberismo.

⁴⁴ Non suoni inappropriato il riferimento al film statunitense "Una poltrona per due", che si incentra sulle vicende di due addetti alle operazioni sul mercato del succhi d'arancia,

tori siano organizzati in modo da conoscere, con cadenza giornaliera, andamento climatico, eventuali infestazioni, malattie delle piante e qualsivoglia altra informazione utile proveniente da ogni parte del mondo, fa sí che costoro conoscano ciò che il singolo agricoltore di un qualsiasi territorio ignora; al momento in cui dispone del prodotto, l'agricoltore non conosce ciò che alla sua controparte è ben noto, e da ciò deriva un risultato economico, all'atto della vendita, che vede prevalere gli interessi del grande compratore.

Tuttavia questo esito non costituisce l'unica base, a mio parere, del malfunzionamento del solo mercato dei prodotti agricoli; infatti il mercato funziona in modo insoddisfacente anche in tutti gli altri casi nei quali fra venditore e compratore esiste una asimmetria conoscitiva⁴⁵. Lo stesso atto di acquisto da parte di un qualsiasi cliente in uno spazio commerciale riproduce, nella sostanza, la stessa condizione: egli non sa quello che è noto al negoziante e questa differenza di conoscenze è insuperabile, nella maggioranza dei casi, anche se il compratore ha l'accortezza di confrontare i prezzi e la qualità del prodotto che gli interessa visitando molti altri punti di vendita.

In definitiva, la concorrenza non sempre risolve i problemi del compratore, sicché le opacità del mercato, malgrado etichette e altre forme di dichiarazione circa il contenuto del bene da acquistare, rende l'acquisto – o la vendita – da parte di non professionisti specializzati nella materia un atto comunque compiuto con scarsa conoscenza di quanto occorrerebbe sapere.

La peculiarità che concerne l'agricoltura o, meglio, il mercato dei suoi prodotti, fa sí che esso si debba confrontare non solo con i problemi derivanti dall'asimmetria informativa ma anche, e peculiarmente, con quelli determinati dal fatto che le produzioni agricole derivano da esseri "biologici" (vegetali o animali) che non assicurano una produzione standardizzata e stabile, ma sono soggetti, in gran parte, a fattori climatici, a malattie e infestazioni che rendono improbabile una previsione certa del prodotto ottenuto al termine del ciclo biologico da un lato, dall'altro dalla non coincidenza fra il momento dell'offerta e quello della domanda.

dove la asimmetria informativa gioca a lungo a favore di due vecchi truffatori, gabbati in conclusione dai loro agenti. In questo caso l'asimmetria informativa era frutto di attività illecite, ma generalmente essa si realizza, lecitamente, grazie alla differenza dei mezzi di conoscenza a disposizione dei grandi operatori.

⁴⁵ Mi sono intrattenuto sull'asimmetria informativa in agricoltura in un Convegno svoltosi a Pisa il 1° e 2 luglio 2011 intitolato "Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agroalimentari" in *Atti del Convegno* a cura di Marco Goldoni e Eleonora Sirsi, Giuffrè, Milano, 2011.

Sostanzialmente di difficile governabilità, salvo per le coltivazioni protette che restano di modesta dimensione e non coinvolgono le grandi *commodities*, sono molti eventi che possono colpire l'allevamento di animali e, soprattutto, di piante: infatti l'agricoltura si occupa, nel suo momento produttivo, di allevare esseri biologici, che possono soffrire per molteplici ragioni alle quali l'uomo può opporsi solo in certi casi: infatti, se è possibile contrastare la siccità con impianti di irrigazione, che comunque dipendono dalla disponibilità di acqua, favorire la produzione attraverso adeguate concimazioni e lottare contro le infestazioni con prodotti adatti a combatterle, gli allevamenti a "cielo aperto" sono, comunque, soggetti a rischi climatici di ogni tipo che possono compromettere l'esito delle attività dell'agricoltore⁴⁶.

Quanto alla sfasatura temporale, importante soprattutto nel mondo vegetale, il raccolto di grano, mais, riso, soia ecc. avvengono in un breve periodo (diverso a seconda che si consideri il nord o il sud della terra), mentre i consumi si distribuiscono lungo l'intero periodo dell'anno, il che produce la conseguenza di un eccesso d'offerta al momento del raccolto e cambi di prezzo con il trascorrere dell'annata agraria. Tutto ciò viene, oggi, mitigato dalla presenza di acquirenti privati che ammassano i prodotti conservabili puntando al loro rialzo con il trascorrere del tempo; ma anche inasprito quando ci sia eccesso di produzione, conosciuto dagli esperti, che eviteranno di acquistare facendo così crollare i corsi.

I problemi del settore primario erano ben noti ai legislatori delle civiltà della scrittura cuneiforme e a molti poteri pubblici presenti nel corso della storia, dei quali abbiamo dato conto, i quali hanno variamente provveduto ad intervenire per evitare eccessivi spostamenti di prezzo nell'una e nell'altra direzione. Ed era ben presente agli estensori del trattato di Roma del 1958, istitutivo della CEE, che munirono il legislatore comunitario degli strumenti utili per contrastare il fenomeno che, in effetti, fu neutralizzato per moltissimi prodotti del settore primario (cereali, riso, carne, latte in particolare) o almeno attenuato per i prodotti di difficile conservazione come ortaggi e frutta. Quasi tutto l'armamentario adottato con il *I Piano Mansholt* è oggi stato eliminato o ridotto a mero simulacro, come accade per certe forme di intervento previste dalle riforme *post* 2003.

Le norme del trattato, infatti, sono state dettate sia per proteggere i

⁴⁶ Sul c.d. doppio rischio dell'imprenditore agricolo v. F. GALGANO, *L'imprenditore*, 2^a ediz., Zanichelli, Bologna, 1974, p. 54 ss. Sul punto v. anche A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 78 ss.

redditi degli agricoltori sia per assicurare una certa stabilità ai prezzi dei prodotti alimentari, collegata ovviamente alla sicurezza dei rifornimenti ai mercati. Ma oggi sembra si vogliano percorrere strade diverse, anche in violazione del trattato, in omaggio al "Dio mercato", che da misuratore di efficienza è diventato elemento totalizzante dei commerci (con eccezioni note in tutti i campi, se la cosa è d'interesse di qualche potente); queste considerazioni mi inducono a compiere una lunga autocitazione:

«I Goti, capeggiati da Alarico, chiesero invano all'imperatore d'occidente Onorio l'assegnazione di territori – anche di confine, e nella disponibilità della classe degli ottimati, che li sfruttavano male utilizzando schiavi, ovviamente svogliati – per poterli coltivare, e lo stesso sacco di Roma dell'inizio del V secolo d.C. non fu che uno strumento per costringere, senza risultato, l'imperatore ad accontentarli. A breve seguì la caduta della parte occidentale dell'impero romano e la fine di un mondo che si credeva eterno.

L'Unione europea non sembra avere coscienza del fatto che le migrazioni non sono un fenomeno cessato con la sconfitta di Romolo Augustolo, ma un dato permanente della vita dell'umanità: si va dove si sta meglio, dove si presume si troverà cibo, e si è mossi dalla sua carenza nel luogo natio, cui si aggiunge, oggi, anche la fuga da guerre intestine ben più sanguinose di quelle di un tempo, scatenate da ambiziosi mossi dalla brama di potere, che consente di acquisire la disponibilità delle poche ricchezze locali e, magari, qualche sostegno economico esterno, normalmente utilizzato in compiacenti banche *off shore*.

La nostra civiltà va appassendo: pochi bambini, molti vecchi, bassa produttività in generale, sistema di sicurezza sociale che scricchiola sotto un carico imprevisto (da chi ci ha governato), lavori da noi rifiutati ed affidati ad immigrati disposti ad accettarli, strisciante invasione di popoli alla ricerca di un benessere che, comunque, sembra diminuire anche per noi.

Occorre che gli Stati europei si decidano, anche sotto la spinta della crisi dell'Euro, a darsi una costituzione federale e, nello stesso tempo, che sostengano le famiglie con figli, a costo di penalizzare chi figli non fa (lo si può pensare anche se non si è fascisti) e che riprendano la politica agricola che aveva prodotto tante eccedenze, allora deprecate pubblicamente ma utilizzate, invece, come straordinario strumento di politica estera, cosa che potrebbe accadere anche oggi, a fronte invece di tanta miseria, di tanta fame insoddisfatta, di tanti bambini morti nelle più nere delle condizioni.

Non posso credere che i Paesi emergenti potrebbero contestare una PAC indirizzata a elargire abbondanti aiuti alimentari; è lecito pensare, in-

vece, che si voglia progressivamente abbandonare ogni aiuto all'agricoltura e puntare sull'aumento dei prezzi dei cibi, dimenticando che la domanda può essere teoricamente alta, ma in pratica non realizzata per mancanza, oltre che di cibo, anche di denaro.

La soluzione al problema non potrà che essere l'arrivo di tanti affamati che, anche se non realizzeranno il sacco di Roma – forse si è già provveduto autonomamente alla bisogna – porteranno ad un progressivo, ma anche rapido, cambiamento della nostra società, non senza qualche rischio per il regime democratico»⁴⁷.

⁴⁷ Così L. COSTATO, *Editoriale*, in *Rivista di diritto alimentare*, anno VI, n. 1, Gennaio-Marzo 2012.

ALBERTO GERMANÒ

UNA RICERCA SUL DIRITTO ANTICO:
IL DIRITTO DI RIPRESA NELLA SPAGNA DEL 1794

ABSTRACT

Nell'anno 1785 in Spagna venne introdotto un contributo straordinario sui canoni di affitto dei fondi rustici. I locatori non lo gradirono, sicché iniziarono a non consentire il tradizionale rinnovo dei contratti alla loro scadenza. Allora, con la *cédula real* dell'8 settembre 1794 il re di Spagna Carlo IV dette istruzioni a che i proprietari fossero tenuti egualmente all'imposta se non risultava che avessero ripreso il fondo rustico per coltivarlo personalmente.

Il "diritto di ripresa", disciplinato, da ultimo, dall'art. 42 della nostra legge 3 maggio 1982 n. 203 quale diritto di risolvere il contratto di affitto di fondi rustici *ante tempus* se si intendeva coltivarli personalmente, esisteva, dunque, già nel 1794 in Spagna, come diritto attribuito ai proprietari coltivatori diretti, i quali, solo se con tali modalità avessero esercitato l'attività agricola, non erano assoggettati al pagamento dell'imposta dopo avere "ripreso" il proprio fondo rustico dall'affittuario.

In year 1785 in Spain an extraordinary money contribution was charged on the lessors of farms. The landlords did not like it and started to rescind the contracts on their expiry. Then, with his cédula real in the year 1794, the King of Spain, Charles the Fourth, provided how to solve these situations: the landlords were to pay the tax in case they did not recover the farm to till it personally.

The "diritto di ripresa", last regulated by sect. 42 of Italian Act of May 3rd 1982 n° 203 as right of the lessor to dissolve ante tempus the agricultural tenancy in case he wants to cultivate the land personally, was already existent in the year 1794 in Spain as a right recognized to the landlords who wanted

to till their land directly and personally; only in this case the landlords, who recovered their land from the tenants, were aforesaid tax free.

PAROLE CHIAVE: Diritto di ripresa - Coltivatori diretti - Diritto spagnolo del 1794.

KEYWORDS: *"Diritto di ripresa" - Farmers with direct and personal Agriculture - Spanish Law in 1794 Year.*

1. Nella ricca biblioteca dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato – ora Sezione (fiorentina) di Diritto Agrario Internazionale e Comparato dell'Istituto (romano) di Studi Giuridici Internazionali – si trova una pregevole stampa anastatica della *Novísima Recopilación de las leyes de España* il cui originale è stato edito a Madrid nel 1805¹.

Trattasi della raccolta delle «pragmáticas, cédulas, decretos, ordenes y resoluciones reales» emanati fino al 1804 che, per ordine del re Carlo IV, sostituì, come diritto positivo, la *Nueva Recopilación* di Filippo II del 1567. L'idea di uno o più codici, nonostante nella vicina Francia in quello stesso periodo venisse promulgato il *code civil*, non aveva ancora fatto breccia nella consuetudine spagnola di operare, di tempo in tempo, compilazioni delle varie norme in vigore, quasi moderni testi unici, in cui giudici, funzionari e cittadini potessero facilmente rinvenire le regole di condotta. E occorrerà attendere il 1889 per aversi il *código civil*.

Nel libro X intitolato “De los contratos y obligaciones; testamentos y herencias”, vi è il titolo X “De los arrendamientos” in cui è riportata la ley IV del seguente tenore: «Si los dueños ó propietarios de tierras, acabados los contratos ó arrendamientos pendientes, quisiesen despojar á los arrendatarios con pretexto de cultivarlas por sí mismos, no se les permita absolutamente, si no concurre en ellos la circunstancia de ser ántes de ahora labradores con el ganado de labor correspondiente, y al mismo tiempo residentes en los pueblos en cuyos territorios se hallan las tierras».

La disposizione proviene dal capitolo 2° delle istruzioni contenute nella *real cédula* di Carlo IV dell'8 settembre dell'anno 1794. Orbene, per la sua epoca tale norma mi ha indotto ad approfondire l'argomento, così pervenendo a ciò che mi appare essere la prima formulazione di diritto positivo del c.d. diritto di ripresa da parte dello *stesso* locatore.

2. Oggi constatiamo come il diritto di ripresa sia stato chiaramente disposto nel nostro ordinamento. Sappiamo che è stato inserito nella disciplina del contratto di affitto del 1982 come giusta causa impeditiva della rinnovazione dell'affitto di fondi rustici: è l'art. 42 della legge 3 maggio 1982, n. 203, che attribuiva al proprietario di terreni agricoli, oggetto di contratti agrari in corso al 6 maggio 1982², il diritto di porre fine *ante*

¹ L'opera in sei tomi è presente nella Biblioteca dell'IDAIC con collocazione da A-2874 a A-2879.

² La legge n. 203 del 1982, mentre da un lato disponeva l'abrogazione della precedente normativa sulla proroga legale dei contratti di affitto a coltivatore diretto (art. 40), dettava specifiche disposizioni sulla durata dei contratti che erano in corso alla data della sua entrata

tempus al rapporto qualora volesse coltivarli personalmente, purché fosse (già) coltivatore diretto³.

Oggetto della mia indagine sono, come già ho detto, le “origini” del diritto di ripresa; cioè il mio scopo è quello di individuare quando il fatto di voler coltivare direttamente e personalmente il proprio fondo è diventato giusta causa di estinzione del contratto di affitto o, comunque, legittima causa di una situazione di fatto che segna la fine del rapporto agrario. Ne consegue la mia “indifferenza” alla disciplina concreta e particolare del diritto di ripresa come è stata dettata nell’ordinamento italiano.

3. È evidente che la breve durata del contratto, per la quale di solito si concedeva il godimento della terra, non consentiva il sorgere del conflitto tra l’affittuario del fondo e il proprietario desideroso di rientrarne in godimento per coltivarlo personalmente: sarebbe bastato, infatti, attendere la scadenza, più o meno imminente, del contratto per recuperare il godimento del terreno. Ne dà conferma il fatto che il diritto romano e il diritto comune conoscevano il problema solo con riferimento all’ipotesi della vendita ad un terzo del fondo già affittato, ponendosi la questione se l’acquirente dovesse o meno rispettare il contratto di affitto stipulato in precedenza dal venditore. E la regola – valida, peraltro, in tutte le ipotesi

in vigore: essa variava, per i contratti di affitto a coltivatore diretto, da 10 a 15 anni a seconda del momento in cui il rapporto aveva avuto inizio (art. 2), ed era fissata in 15 anni per i contratti di affitto a conduttore non-coltivatore diretto, tenendo conto della data dell’ultima tacita rinnovazione (art. 22). Trattasi, però, ormai di norme che hanno esaurito la loro efficacia, dato che gli ultimi contratti di affitto anteriori alla legge n. 203 del 1982 sono già scaduti alla data del 10 novembre 1997.

³ Ai fini di questo studio non interessa notare la differenza tra il francese *droit de reprise* e l’italiano “diritto di ripresa” assumendo nell’uno e nell’altro ordinamento la diversa natura di causa estintiva del contratto di affitto o di causa di recesso dal rapporto. Mentre può essere interessante notare che il diritto di ripresa è un istituto tendenzialmente presente negli ordinamenti europei degli anni ottanta che prevedono contratti di affitto a lungo termine. A tal proposito ricordo, tra gli altri: l’art. 7 della legge belga del 7 novembre 1988 («*le bailleur peut mettre fin au bail à l’expiration de chaque période s’il justifie (...) l’intention (...) d’exploiter lui-même tout ou partie du bien loué ou d’en céder l’exploitation à son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint*»); la sect. 27 dell’*Agricultural Holdings Act* inglese del 1986 (che consente all’*Agricultural Land Tribunal* di autorizzare la disdetta se la ripresa del fondo affittato permette al *landlord* di sfuggire alla *greater hardship* in cui, rispetto all’affittuario, si troverebbe se venisse respinto il suo ricorso, potendosi considerare di tal fatta il caso in cui il concedente intenda, per vivere, coltivare direttamente il terreno di sua proprietà, al momento della scadenza del contratto); l’art. 26 della legge spagnola del 31 dicembre 1980 n. 83 sugli *arrendamientos* rustico («*podrá oponerse a cualquiera de las prórrogas establecidas en el artículo anterior el arrendador que se comprometa a cultivar directamente la finca arrendada...*»).

di successione a titolo particolare⁴ – era che l'acquirente potesse escomiare l'affittuario, salvo che nel contratto di compravendita non fosse stato pattuito diversamente: «*emptori quidem fundi necesse non est stare colonum, cui prior dominus locavit, nisi ea lege emit*» recitava una costituzione di Alessandro Severo del 234 d.C.⁵ da cui era stata tratta la regola «*emptio tollit locatum*»⁶ accolta, sia pure con tutta una serie di distinzioni, prima dalla dottrina medievale, poi dai trattatisti francesi dell'*Ancien régime*⁷ ed infine

⁴ Non si trattava, infatti, di una regola applicata al solo affitto di fondi rustici, perché si estendeva a tutte le ipotesi di locazione, essendo sostanzialmente fondata sul principio generale per il quale il contratto è generativo di diritti e di obblighi solo tra le parti contraenti, sicché i terzi non possono da questo essere vincolati: cfr. P. GROSSI, *Locatio ad longum tempus*, Napoli, 1963, p. 68. In tema di locazione di case di abitazione, tuttavia, alla regola *Emptori* si aggiungeva un'altra e questa di natura diversa: per la *lex Aede* dell'imperatore Antonino del 214 d.C. («*Aede, quam te conductam habere dicis, si pensionem domino in solidum solvisti, invitam te expelli non oportet; nisi propriis usibus dominus eam necessariam esse probaverit, aut corrigere domum maluerit, aut tu male in re locata versata es*»): così la *lex* di Antonino nella formulazione riportata nel liber XIX, volumen II, delle *Pandectae Justinianae in novum ordinem digestae* par R.J. Pothier, Neapoli, 1824, p. 224, presente nella biblioteca dell'IDAIC, con collocazione A-1135/2), lo stesso proprietario locatore di una casa ben poteva recedere dal contratto prima della scadenza naturale, quando avesse avuto bisogno di abitarla personalmente. Questa facoltà non trovava il suo fondamento in alcun principio: «*c'était une concession faite au droit de propriété au détriment des droits du conducteur, que l'on considérait comme d'ordre inférieur et subordonné*» (M. TROPLONG, *De l'échange et du louage*, Bruxelles, 1841, p. 159: anche questo volume è presente nella biblioteca dell'IDAIC, con collocazione A-2350).

⁵ Così la *lex* di Alessandro Severo nella formulazione riportata nel liber XIX, volumen II, delle *Pandectae Justinianae in novum ordinem digestae* par R.J. Pothier, Neapoli, 1824, p. 212 (anch'esso presente nella biblioteca dell'IDAIC, con collocazione A-1135/2). Nella biblioteca dell'IDAIC si trovano anche i sette tomi de *Le Pandette di Giustiniano disposte in nuovo ordine da R.G. Pothier*, a cura di A. Bazzarini ed edita a Venezia nel 1833, in collocazione A-1681. Nel volume II, sotto il Titolo II, *Locati-Conducti*, a p. 797, è riportata la *lex* dell'imperatore Alessandro Severo così tradotta: «Il compratore di un fondo non è obbligato a ritenere quel colono al quale il primo padrone avea locato il fondo; purché non l'abbia comperato con questo patto». La *lex Aede*, riportata *supra* in nota 4, è riprodotta a p. 826 del suddetto volume II curato da A. Bazzarini, con la seguente traduzione: «Tu non devi essere tuo malgrado espulso dalla casa che asserisci di avere in conduzione, quando hai pagata al proprietario la mercede per intero; purché il proprietario non provi ch'è ad esso necessaria per gli usi suoi propri, o non voglia restaurarla, o tu non abbi abusato della medesima». Di particolare rilievo è il tomo settimo di dette Pandette presenti nella biblioteca dell'IDAIC e con la stessa collocazione A-1681, dal titolo *Indice alfabetico ragionato delle Pandette di Giustiniano riordinate da R.G. Pothier*, edito a Venezia nel 1835, che consente facilmente di rinvenire, sotto la lettera opportuna, l'argomento che interessa, così come sotto la lettera "I" di Locazione, vi è la formula dell'*emptio tollit locatum*, che così viene riportata al n. 28 di p. 901.

⁶ Altrimenti riassunta con «*successor particularis non tenetur stare colonos*».

⁷ L'applicabilità della più antica *Emptio tollit locatum* – che si fondava sul principio che l'acquirente di un fondo non succede nelle obbligazioni assunte dal suo dante causa con un contratto cui il primo è estraneo [cfr. in particolare F. LAURENT, *Principii di diritto civile*, nella traduzione di A. Marghieri, vol. XXV, Napoli, 1885, p. 328 (anche questo volume è presente nella biblioteca dell'IDAIC, con collocazione A-2297/25; mentre i 33 tomi dell'originale in

dalla Costituente del 1791⁸ quando venne, per legge scritta, riconosciuto all'*acquirente* di un fondo rustico già oggetto di un contratto di affitto di durata superiore ai sei anni, il diritto di non-rispettare il contratto del suo dante causa, ancorché soltanto «*sous la condition de cultiver lui-même sa propriété*» e sempre che avesse dato un congruo preavviso e avesse corrisposto un'indennità all'affittuario anzitempo escomiato⁹. Compare, così, il requisito della *coltivazione diretta* come presupposto del diritto di ripresa da parte dell'*acquirente* la terra già concessa in affitto.

francese dei *Principes de droit civil français*, editi a Bruxelles nel 1876, sono in collocazione A-2307) a critica dell'art. 1743 del *code civil* che aveva sovvertito la regola dell'*emptio tollit locatum*] – è dai trattatisti francesi dell'*ancien régime* limitata da una serie di eccezioni che, partendo dall'esplicito impegno dell'*acquirente* di "rispettare" la locazione contenuto nella stessa costituzione di Alessandro Severo e passando attraverso ipotesi in cui il detto impegno deve essere ritenuto presunto, concludono con il riconoscimento, relativamente alla locazione di una casa, di una «*loi d'équité et de charité*» per la quale «*un nouveau propriétaire ne doit pas déloger en sur-terme un fermier ou locataire, lorsqu'il n'a pas un besoin pressant de la maison pour lui-même*» (cfr. R.-J. POTHIER, *Les Traités du droit français*, nuova edizione pubblicata da M. Dupin Aîné, tomo II, Bruxelles, 1830, p. 357: anche questo volume è presente nella biblioteca dell'IDAIC con collocazione A-1979/2).

⁸ La Costituente, dopo avere approvato il 4 agosto 1789 l'abolizione del regime feudale, vota una specifica legge sugli affitti perpetui, secondo cui come «*on ne peut louer ses services qu'à temps*», così «*on ne peut affermer un terre à perpétuité, moyennant une redevance éternellement irrachetable*» (cfr. PH. SAGNAC, *La législation civile de la Révolution française 1789-1804*, Paris, 1898, p. 209: anche questo volume è presente nella biblioteca dell'IDAIC, con collocazione Fondo Bolla 1069). L'avversione ai contratti di lunga durata si allarga fino a comprendere gli affitti a lungo termine, per i quali vi è la possibilità di "reprise" qualora il *nuovo proprietario*, *acquirente* della terra, decida di coltivarla direttamente. L'art. 3 della legge 28 settembre-6 ottobre 1791 afferma, infatti, che «*quand il n'y aura pas de clause sur ce droit dans les baux de plus de six années, en cas de vente du fonds, le nouvel acquéreur à titre singulier pourra exiger la résiliation, sous la condition de cultiver lui-même sa propriété, mais en signifiant le congé au fermier au moins un an à l'avance, pour qu'il sorte à pareil mois et jour que ceux aux quels le bail aurait fini, et en dédommageant au préalable le fermier, à dire d'experts, des avantages qu'il aurait retirés de son exploitation ou culture continuées jusqu'à la fin de son bail, d'après le prix de la ferme, et d'après les avances et les améliorations qu'il a faites à l'époque de la résiliation*».

⁹ La novità della disposizione si coglie se si considera, da un lato, che l'antica *lex Emptori* affermava, invece, il principio generale della possibilità, per l'*acquirente*, di scacciare a suo libito il vecchio affittuario e, dall'altro, che l'art. 2 di detta legge del 1791, modificando l'antico principio *emptio tollit locatum*, ammetteva la risoluzione del contratto di affitto di durata inferiore a sei anni, solo qualora l'*acquirente* e l'affittuario così si fossero accordati («*Dans un bail de six années et au dessous, fait après la publication du présent décret, quand il n'y aura pas de clause sur le droit du nouvel acquéreur à titre singulier, la résiliation du bail, en cas de vente du fonds, n'aura lieu que de gré à gré*»). Il rispetto, da parte dell'*acquirente*, delle obbligazioni contrattuali assunte dal precedente proprietario nel contratto di affitto del fondo, con sovvertimento della vecchia regola contenuta nella *lex Emptori* e con preannuncio della nuova che nell'anno 1804 si espliciterà nell'art. 1743 del *code civil* («*Si le bailleur vend la chose louée, l'acquéreur ne peut expulser le fermier ou le locataire qui a un bail authentique, on dont la date est certaine, à moins qu'il ne soit réservé ce droit par le bail*») non trova applicazione quando, in presenza di affitti di durata superiore ai sei anni, l'*acquirente* voglia entrare nel diretto godimento del fondo per provvedervi *lui-même* alla coltivazione.

4. Dunque, nel corso dei secoli il rapporto tra locatore ed affittuario è “dominato” dal principio della volontà delle parti come esplicitata nelle clausole contrattuali formulate, di regola, dalla parte economicamente più “forte” ovverosia dal proprietario della terra e dunque dal rispetto – per quello che qui interessa – della durata naturale del contratto sì come fissata. Solo eccezionalmente è attribuita al *nuovo proprietario* del fondo, che ha acquistato un terreno già oggetto di contratto di affitto a lungo termine, il diritto di porre fine al contratto con l'affittuario e, quindi, di “riprendere” per sé il terreno, onde – ed è qui la “novità” nella Francia dell’anno 1791 – coltivarlo personalmente.

In altri termini, il contratto di affitto non permette alcun recesso *ante tempus* da parte dello stesso locatore: qualunque sia la durata pattuita, l’impegno contrattuale non può essere posto nel nulla; il contratto vale come legge tra le parti e, dunque, la durata del rapporto non può, salvo accordo contrario, che essere quella fissata. Il recesso è, invece, consentito a colui che è (rimasto) “estraneo” al contratto e che, successivamente, è divenuto il proprietario della terra in questione, purché tuttavia il contratto abbia lunga durata. Le esigenze stesse dell’agricoltura sollecitano, infatti, che il nuovo proprietario, qualora voglia *lui-même* coltivare il fondo, sia messo in condizioni dall’Ordinamento di divenire l’operatore economico su quel terreno, senza attendere la scadenza naturale del contratto. Cosicché, quando il rapporto ha una lunga durata, è giusto concedere il diritto di ripresa a questo nuovo proprietario del fondo già affittato.

5. Ma torniamo all’antico diritto spagnolo.

Il 6 dicembre 1785 viene introdotta, nelle ventidue province dei regni di Castiglia e di León, una «*contribución extraordinaria sobre todas las rentas*» degli affitti di fondi rustici nella misura del sei per cento del canone, prevedendosi tuttavia, espressamente, che coloro che coltivavano la terra «*por sí o de su cuenta*» non fossero tenuti ad alcun pagamento.

È ovvio che i locatori tentassero di sottrarsi al pagamento dell’imposta recuperando la diretta coltivazione del fondo, o mediante accordo risolutorio del contratto o, più comunemente, non consentendone il rinnovo alla scadenza naturale.

Orbene, Carlo IV, ribadendo quanto già stabilito nella *real cédula* del 6 dicembre del 1785 – e cioè che, in difetto delle due condizioni legittimanti la ripresa, i proprietari fossero tenuti al pagamento dell’imposta «*como si subsistiese el último arrendamiento, que servirá de regla en tales casos*» – conferma, l’8 settembre del 1794, che in sostanza i proprietari saranno con-

siderati avere legittimamente “ripreso” le loro terre già affittate e ciò «*con pretexto de cultivarlas por sí mismos*» solo qualora fossero «*ántes de ahora*» agricoltori «*labradores*» con adeguato numero di animali da lavoro e fossero residenti sul posto.

In altre parole, nella Spagna del 1794 il diritto di “ripresa”, legalmente valido ai fini dell’esenzione dell’imposta, è attribuito allo *stesso locatore* e non, come già era nel diritto rivoluzionario francese del 1791, al *nuovo acquirente* del terreno. Ma vi è di più: se il possesso del bestiame da lavoro potrebbe non avere significato al fine delle modalità di conduzione diretta del fondo, il fatto che si pretenda dal proprietario la residenza «*en los pueblos en cuyos territorios se hallan las tierras*» può indurre a pensare che si richiedesse al “*dueño*” la presenza attiva sul campo e, dunque, una gestione attenta e diuturna dell’attività economica agricola: in altre parole, una coltivazione condotta in modo personale e diretto.

Sotto questo profilo mi pare, dunque, che la *cédula* di re Carlo IV possa ben essere considerata la norma antesignana del diritto di ripresa così come è stato disciplinato negli anni ottanta in Europa¹⁰, di spettanza del stesso locatore che intenda coltivare personalmente i propri terreni che aveva in precedenza dato in affitto.

¹⁰ V. *supra*, nota 3.

LEGISLAZIONE ITALIANA

ALBERTO ABRAMI

LA NUOVA LEGISLAZIONE FORESTALE NEL DECRETO 3 APRILE 2018, N. 34

ABSTRACT

L'Autore osserva inizialmente che il decreto 3 aprile 2018 recante "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali", attuativo dell'art. 5 della legge di delega 28 luglio 2016, n. 154, non pare affatto compatibile con la norma costituzionale che attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva residuale in materia di foreste. Vengono quindi evidenziate le caratteristiche fondamentali della nuova normativa avendo cura di mettere in evidenza come, rispetto al pregresso decreto n. 227 del 2001, che viene abrogato, si vada in contro tendenza. Il bosco infatti, non viene più considerato come un ecosistema, valorizzandone i servizi di natura ambientale, quanto come produttore di legname – secondo un disegno strategico – obbligando il proprietario del bosco al taglio degli alberi con una disposizione riguardo alla quale l'Autore manifesta dei dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

L'Autore esprime, inoltre, le sue perplessità per come il decreto preveda la possibilità, in contrasto con la conclamata volontà di estendere le superfici boscate, dell'eliminazione della vegetazione arborea già oggetto di rimboschimenti volontari realizzati su terreni agricoli, indipendentemente dalla presenza del vincolo idrogeologico, che non viene preso in considerazione, senza l'autorizzazione dell'Autorità forestale.

Infine viene rilevato che il parere di competenza espresso dalle Commissioni parlamentari è stato manifestato, contrariamente alla previsione costituzionale, quando le Camere erano state sciolte in vista del loro rinnovo.

The Author observes that the new decree 3-4-18 called "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" is not compatible with the already existent law that gives to Regions the exclusive competence about forests ; the

main features of the new law are well analyzed focusing the contrast between the past decree num. 277. 2001 and the new one. The Author argues that with the new decree woods and forests are not thought as an ecosystem but as producers of timber and logs; this concept deals the property of the forests to sell the timber in contrast with the constitutional idea of wood.

Furthermore, the Author does not like the possibility to delete the scattered trees in once not wood lands but agricol fields, without asking the Forestall Authority .

Then, the Author discusses about the Parliamentary Commissions that have been asked to give their opinion about the new decree during a not right period, that is when the Cameras were not united, so in contrast to the Italian Constitution.

PAROLE CHIAVE: Foreste - Competenza - Testo unico.

KEYWORDS: *Forests - Competence - "Testo unico"*

Ciò che balza alla mente del giurista appena letta la nuova normativa forestale, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, recante “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”, attuativo dell’art. 5 della legge di delega 28 luglio 2016 n. 154, è come il legislatore non abbia tenuto in alcuna considerazione la disposizione costituzionale che attribuisce, in seguito alla riforma del Titolo V operata dalla legge n. 3 del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni nella materia “foreste”. A riprova, certo, della superficialità, se non illogicità, con la quale si è provveduto, con tale riforma, al frazionamento regionale della materia – tant’è che le stesse Regioni hanno dato il loro assenso con la Conferenza unificata al nuovo testo legislativo – e però anche, non si può non rilevarlo, della disinvoltura con la quale il legislatore delegato – e già prima il legislatore delegante – ha tenuto in non cale la volontà costituzionale¹.

La normazione ora in vigore si articola, infatti, secondo i criteri tipici della legge cornice che, come sappiamo, caratterizza, non già la competenza esclusiva regionale, bensì la competenza concorrente, con la quale viene ripartito l’esercizio della funzione legislativa fra Stato e Regioni nelle materie regionalizzate. Questo tipo di legislazione, varato dal legislatore costituente del 1948, prevede che la legge statale fissi i principi fondamentali della materia e le Regioni manifestino all’interno della cornice che contiene questi principi, la propria autonomia legislativa, che è quanto – intendiamo sottolinearlo – si rinviene chiaramente nel decreto che andremo a commentare.

Esso, dobbiamo dirlo subito, costituisce, rispetto al pregresso decreto 18 maggio 2001, n. 227, una evidente inversione di tendenza. Ci spieghiamo meglio; da quando, fin dagli inizi degli anni sessanta, se non prima, si è posta l’attenzione alle problematiche ambientali, che via via in modo crescente andavano imponendosi all’opinione pubblica, gli studiosi della materia forestale, e con essi il giurista, hanno avvertito la limitatezza di una disciplina che riposava unicamente su un decreto, quello n. 3267 del 1923, nel quale si avvertivano chiari segni di logoramento. Tale decreto, infatti, era stato l’espressione di una realtà socio-economica, non solo lontana, ma soprattutto, ben diversa dall’attualità, nel senso che il bosco veniva considerato unicamente come strumento di difesa idrogeologica del territorio, per via della sua idoneità ad imbrigliare con le radici il terreno e a trattenere con il suo *humus* il dilavare delle acque. In funzione del perseguimento di

¹ Negli stessi ordinamenti federali, come la Svizzera e la Germania, la materia foreste è di competenza dello Stato centrale per via della tipicità del prodotto legnoso, tale da rendere poco credibile una politica forestale frazionata in tante distinte aree geografiche. Rimane però il dato di diritto che il nostro legislatore costituzionale si è diversamente orientato.

questa finalità era stato disciplinato l'uso del bosco, al pari del divieto della trasformazione in altra destinazione produttiva. Ogni altro servizio di interesse generale offerto dalla superficie forestale non aveva alcuna rilevanza giuridica, sicché il bosco era trattato, rispetto a questi altri servizi, senza alcun riguardo e limitazione. Ove, invece, fosse stato accertato dall'Autorità amministrativa competente che esso costituiva un presidio di interesse idrogeologico, veniva gravato dall'apposito vincolo, che ne regolava l'uso per disciplinare l'utilizzazione boschiva da parte del possessore compatibilmente con la condizione vincolistica. Questa non si rifletteva tanto sulla produzione legnosa – che era disciplinata da apposite norme di natura regolamentare alle quali la legge faceva rinvio – quanto sul divieto di trasformare il bosco, salvo autorizzazione, in coltura agraria².

Col manifestarsi della questione ecologica, ci si rese conto che il bosco, oltre a produrre legname e ad esercitare una funzione idrogeologica, esercitava altri servizi la cui utilità non era meno rilevante, ma che, in passato, in tutt'altra condizione sociale, non venivano considerati di interesse generale. Si avvertì, insomma, che non solo il bosco vincolato per gli aspetti idrogeologici, ma il bosco in quanto tale, ossia a prescindere da tale forma di vincolo, andava salvaguardato. Di qui l'insufficienza del vincolo idrogeologico rispetto ad un'idea del bosco che intendeva valorizzarlo in relazione alle sue diverse funzioni, oltre quella di interesse geologico ed idrico, quali le funzioni di natura ecologica, ad iniziare dall'assorbimento del CO₂ nell'atmosfera, alla tutela del paesaggio, e fino alla conservazione della biodiversità.

La stessa definizione di bosco ad opera della giurisprudenza – la legislazione statale l'offrirà solo con il decreto del 2001 prima richiamato – vedeva nel bosco un sistema ecologico complesso del quale facevano parte, non solo la superficie boscata, ma anche il cosiddetto sottobosco, ossia la vegetazione minore che trova vita per la presenza degli alberi, ed anche la fauna che nel bosco vive insieme alla micro-fauna³. Si incominciò così a parlare di una diversa selvicoltura rispetto a quella fondata unicamente sul

² In argomento, A. ABRAMI, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, 2^a ediz., Aracne, Roma, 2014, p. 26 ss.

³ Con una sentenza del 12 febbraio 1993 la III sezione penale della Cassazione osservava che «il concetto di bosco deve essere riguardato come patrimonio naturale con una propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali il suolo e il sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco) fauna e micro fauna nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l'aspetto estetico paesaggistico di più immediata percezione del comune sentimento; il bosco è una realtà naturale vivente qualcosa di più di una proiezione estetica» (*Riv. giur. edil.*, 1993, p. 1218).

vincolo idrogeologico fino a concepire una selvicoltura sistemica, avente, cioè, un approccio al bosco di stampo ecologista, che ne salvava, peraltro, l'aspetto produttivistico⁴.

Nonostante le carenze che emergevano nella legislazione vigente, le quali venivano denunciate dalla dottrina giuridica già negli anni cinquanta, e poi nel tempo successivo. Il Ministero competente non intese prendere alcuna iniziativa, per quanto si avvertisse chiaramente da parte della collettività un interesse al bosco che travalicava l'ambito del decreto n. 3267 del 1923, nel senso che questo non rispondeva più al modo di essere di una società decisamente trasformata nei suoi risvolti economici e sociali, rispetto al passato⁵.

Sarà però, il legislatore paesaggista, a metà degli anni ottanta, a surrogarsi all'inerzia del legislatore forestale e a disporre che i boschi, considerati nel genere, sono da ritenersi vincolati per legge per il loro interesse paesaggistico-ambientale, insieme ad altre categorie di beni nei quali il legislatore ritenne di vedervi lo stesso interesse. Questa funzione del bosco veniva, quindi, riconosciuta di interesse generale, e il nuovo vincolo faceva emergere le superfici boscate come ecosistemi da proteggere, piuttosto che per la profilatura estetica, non essendo credibile che l'intera categoria dei boschi possedesse una particolare condizione di bellezza. Il nuovo vincolo, va sottolineato, non escludeva l'ordinaria utilizzazione del bosco ai fini della produzione del legname – pur con alcune cautele – ma si rifletteva sulla trasformazione del bosco in altra destinazione, che ora veniva condizionata anche dall'interesse paesaggistico.

Occorrerà attendere l'inizio degli anni 2000 per assistere ad una risistemazione della materia "foreste" da parte dello Stato – alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale le Regioni acquisitevano la competenza esclusiva nella materia – e ottanta anni dopo l'emanazione del decreto n. 3267 del 1923; quando, da circa un quarto di secolo,

⁴ Vedi, O. CIANCIO, *La selvicoltura oggi*, in *L'Italia forestale e montana*, 1991, p. 7, nonché ID., *Nuove frontiere nella gestione forestale*, in *Annali dell'Accademia di Scienze forestali*, Firenze, 1999 vol. XLV, p. 349.

⁵ Vedi per una riforma della legislazione forestale vigente, A. LATESSA, *Per una nuova legge forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1953, p. 157; C. FRASSOLDATI, *Orientamenti per una riforma organica della legge forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1956, p. 287; G. PATRONE *Sulla necessità di una legge quadro forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1978 p. 831; A. ABRAMI, *Per una legge cornice forestale*, in *Giur. agr. it.*, 1989, p. 332. Va, inoltre, e soprattutto, ricordato, a cura dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, lo *Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e della protezione della natura*, Firenze, 1966. Della stessa Accademia si segnala, in tempi più recenti, *Studio di una legge cornice per la tutela dei boschi, dei pascoli e dei terreni sottoposti al vincolo idrogeologico*, Firenze, 1984.

ormai, era iniziata la produzione legislativa regionale avendo come dato di riferimento, in assenza di una legge cornice, dei principi fondamentali, in parte lacunosi e in altra parte sfilacciati, quali quelli rinvenibili nella legge del 1923 sopra richiamata.

Dobbiamo riconoscere che la normativa offertaci dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, attuativo della legge di delega 5 marzo 2001, n. 57, art. 7, non tradì le attese riguardo alla valorizzazione delle diverse funzioni del bosco. Di questo viene data la definizione colmando una lacuna dell'ordinamento statale, ma alla quale più di una Regione aveva messo mano⁶. La tutela del territorio boscato non procede in un'ottica vincolistica: essa viene assicurata col divieto generalizzato, ossia riferito ad ogni tipo di bosco, della trasformazione in altra destinazione produttiva, tranne che nell'ipotesi dell'autorizzazione, la quale veniva rilasciata laddove il possessore fosse stato in grado di dimostrare che il bosco era comunque in grado di assolvere, non solo la funzione idrogeologica, ma anche la protezione del paesaggio, la difesa contro l'azione dei venti, la tutela dell'igiene ambientale locale e la conservazione della biodiversità.

Ad evidenziare la sensibilità ambientalista del legislatore delegato, ci piace ricordare la prescrizione, costituente un principio fondamentale della materia, con la quale si dispone l'obbligo per le Regioni di mantenere nel bosco gli alberi invecchiati al fine di favorire la «conservazione delle specie dipendenti dalle necromasse legnose». Abbiamo inteso richiamare questa disposizione perché ci è sembrata significativa di un approccio al bosco, non più parziale, come nel regime della legislazione pregressa – che si limitava a considerarlo in termini di produzione legnosa compatibilmente alla sola tenuta idrogeologica – ma totalizzante.

Il nuovo decreto 3 aprile 2018, n. 34 rappresenta un mutamento di rotta rispetto al decreto n. 227 del 2001 che aveva massicciamente aggiornato la legislazione risalente al 1923 facendo emergere, come sopra accennato, la dimensione ecologica. In questo senso esso ci riporta indietro negli anni azzerando, sostanzialmente, le conquiste di natura ambientale. Quanto, infatti, rileva, soprattutto, nel decreto, è la preoccupazione che il nostro patrimonio boschivo non sia sufficientemente utilizzato, volendo, probabilmente, provvedere, con la previsione di una apposita strategia selvicoltura-

⁶ La definizione di bosco si poteva rinvenire nelle leggi forestali della Regione Veneto, 13 settembre 1978, n. 52, Liguria, 16 aprile 1984, n. 22, Friuli-Venezia-Giulia, 8 aprile 1982, n. 22, Marche, 8 gennaio 2000, n. 6 ecc., nonché nella legge urbanistica della Regione Valle d'Aosta, 6 aprile 1998, n. 11.

le, alla riduzione del forte deficit della nostra bilancia dei pagamenti per il settore del legno e forse anche allo scopo di favorire la raccolta di biomasse legnose per fini energetici.

Dobbiamo dire che un' avvisaglia di questo cambio di direzione si era avuta con la correzione della definizione di bosco – che ne aveva data il decreto n. 227 – rinvenibile nell'art. 26 della legge 4 aprile 2012, n. 35, in seguito alla quale si avvertiva un evidente indebolimento del rigore che aveva caratterizzato la pregressa denominazione. Di questa correzione di tiro tiene conto *in toto* la nuova definizione di bosco che si trova nel decreto n. 34 del 2018.

L'interesse maggiore, al di là delle dichiarazioni di principio di stampo ambientalista, che non vedono un plausibile riscontro nelle disposizioni del testo normativo, risulta essere quello della produzione di legname, collocando in secondo piano l'interesse verso i servizi di interesse ecologico nella convinzione, forse, che col realizzare le finalità di interesse economico, il possessore del bosco persegue anche le finalità di interesse generale, facendosi, cioè, carico degli sfolli, dei diradamenti e delle cure selvicolturali in generale, che rendono con minore facilità preda degli incendi la vegetazione boschiva.

Sono più di una le prescrizioni della legge dalle quali si evince la preoccupazione che il possessore del bosco si astenga dalla sua utilizzazione, fino a prevedere – oltre ai “terreni silenti” dei quali è sconosciuta la proprietà – la categoria dei “terreni abbandonati”, della quale non c'era traccia nell'ordinamento forestale fin dall'unità d'Italia. A questa categoria vengono ascritti quei terreni che, non avendo il possessore proceduto al taglio degli alberi, abbiano superato di una volta e mezzo il ciclo di maturazione (art. 3, comma 2°, lett. g). In tal caso il bosco viene equiparato ai terreni agricoli abbandonati, non tenendo in alcun conto, il fatto, scientificamente provato, che il bosco, se non subisce il taglio per ricavarne il prodotto legnoso, «evolve naturalmente verso più complessi stadi ecologici», per cui finisce con l'offrire maggiori servizi ecosistemici, di particolare riguardo sotto il profilo della conservazione della biodiversità. A questo riguardo giova ricordare come, da stime effettuate circa le funzioni del bosco, risulta che la quota dei servizi generali da esso offerta, espressa in termini percentuali, è nettamente maggiore della quota ascrivibile all'interesse privatistico della produzione di legname⁷.

⁷ Quantificare le funzioni del bosco non è indubbiamente cosa semplice essendo i boschi in Italia difforni in relazione al clima, al terreno, alla condizione selvicolturale ecc. e

Si ricollega alla disposizione sopra richiamata, l'altra disposizione, per la quale la Regione, qualora il possessore intenda mantenere il bosco nella sua condizione naturale, può imporre il taglio degli alberi e, se del caso, sostituirsi ad esso. Una disposizione, questa, sulla cui legittimità costituzionale è lecito avanzare dei dubbi se si pensa che il taglio degli alberi depotenzia le funzioni di interesse pubblico del bosco per più e più anni, a seconda delle specie interessate al taglio (art. 12).

La gestione attiva del patrimonio forestale nazionale si realizza mediante l'apposita "Strategia forestale nazionale" – elaborata dal Ministero delle Politiche agricole e forestali – con la quale sono individuati gli indirizzi di gestione e sviluppo dei nostri terreni boscati. La Strategia programmatica dovrà trovare la fonte in un decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali che lo adotta di concerto con il Ministro dei Beni e delle attività culturali e del turismo e del Ministro per lo Sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La "Strategia forestale nazionale" ha una validità ventennale ed è soggetta a revisione e aggiornamento quinquennale.

In "coerenza" con la Strategia nazionale – come recita il comma 2° dell'art. 6 del decreto in commento – le Regioni «individuano i propri obiettivi e definiscono le relative linee d'azione» mediante l'adozione di Programmi forestali regionali. Le stesse Regioni provvedono alla revisione periodica di tali programmi, «in considerazione delle strategie, dei criteri e degli indicatori da loro individuati tra quelli contenuti nella Strategia forestale nazionale».

Il comma 3° dell'art. 6 prevede, inoltre, la possibilità per le Regioni di predisporre – nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche paesaggistico-ambientali ed economico-produttive – dei "piani forestali di indirizzo territoriale", non meglio precisati, aventi la ge-

tuttavia non sono mancati gli estimatori che in base a determinati parametri e secondo una particolare metodologia, hanno proceduto all'operazione. Dai rilievi di G. PATRONE (*Economia forestale*, Firenze, 1970, p. 502) si vince che i servizi indiretti del bosco, ossia di interesse generale, assommano ad oltre il 75 per cento e solo per la restante percentuale sono da attribuire all'interesse produttivistico del proprietario privato. Vedi anche G. FAVARETTI, *Sulla valutazione dei servizi pubblici del bosco*, in *Monti e boschi*, 1972, n. 4, pp. 3 e 4. Questi osserva che i criteri seguiti dal Patrone sono di assoluta prudenza nel senso che i servizi indiretti del bosco non appaiono affatto sovrastimati. Valutazione analoga si trova anche in M. PAVAN, *Dissesto ecologico, frane ed insicurezza nel mondo*, Roma, 1981, p. 55. L'Autore ritiene che si possa considerare in una percentuale di un quarto la quota ascrivibile alla funzione produttivistica del bosco (legname ed altri prodotti) ed in tre quarti la funzione del bosco attribuibile alla protezione del suolo e dell'ambiente nel suo complesso (atmosfera, fauna, microfauna, clima, acque, nonché le possibilità ricreative e culturali).

nerica funzione di mantenere e valorizzare le risorse silvo-pastorali; essi concorrono, inoltre, alla redazione dei piani paesaggistici di cui al decreto n. 42 del 2004 ossia Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In contrasto con il principio affermato solennemente fra le finalità della legge all'art. 2, ove si proclama la volontà di garantire l'estensione delle foreste, ma anche in contrasto con la volontà produttivistica, viene previsto che la vegetazione arborea realizzata artificialmente su terreni agricoli, o che da questa siano stati colonizzati perché rimasti incolti, ma che ora si intendono recuperare alla produzione, tale vegetazione arborea non costituisce bosco quando non sia di interesse del piano paesaggistico (art. 5, comma 2°, lett. *a*). Essa può essere, senza alcun riguardo alla specie boschiva e allo stadio di sviluppo, eliminata, prescindendo da ogni forma di cautela da parte dell'Autorità forestale, come si trattasse di sterpaglia di cui liberarsi. E qui si coglie una preoccupazione meramente estetica sul cui altare viene sacrificato il possibile interesse ambientale. Tale interesse estetico trova riscontro nell'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del "Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali". Su quali criteri riposi l'individuazione di questi tipi di paesaggi meritevoli di essere inseriti nel Registro, non è dato sapere, sicché si corre il rischio di compiere, rispetto ad un paesaggio agrario che evolve secondo le mutazioni della società della quale è espressione, un'operazione restauratrice antistorica.

Per espressa volontà del legislatore viene abrogato il decreto del 2001 che era riuscito a conciliare i servizi di interesse pubblico offerti dal bosco con i servizi di natura produttivistica di interesse del privato proprietario.

Infine un rilievo di ordine costituzionale. Il decreto legislativo esaminato presenta, in questo senso, un vizio evidente, se si pensa che il parere, obbligatorio, ma non vincolante, delle Commissioni parlamentari competenti, relativo al testo del decreto, è stato espresso quando le Camere erano state sciolte dal Presidente della Repubblica per l'imminenza delle elezioni. Unica ipotesi, infatti, prevista dalla Costituzione per la quale le Camere possono seguitare ad esercitare la loro funzione, è quella della conversione in legge dei decreti-legge, che altrimenti cadrebbero nel nulla.

È singolare che il Governo non abbia tenuto conto del disposto costituzionale.

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA BOLOGNINI

LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA “IL FUTURO DELL’ALIMENTAZIONE E DELL’AGRICOLTURA”

ABSTRACT

Il 29 novembre 2017 è stata pubblicata la Comunicazione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, con la quale la Commissione europea ha cercato di definire le linee evolutive della Politica agricola comunitaria per il dopo 2020, facendo il punto sulle sfide che l’agricoltura e l’alimentazione sono, e saranno, chiamate ad affrontare e sulla possibile individuazione di strategie idonee a fronteggiarle.

Il documento della Commissione si inserisce nel contesto delle discussioni che da diverso tempo accompagnano l’elaborazione della PAC, una PAC divenuta eccessivamente burocratizzata e per certi versi poco efficiente. Purtroppo, però, il clima di incertezza che si respira a livello europeo, determinato dalla Brexit, dall’incidenza di quest’ultima sul bilancio europeo, nonché dall’imminente rinnovo della composizione del Parlamento europeo, così come dall’ormai prossima scadenza del mandato dell’attuale Commissione europea, hanno impedito alla Commissione europea di imprimere alla Comunicazione sul futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura un contenuto programmatico sufficientemente definito e adeguatamente ambizioso.

With the publication on 29 November 2017 of the Communication on the Future of Food and Farming, the European Commission tried to define the developmental lines of the Community Agricultural Policy for the period after 2020, focusing on the future challenges of farming and food and on the possible identification of suitable strategies to deal with them.

The Commission document fits into the context of the discussions that have long accompanied the development of the CAP, a CAP that has become

excessively bureaucratic and in some ways inefficient. Brexit and its impact on the European budget, as well as the imminent renewal of the composition of the European Parliament and the forthcoming expiration of the current mandate of the European Commission have unfortunately determined a climate of uncertainty, at European level. This has prevented the European Commission from giving the Communication on the Future of Food and Farming a sufficiently defined and adequately ambitious content.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura - Alimentazione - PAC - Sfide - Evoluzione.

KEYWORDS: *Farming- Food - CAP - Challenges - Development.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sul contesto nel quale si colloca la Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura». – 2. I contenuti della Comunicazione: l'eccessiva burocratizzazione della PAC e la necessità di individuare strumenti più idonei a fronteggiare le nuove sfide per l'agricoltura e per i sistemi agro-alimentari europei. – 3. *Segue*. Una PAC più intelligente, moderna e sostenibile. – 4. PAC del futuro: *quo vadis?*

1. Il 29 novembre 2017 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione europea dal titolo «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»¹. Com'è dato desumere dal suo indice, tale documento, di natura programmatica, mira a definire le linee evolutive della Politica agricola comunitaria per il dopo 2020, cercando di fare il punto sulle sfide che l'agricoltura e l'alimentazione sono, e saranno, chiamate ad affrontare e sulla possibile individuazione di strategie idonee a fronteggiarle.

Per comprendere a pieno il significato politico della Comunicazione in questione e prima di sintetizzare i suoi contenuti essenziali, occorre sviluppare alcune brevi considerazioni in merito al contesto in cui essa si colloca.

Com'è noto, l'attuale PAC, che – è bene non dimenticarlo – è stata la prima a succedere alla riforma di medio termine del 2003, anche nota come riforma Fischler², nonché la prima a essere varata dopo

¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, COM (2017) 713 final.

² La PAC 2014-2020, essendo stata la prima riforma a essere varata dopo quella di medio termine del 2003, ha risentito inevitabilmente delle questioni emerse e delle riflessioni maturate nei dieci anni di applicazione della precedente riforma, che, pur essendo stata oggetto di qualche aggiustamento in corso d'opera, si è distinta fino alla fine per la presenza di diversi nodi problematici. Com'è possibile evincere, peraltro, dalla Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18 novembre 2010, COM (2010) 672 def., che ne ha preceduto l'adozione, la PAC 2014-2020 ha riconosciuto a temi quali quelli della tutela dell'ambiente, della lotta al cambiamento climatico e dell'equilibrio sociale e territoriale, il rango di obiettivi imprescindibili. L'elaborazione, in seno alla PAC, di un primo pilastro più verde e più equamente ripartito e di un secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente, sono stati identificati come un passaggio obbligato per la promozione di una crescita più sostenibile, più intelligente e più inclusiva dell'Europa rurale. Più nello specifico, nella Comunicazione della Commissione del 2010, nella sezione dedicata alla sfida del cambiamento climatico e dell'ambiente, la Commissione ha sottolineato il ruolo cruciale che può essere svolto dall'agricoltura e dalla silvicoltura nel conseguimento degli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è fissata in materia di clima e di energia, mettendo bene in evidenza quanto sia importante, da un lato, sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e di adattamento, dall'altro, valorizzare la capacità dello stesso di fornire un contributo positivo grazie anche al sequestro del carbonio e alla protezione del carbonio contenuto nel suolo, nonché alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile. Si veda il punto 3.2. della Comunicazione della Commissione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse

L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona³, ha visto la luce alla fine del

naturali e del territorio”, cit., p. 5. Com’è noto, però, la Comunicazione della Commissione ha consacrato anche il ritorno del problema della *food security*: per la prima volta, dopo decenni, l’attenzione è stata spostata nuovamente sulla necessità che l’agricoltura garantisca innanzi tutto la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Si veda il punto 3.1. della Comunicazione della Commissione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, cit., p. 4 s. Si veda in proposito F. ALBISINNI, *Riscoprire l’agricoltura nella nuova PAC?*, in *Agriregionieuropa*, Anno 9 (2013), Numero 35, p. 95, il quale ha osservato in proposito che «per anni la *food security* era scomparsa dai documenti ufficiali della Comunità, in non casuale sintonia con le scelte che privilegiavano il disaccoppiamento». Non sorprende allora che – com’è stato prontamente rilevato da taluni esponenti della dottrina agraristica – la nuova PAC abbia finalmente segnato la riscoperta dell’agricoltura come attività produttiva «la cui funzione fondamentale è quella di alimentare l’umanità»: così L. COSTATO, *I nuovi confini del diritto agrario*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, fasc. 2-3, p. 30. Si veda, altresì, F. ALBISINNI, *Riscoprire l’agricoltura nella nuova PAC?*, cit., p. 96, il quale osserva che «l’attenzione verso i profili produttivi dell’agricoltura emerge anche dall’introduzione della nuova figura di ‘active farmer’ o ‘agricoltore in attività’» di cui all’art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013.

³ Alcune modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona a livello di norme di rango primario hanno inciso sulle modalità di elaborazione e sui contenuti della nuova PAC: innanzi tutto, va ricordato che ora l’agricoltura e la pesca – a eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare – rientrano nel novero dei settori nei quali l’Unione europea vanta una competenza concorrente con gli Stati membri, il che legittima questi ultimi a vigilare – per il tramite dei loro parlamenti nazionali – sul rispetto del principio di sussidiarietà. Si vedano l’art. 4, par. 2, lett. d), TFUE e l’art. 5, par. 3, TUE. In secondo luogo, per la prima volta nella storia europea, la riforma della PAC è stata realizzata con un coinvolgimento massiccio (e non solo formale) del Parlamento europeo nel processo decisionale: il Trattato di Lisbona ha decretato, infatti, il superamento della procedura di consultazione, che prevedeva un coinvolgimento meramente formale del Parlamento europeo (il Consiglio aveva l’obbligo di consultare il Parlamento europeo, ma era libero di non recepire le sue osservazioni), e ha esteso all’adozione degli atti agrari la procedura legislativa ordinaria, vale a dire la procedura di codecisione, che riconosce al Parlamento europeo un potere sostanzialmente paritetico a quello del Consiglio. Tali novità, introdotte nell’intento di aumentare la democraticità in seno all’Unione europea, con riferimento alla nuova PAC hanno determinato, da un lato, la dilatazione dei tempi di adozione dei regolamenti cc.dd. di base, dall’altro, il riconoscimento a favore degli Stati membri di un margine di azione decisamente più ampio, nonché l’attribuzione di un maggiore rilievo a temi particolarmente cari al Parlamento europeo, quali, in particolare, quelli della tutela dell’ambiente e della lotta al cambiamento climatico.

Non va dimenticato, peraltro, che la PAC 2014-2020 è stata condizionata anche sotto il profilo contenutistico da talune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona, tra le quali meritano senz’altro di essere ricordate: l’espressa menzione, all’art. 3 TUE, della tutela dell’ambiente tra gli obiettivi specifici dell’Unione europea; l’inserimento, all’art. 191 TFUE, nell’ambito della politica ambientale, dell’obiettivo specifico della promozione della lotta ai cambiamenti climatici; l’introduzione, all’art. 194 TFUE, di una nuova disposizione sulla politica dell’Unione nel settore dell’energia; l’aggiunta, al Titolo XVIII TFUE, dell’aggettivo «territoriale» alla «politica di coesione economica e sociale» e il riconoscimento, all’art. 174 TFUE, della necessità che l’Unione (nello sviluppare e nel proseguire la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, mediante la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni) rivolga un’attenzione particolare alle zone rurali, nonché alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le re-

2013⁴ e ha sollevato fin da subito perplessità e critiche per la sua complessità, una complessità che, com'era inevitabile che fosse, ha reso difficoltoso agli aventi diritto l'accesso agli aiuti europei, impedendo ad alcune misure da essa contemplate, tra le quali *in primis* il *greening*, di produrre gli effetti desiderati.

A riprova di ciò, poco dopo averlo licenziato, le istituzioni europee si sono sentite in dovere di intervenire allo scopo di modificare, per lo meno in parte, il sistema di regole introdotto alla fine del 2013. In verità, il processo di revisione della PAC 2014-2020 ha preso avvio con una proposta della Commissione europea⁵ volta a realizzare, per il tramite di un unico

gioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Si veda, in proposito, M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 252 ss.

⁴ Il 20 dicembre 2013 sono stati, infatti, pubblicati in *GUUE* n. L 347 i regolamenti cc.dd. di base relativi alla politica agricola comunitaria per il periodo 2014-2020, i quali recano tutti la data del 17 dicembre 2013: trattasi del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio (p. 608 ss.); del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti CEE n. 922/72, CEE n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (p. 671 ss.); del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (p. 487 ss.) e del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (p. 549 ss.). Ai quattro regolamenti ora ricordati, ne va aggiunto un quinto, il reg. (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, anch'esso del 17 dicembre 2013 e anch'esso pubblicato in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 865 ss., che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014: tale regolamento, in buona sostanza, ha dettato le norme transitorie atte a favorire il passaggio dalla vecchia alla nuova PAC con riferimento sia ai pagamenti diretti, sia allo sviluppo rurale. Per l'applicazione dei regolamenti cc.dd. di base si è resa, poi, necessaria l'adozione di numerosi atti delegati della Commissione europea, nonché di una serie piuttosto cospicua di provvedimenti nazionali.

⁵ Trattasi della «Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio», del 14 settembre 2016, COM (2016) 605 final (d'ora in avanti, Proposta relativa all'adozione del regolamento *omnibus*). In proposito P. DE

provvedimento – quello che, poi, è stato definito il regolamento *omnibus* – «un’ambiziosa revisione delle norme finanziarie generali corredata delle modifiche corrispondenti delle regole finanziarie settoriali contenute in 15 atti legislativi concernenti i programmi pluriennali»⁶, tra i quali figuravano anche i regolamenti cc.dd. di base sulla PAC.

Dopo mesi di discussioni, anche piuttosto accese⁷, la caparbietà della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, risoluta nel ribadire la necessità di affrontare il problema delle modifiche da apportare alla PAC 2014-2020 con maggiore ambizione rispetto a quanto inizialmente proposto dalla Commissione⁸, è stata premiata: nel dicembre 2017 è stato adottato, infatti, un nuovo regolamento, il reg. (UE) n. 2017/2393⁹, con il quale

CASTRO, *Dall’Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l’agricoltura italiana*, reperibile al link: <http://www.paolodecastro.it/wp-content/uploads/2018/ebook.pdf>, p. 45, ha osservato: «La proposta legislativa Omnibus è stata presentata il 14 settembre 2016. Essenzialmente, si trattava della revisione di metà percorso prevista dal regolamento sul quadro finanziario pluriennale dell’Unione. La Commissione europea ha voluto però sfruttare questa finestra per inserire modifiche sia di natura tecnica che sostanziali in differenti politiche settoriali, rendendo tale regolamento molto simile a quello che nell’esperienza italiana sarebbe il cosiddetto pacchetto ‘mille-proroghe’. In modo forse inatteso dalla stragrande maggioranza della comunità agricola, si introducevano modifiche anche nei quattro atti di base della PAC».

⁶ Così è dato leggere, invero, nella Relazione che introduce la Proposta relativa all’adozione del regolamento *omnibus*, cit., p. 3.

⁷ Si veda, in proposito, il resoconto di P. DE CASTRO, *Dall’Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l’agricoltura italiana*, cit., p. 45 ss.

⁸ P. DE CASTRO, *Dall’Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l’agricoltura italiana*, cit., p. 45, ricorda al riguardo: «Nonostante la sensazione che le proposte avanzate dalla Commissione potessero essere condivisibili, abbiamo avanzato critiche rispetto alla timidezza della proposta, motivate dalla percezione della crescente probabilità che non ci fossero i tempi tecnici, oltre che la volontà politica, per rinnovare in profondità la PAC entro l’attuale legislatura».

⁹ Trattasi del reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, pubblicato in *GUUE* n. L 350 del 29 dicembre 2017, p. 15 ss. Giova segnalare che, proprio perché non interviene solo ed esclusivamente sui c.d. regolamenti di base della PAC 2014-2020, bensì anche sul reg. (UE) n. 652/2014, le basi giuridiche del reg. (UE) n. 2017/2393 sono costituite da quelle proprie degli atti agrari, quali gli artt. 42 e 43, par. 2, TFUE, nonché dall’art. 168, par. 4, lett. b), TFUE, che, com’è noto, in deroga all’art. 2, par. 5, e all’art. 6, lett. a), TFUE e in conformità dell’art. 4, par. 2, lett. k), TFUE, legittima il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare (deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e

sono state introdotte modifiche sostanziali ai regolamenti di base della PAC adottati nel 2013, per il tramite di numerosi interventi correttivi concernenti, in particolare, il *greening*, la gestione dei rischi, il riequilibrio dei poteri negoziali lungo le filiere, il supporto ai giovani agricoltori, i pagamenti accoppiati, nonché l'organizzazione comune dei mercati agricoli¹⁰.

Al Parlamento europeo va ascritto, altresì, il merito di avere promosso lo scorporo, dal c.d. regolamento *omnibus*, della sezione agricola e la sua conseguente collocazione in un regolamento *ad hoc*: il prolungarsi delle discussioni su altre parti della manovra finanziaria rischiava, infatti, di compromettere l'adozione dei provvedimenti ritenuti necessari per il settore primario¹¹.

L'insistenza del Parlamento europeo circa la necessità di procedere a una vera e propria riforma di medio termine della PAC 2014-2020, anziché a un mero aggiustamento della stessa¹², affonda le sue radici nel clima di incertezza che da un po' di tempo accompagna le riflessioni sulle sorti dell'Unione europea dopo il 2020, un'incertezza nella quale è possibile scorgere connotati sia politici, sia economici.

La compagine europea si appresta ad affrontare, invero, da un lato, il rinnovo della composizione del Parlamento europeo e la scadenza del mandato dell'attuale Commissione europea¹³, dall'altro, le variazioni che il bilancio dell'Unione europea è destinato a subire, sia sotto il profilo quan-

sociale e del Comitato delle regioni) misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica.

¹⁰ Per una efficace sintesi delle modifiche introdotte con il reg. (UE) n. 2017/2393 si veda P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 15 ss.

¹¹ Ricorda in proposito P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 54 s.: «Tuttavia la partita non poteva ritenersi ancora conclusa: nonostante l'accordo finale fosse stato raggiunto in tempo, i ritardi che si stavano accumulando nelle negoziazioni sulle altre parti del regolamento, rischiavano di mettere a repentaglio tutto lo sforzo fatto. Data la situazione, abbiamo deciso di procedere con lo stralcio della parte agricola dal resto del pacchetto Omnibus, rendendola un regolamento a sé stante: a questo punto una vera e propria riforma di medio termine della PAC, non più solo nella sostanza, ma anche nella forma».

¹² Si veda, al riguardo, P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 12, il quale osserva: «Si è partiti da una circoscritta e minimale proposta sull'agricoltura contenuta nella proposta avanzata dalla Commissione, per arrivare ad una vera e propria riforma di medio termine che non ha prodotto solo aggiustamenti, ma ha fissato un tassello importante all'interno del complessivo processo di riforma della PAC. Si tratta, infatti, di modifiche che toccano l'impostazione delle misure e in parte anche le regole del gioco».

¹³ Sia le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, sia la scadenza del mandato dell'attuale Commissione europea avverranno nel 2019: le prime si terranno nel maggio 2019; la seconda si verificherà il 31 ottobre 2019.

titativo, a fronte della inevitabile contrazione determinata dalla Brexit¹⁴, sia sotto quello qualitativo: questioni, solo in parte nuove, come quelle della sicurezza, della gestione dell’immigrazione, della difesa e della lotta al terrorismo, della riduzione del divario sociale ed economico tra gli Stati membri, dell’occupazione e del rilancio economico, delle riforme strutturali, della stabilizzazione macroeconomica, della transizione verso modelli di crescita sostenibili, non possono più essere procrastinate e impongono di ripensare la ripartizione delle finanze europee tra i diversi capitoli di spesa, anche nell’ottica di contrastare il crescente euroscetticismo.

Proprio in ragione di tali variabili e nella consapevolezza di dovere fare i conti con i segnali poco confortanti provenienti dalle consultazioni elettorali svoltesi in alcuni Stati membri, nel marzo 2017, in occasione del 60° anniversario della firma del Trattato di Roma, la Commissione europea presieduta da Junker ha adottato, dapprima, un Libro bianco sul Futuro dell’Europa, dal titolo emblematico “Riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025”¹⁵, e, successivamente, una serie di Documenti di Riflessione, dedicati più nello specifico all’approfondimento di temi prioritari, quali quelli dell’Unione economica e monetaria¹⁶, della gestione della globalizzazione¹⁷, della dimensione sociale dell’Europa¹⁸, del futuro della difesa europea¹⁹ e del futuro delle finanze dell’Unione europea²⁰.

Nonostante né nel Libro bianco sul Futuro dell’Europa, né nella quasi totalità dei Documenti di Riflessione, il settore primario si sia visto riconoscere un ruolo da protagonista²¹, alla luce delle linee generali del pacchetto

¹⁴ Si è stimato che l’uscita del Regno Unito dalla compagine europea comporterà un ammanco annuale di 13 miliardi di euro nel bilancio europeo dopo il 2020. Non va dimenticato, però, che la Brexit comporterà anche un impegno di spesa minore, nella misura in cui il Regno Unito rimarrà escluso dall’assegnazione dei fondi europei.

¹⁵ Libro bianco sul Futuro dell’Europa “Riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025”, del 1° marzo 2017, COM (2017) 2025 final.

¹⁶ Si veda il Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione economica e monetaria, del 31 maggio 2017, COM (2017) 291 final.

¹⁷ Si veda il Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione, del 10 maggio 2017, COM (2017) 240 final.

¹⁸ Si veda il Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell’Europa, del 26 aprile 2017, COM (2017) 206 final.

¹⁹ Si veda il Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, del 7 giugno 2017, COM (2017) 315 final.

²⁰ Si veda il Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE, del 28 giugno 2017, COM (2017) 358 final.

²¹ Come osserva opportunamente F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all’agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, Anno 13 (2017), Numero 51, p. 3, né il Libro bianco sul Futuro dell’Europa, né i Documenti di Riflessione – fatta eccezione per quello sul futuro delle finanze dell’UE – accennano alla PAC, anche se – sempre ad avviso dell’A. – «si

Junker è parso immediatamente chiaro che anch'esso sarebbe stato chiamato in causa nel perseguimento degli obiettivi più urgenti dell'Unione europea. E, difatti, come si avrà modo di mettere in evidenza nel prosieguo di queste considerazioni, nella Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura si avverte, in misura massiccia, l'influenza esercitata dai contenuti dei documenti programmatici della Commissione europea che l'hanno preceduta.

Al contempo, nella Comunicazione si percepisce anche, in modo piuttosto netto, il peso delle discussioni che, a livello europeo, hanno avuto ad oggetto non solo il primo pilastro della PAC, vale a dire la politica di mercato²², ma anche il secondo pilastro, ovvero la politica di sviluppo rurale. Nel settembre 2016, a vent'anni esatti dalla prima Conferenza europea sullo sviluppo rurale²³, conclusasi, com'è noto, con la firma della prima Dichiarazione di Cork, con la quale si sono gettate le basi per la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea, si è tenuta, infatti, la Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0, nel corso della quale si è riflettuto sulle sfide e sulle opportunità per le zone rurali d'Europa. Al termine di tale Conferenza, alla quale hanno partecipato oltre 340 portatori di interesse dello sviluppo rurale²⁴, è stata sottoscritta la Dichiarazione 2016 di Cork 2.0 «Una vita migliore nelle aree rurali»²⁵, che ha individuato dieci orientamenti politici chiave per il futuro della politica di sviluppo rurale in Europa, quali, più nello specifico, il promuovere la prosperità delle aree rurali; il

comprende bene, per assonanza con quello che si afferma in merito alle politiche strutturali e di coesione che (...) per la PAC ci sarà una ulteriore e consistente contrazione del *budget*».

²² Giova ricordare, in proposito, che oltre ai documenti ufficiali dei quali si è già fatta menzione, per quanto concerne più propriamente la politica di mercato, si sono tenute anche diverse riunioni informali: ad esempio, nel maggio 2016 la Presidenza olandese del Consiglio dell'Unione europea ha lanciato una serie di dibattiti sulla PAC del futuro; nel settembre 2016 la Presidenza slovacca ha organizzato a Bratislava una riunione ministeriale sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare; sempre nel settembre 2016 si è tenuta a Chambord – su iniziativa della Francia – una riunione informale sul futuro della PAC. Più di recente analoghe iniziative sono state organizzate dalla Presidenza maltese e dalla Presidenza estone: la Presidenza maltese ha avviato una riflessione sulle sfide agricole legate al cambiamento climatico e alla gestione delle risorse idriche, mentre la Presidenza estone si è concentrata più sui meccanismi della gestione dei rischi.

²³ La prima Conferenza europea sullo sviluppo rurale si è svolta, com'è noto, nel 1996 in Irlanda, a Cork.

²⁴ Hanno partecipato alla Conferenza tanto imprenditori agricoli e forestali, quanto ambientalisti, ricercatori, autorità di gestione dei PSR, ONG, operatori commerciali, Gruppi di azione locale, consulenti, Reti rurali nazionali, membri del Parlamento europeo, nonché revisori e funzionari della Commissione europea.

²⁵ Il testo della Dichiarazione di Cork 2.0 «Una vita migliore nelle aree rurali» è rinvenibile al seguente *link*: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_it.pdf.

rafforzare le catene di valori rurali; l’investire nella redditività e nella vitalità delle aree rurali; il preservare l’ambiente rurale; il gestire le risorse naturali; l’incoraggiare gli interventi a favore del clima; lo stimolare la conoscenza e l’innovazione; il potenziare la *governance* rurale; l’incentivare l’attuazione e la semplificazione delle politiche; il migliorare le prestazioni e l’aumentare la responsabilità.

È di tutta evidenza, allora, che qualsivoglia intento riformatore della PAC non può prescindere dal porsi il problema dell’integrazione degli obiettivi del primo e del secondo pilastro.

Rimane, nondimeno, sullo sfondo un nodo problematico da sciogliere, ovvero sia a chi spetti definire i contenuti della PAC per il dopo 2020: se alle attuali istituzioni (nel qual caso è necessario che esse imprinano un’accelerazione all’*iter* di adozione delle decisioni strategiche se vogliono riuscire a portare a compimento il processo di riforma prima del cambio della guardia a livello istituzionale), o a coloro che si insedieranno nel 2019, con l’incognita, però, della possibile emersione di nuovi orientamenti.

2. Venendo ora ai contenuti della Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, va osservato in via preliminare che le 29 pagine di cui essa consta²⁶ ospitano quattro sezioni, dedicate, rispettivamente, la prima, alla descrizione del complesso di circostanze contingenti in cui operano gli agricoltori europei²⁷; la seconda, all’individuazione di un nuovo modello di PAC che, pur mantenendo i due pilastri, sia più rispondente agli obiettivi perseguiti²⁸; la terza, all’illustrazione dei principali obiettivi della futura PAC²⁹ e, la quarta, alla formulazione di talune riflessioni sulla dimensione globale della PAC³⁰.

La prima parte della Comunicazione è volta a evidenziare il contributo di tutto rilievo che il settore agricolo è in grado di offrire al benessere e al futuro dell’Unione, in termini di garanzia della sicurezza alimentare, di

²⁶ Come osserva F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all’agricoltura*, cit., p. 4, sotto il profilo dimensionale la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., è decisamente più ampia della Comunicazione della Commissione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, cit., che a suo tempo ha preceduto l’adozione della riforma Fischler: quest’ultima, infatti, constava di 13 pagine più 2 di appendice (e non di 29 pagine come la Comunicazione del 2017).

²⁷ La prima sezione si intitola «Un nuovo contesto».

²⁸ La seconda sezione si intitola «Verso un modello di risultati e una PAC più semplice».

²⁹ La terza sezione si intitola «Una PAC più intelligente, moderna e sostenibile».

³⁰ La quarta sezione si intitola «La dimensione globale della PAC».

custodia delle risorse naturali, di approvvigionamento di risorse rinnovabili per l'industria e l'energia, di lotta alla disoccupazione e allo spopolamento delle zone rurali³¹.

A ben vedere, quello rinvenibile in apertura della Comunicazione è un richiamo alle esternalità positive ascrivibili alla multifunzionalità dell'agricoltura, che, ad avviso della Commissione europea, giustificherebbero già da sole il mantenimento dell'attuale impianto della PAC e, in particolare, dei due pilastri e dei pagamenti diretti³².

I pagamenti diretti costituiscono, invero, «un'importante rete di sicurezza»³³, nella misura in cui consentono di ovviare al problema dell'instabilità dei redditi degli agricoltori europei, causata dalle molteplici sfide con le quali essi sono costretti a misurarsi nell'esercizio delle loro attività. Da un lato, il fatto che gli agricoltori operino con esseri viventi e con risorse naturali, li espone al rischio che condizioni meteorologiche avverse, calamità naturali, parassiti e malattie, compromettano il conseguimento del quantitativo di prodotti sperato. Dall'altro, gli elevati *standard* qualitativi di produzione dell'Unione europea, il costo (altrettanto elevato) dei fattori di produzione e la frammentarietà del settore primario, riducono il margine di guadagno che gli agricoltori europei riescono a maturare, incidendo conseguentemente sulla loro competitività³⁴. In un simile quadro, i pagamenti diretti rafforzano la resilienza di un numero considerevole di aziende agricole³⁵ e costituiscono una sorta di ricompensa per l'importanza delle funzioni assolve dal settore primario a vantaggio dei cittadini europei.

Al contempo, la necessità di contrastare la volatilità dei prezzi e le conseguenze negative del cambiamento climatico giustifica la previsione, soprattutto nel contesto del secondo pilastro della PAC (ma non solo), di misure finalizzate sia a ridurre la pressione sulle risorse naturali, anche mediante la diversificazione dei mezzi di sussistenza di coloro che operano nel

³¹ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 3.

³² In proposito F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura*, cit., p. 4, ha osservato: «Il Documento in sostanza è un testo difensivo, il cui scopo è più quello di conservare l'impianto dell'attuale PAC, che di proporre sostanziali cambiamenti».

³³ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 15.

³⁴ *Ivi*, p. 4.

³⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 4, in cui si trova affermato: «I pagamenti diretti attualmente rafforzano la resilienza di 7 milioni di aziende agricole, che occupano il 90% del terreno agricolo: anche se in media rappresentano circa il 46% del reddito della comunità agricola dell'UE, la percentuale è molto più alta in gran numero di regioni e settori».

settore primario e, più in generale, della popolazione rurale, sia a sostenere l’innovazione, nell’ottica di un ampliamento delle conoscenze degli agricoltori, di un miglioramento dell’organizzazione della filiera alimentare e di una riduzione dell’impatto sull’ambiente e sul clima.

La Commissione europea, però, nonostante riconosca alla PAC il merito di avere permesso «al mercato unico di svilupparsi in modo assai più integrato»³⁶ e di avere valorizzato la capacità del settore primario di esaudire le richieste dei cittadini in materia di sicurezza alimentare, qualità e sostenibilità, sottolinea che vi è ancora molto da fare per favorire la transizione dell’agricoltura europea verso modelli di produzione più sostenibili, tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello ambientale e sociale³⁷.

In tal senso deporrebbero anche i risultati della consultazione pubblica che ha preceduto la redazione della Comunicazione in questione. Nel primo semestre del 2017 la Commissione europea ha avviato, infatti, un’ampia consultazione su “Modernizzazione e semplificazione della PAC”, dalla quale è emerso che, ad avviso dei portatori di interessi e della maggioranza degli agricoltori europei, la PAC non solo sarebbe eccessivamente burocratizzata, ma contemplerebbe anche degli strumenti non sufficientemente idonei a fronteggiare le nuove sfide che l’agricoltura e i sistemi agroalimentari europei si apprestano ad affrontare³⁸.

Conformemente a quanto si trova affermato nel Libro bianco sul futuro dell’Europa del 2017, tali sfide vengono individuate dalla Commissione europea nella necessità di: promuovere l’occupazione, la crescita e gli investimenti di qualità (soprattutto in termini di ristrutturazione, modernizzazione, innovazione, diversificazione e impiego di nuove tecnologie); sfruttare il potenziale dell’Unione dell’energia, dell’economia circolare e della bioeconomia, nell’ottica di irrobustire ulteriormente la tutela dell’ambiente, nonché la lotta e l’adattamento al cambiamento climatico; incentivare il trasferimento dei risultati della ricerca e dell’innovazione dai laboratori ai campi e ai mercati; collegare gli agricoltori e coloro che operano nelle aree rurali all’economia digitale, nonché contribuire alla realizzazione dell’A-

³⁶ Tale affermazione è rinvenibile nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 4.

³⁷ Giova ricordare che nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 9, viene messo in evidenza che «La consultazione pubblica ha sottolineato l’importanza delle tre dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale, sociale) collegandole alla più ampia necessità di ammodernare e semplificare la politica».

³⁸ I risultati di tale consultazione sono reperibili al *link*: https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_it.

genda della Commissione europea sulla migrazione³⁹. Allo stesso tempo, l'esigenza, da un lato, di rispettare gli impegni assunti dall'Unione europea con l'Accordo di Parigi della COP21 e con l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, dall'altro, di soddisfare l'interesse dei cittadini a una produzione agricola più sostenibile, costringe a imporre al settore agricolo il perseguimento di obiettivi più ambiziosi in materia ambientale e climatica⁴⁰.

Del pari, occorre puntare al miglioramento degli strumenti finanziari a disposizione degli agricoltori, all'elaborazione di una impostazione integrata e coerente per la prevenzione e la gestione dei rischi e all'incentivazione del ricambio generazionale in agricoltura.

È di tutta evidenza che il novero, decisamente ampio, degli obiettivi indicati dalla Commissione europea presuppone sia una maggiore integrazione della PAC con le altre politiche dell'Unione europea⁴¹, sia un ripensamento del modello di attuazione di essa. Per quanto concerne quest'ultimo profilo, nella seconda parte della Comunicazione, oltre a rimarcare l'urgenza di semplificare la gestione della PAC, riducendo innanzi tutto la complessità degli adempimenti burocratici e gli oneri amministrativi che attualmente la caratterizzano⁴², la Commissione europea evidenzia l'esigenza di «migliorare i risultati rispetto agli obiettivi dell'UE»⁴³, individuando in una maggiore sussidiarietà lo strumento ideale per rispondere, in modo più adeguato, ai bisogni e alle situazioni locali. È una sussidiarietà, quella alla quale pensa la Commissione europea, che rimette, però, al livello europeo la definizione degli obiettivi, delle tipologie di intervento e dei requisiti di base per accedervi e, agli Stati membri, l'individuazione, mediante la stesura di un piano strategico della PAC, degli strumenti da attivare (tanto nel primo, quanto nel secondo pilastro) per il raggiungimento dei traguardi concordati⁴⁴.

³⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 10, in cui viene espressamente affermato: «In questo contesto la PAC deve avanzare nelle prossime tappe evolutive – di ammodernamento e semplificazione, in stretta collaborazione con altre politiche dell'UE – per far fronte alle numerose e pressanti sfide e mettere in risalto il meglio del settore agricolo e delle zone rurali dell'Unione, ponendo l'accento su *standard* elevati e risultati effettivi, e sostenere gli agricoltori nell'anticipare e affrontare il futuro».

⁴² Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 10.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Si veda, altresì, F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura*, cit., p. 5.

Il sistema al quale vorrebbe dare vita la Commissione europea dovrebbe essere incentrato su di una maggiore flessibilità, che andrebbe raggiunta demandando agli Stati membri la puntualizzazione dei risultati che intendono conseguire, nonché l’individuazione di indicatori solidi e misurabili, in grado di facilitare il monitoraggio e la rendicontazione delle prestazioni, fermo restando che spetterà alla Commissione europea il controllo circa l’effettiva «realizzazione dei risultati, il rispetto delle norme di base dell’UE e degli impegni assunti a livello internazionale nel quadro di un buon sistema di garanzia e di *audit*»⁴⁵.

3. Nella terza parte della Comunicazione, che è quella più ampia e dettagliata, la Commissione europea chiarisce, invece, in che cosa debba consistere la PAC «più intelligente, moderna e sostenibile» che vorrebbe vedere realizzata.

Innanzitutto, viene posto l’accento sulla necessità che le aspettative dei cittadini europei circa le modalità di produzione e di commercializzazione degli alimenti non vengano disattese: ciò significa che la PAC dovrà continuare a garantire sia la *food security*, sia la *food safety*, riducendo, però, l’impatto sull’ambiente e sul clima, nonché promuovendo una migliore applicazione delle norme europee in materia di benessere animale.

Coerentemente con tale impostazione, gli obiettivi principali della futura PAC vengono individuati nella promozione di un settore agricolo intelligente e resiliente; nel rafforzamento della tutela dell’ambiente e dell’azione per il clima (in modo da contribuire agli obiettivi climatici e ambientali dell’Unione europea) e nel sostegno al tessuto socioeconomico delle zone rurali⁴⁶.

Per il perseguimento di tali finalità, il settore agricolo e le zone rurali dovranno puntare maggiormente sul capitale umano, sulla ricerca e sull’innovazione. Più nello specifico, il binomio “ricerca e innovazione” dovrà tradursi in una diffusione più capillare delle nuove tecnologie (e, tra queste, in particolare della digitalizzazione) e delle nuove conoscenze: solo in tal modo potrà essere assicurato il superamento delle diversità tuttora esistenti

⁴⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 11, nella quale si trova affermato altresì: «In tal modo, come affermato nella dichiarazione di Cork 2.0, l’architettura dell’insieme della PAC consentirà di attagliare gli interventi ad obiettivi economici, sociali e ambientali ben definiti, integrando al contempo le esigenze e le aspirazioni dei territori».

⁴⁶ Tali obiettivi sono elencati nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 12.

sul territorio dell'Unione europea, diversità che penalizzano soprattutto le piccole e medie aziende agricole, spesso sprovviste dei mezzi – non solo economici, ma anche culturali – necessari per accedere a entrambe⁴⁷. A tal fine la Commissione europea auspica che nella PAC del futuro si opti, da un lato, per il rafforzamento dei servizi di consulenza agricola, rendendo questi ultimi una sorta di *conditio sine qua non* per l'approvazione dei piani strategici della PAC di matrice nazionale, dall'altro, per un potenziamento delle organizzazioni dei produttori, che vengono indicate come un importante veicolo di condivisione delle conoscenze e delle innovazioni in agricoltura⁴⁸.

Per consentire la permanenza sul mercato non solo delle grandi aziende, ma anche di quelle piccole e medie, occorre, però, anche ripensare il modello di distribuzione dei pagamenti diretti: essendo questi ultimi legati alla superficie, nell'attuale PAC si verifica che il 20% degli agricoltori riceve l'80% dei pagamenti⁴⁹, senza contare che la complessità degli adempimenti burocratici e degli oneri amministrativi spesso scoraggia proprio le piccole aziende agricole, vale a dire quelle che maggiormente necessiterebbero di un sostegno economico, dal presentare la domanda per l'ammissione ai contributi europei.

I pagamenti diretti andrebbero distribuiti, dunque, in maniera più mirata, valutando pure l'eventuale imposizione di un tetto massimo o l'introduzione di pagamenti decrescenti che riducano il sostegno per le aziende agricole di grandi dimensioni⁵⁰.

⁴⁷ Ivi, p. 13.

⁴⁸ Ivi, p. 14.

⁴⁹ Il dato è riportato nella Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 16, nella quale viene anche precisato: «Queste cifre rispecchiano un sistema in cui i pagamenti sono legati a terreni concentrati nelle mani di una minoranza di agricoltori. La metà dei beneficiari della PAC sono aziende agricole molto piccole e la maggior parte dei pagamenti è destinata ad aziende agricole professionali di media grandezza a conduzione familiare; si dovrebbe tuttavia promuovere una distribuzione più equilibrata del sostegno»

⁵⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 16 s., in cui viene affermato: «Per mirare i pagamenti diretti in modo più efficace per garantire un reddito a tutti gli agricoltori nell'insieme dell'UE (...) si dovrebbero esaminare ulteriormente, tra l'altro, le seguenti possibilità al fine di garantire un sostegno equo e più mirato al reddito degli agricoltori: – un livellamento obbligatorio dei pagamenti diretti tenendo conto del lavoro per evitare gli effetti negativi sull'occupazione; – si potrebbe anche introdurre pagamenti decrescenti, in modo di ridurre il sostegno per le aziende agricole di grandi dimensioni; – concentrare maggiormente l'attenzione su un pagamento redistributivo per poter fornire sostegno in modo mirato, ad esempio alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni; – assicurarsi che il sostegno sia mirato agli agricoltori veri e propri, ossia quelli che esercitano un'attività agricola per guadagnarsi da vivere».

Ciò nondimeno, la Commissione europea pare pienamente consapevole del fatto che l’introduzione di correttivi alle modalità di corresponsione dei pagamenti diretti non è l’unico strumento attraverso il quale debba e/o possa essere perseguito il miglioramento delle condizioni in cui operano gli agricoltori europei. La PAC è chiamata, infatti, a incentivare anche gli investimenti «in termini di ristrutturazione delle aziende agricole, modernizzazione, innovazione, diversificazione e sfruttamento delle nuove tecnologie e delle opportunità basate sulle tecnologie digitali come l’agricoltura di precisione, l’uso di megadati e l’energia pulita, al fine di migliorare la sostenibilità individuale delle aziende agricole, la competitività e la resilienza, anche per contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici»⁵¹. Per quanto concerne, più nello specifico, i piccoli agricoltori, per rafforzare la loro posizione negoziale nella c.d. catena del valore, nonché per consentire loro di ridurre i costi di produzione e acquisire una maggiore competitività, occorre valorizzare ulteriormente il ruolo e il funzionamento delle organizzazioni dei produttori, anche a costo di riaprire le discussioni sulla disciplina a esse riservata⁵².

Un aspetto sul quale la Comunicazione insiste particolarmente per la creazione di un’agricoltura europea più intelligente e resiliente è, poi, quello della prevenzione e della gestione dei rischi: muovendo, da un lato, dalla considerazione che il maggiore orientamento della PAC al mercato ha esposto gli agricoltori europei alla volatilità dei prezzi e, conseguentemente, a una maggiore pressione sui redditi, dall’altro, dalla consapevolezza che il cambiamento climatico si è tradotto in un aumento della frequenza e della gravità degli eventi estremi che mettono a rischio i raccolti, la Commissione europea sollecita a valutare l’opportunità di modificare la concezione degli strumenti attualmente contemplati dalla PAC per aiutare gli agricoltori a prevenire e a gestire le crisi⁵³.

La comunità agricola europea non pare avere ancora compreso a pieno, infatti, l’importanza degli strumenti di gestione del rischio in generale e delle assicurazioni agricole in particolare, perciò occorrerebbe diffondere la

⁵¹ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 17. Sull’agricoltura di precisione si veda il recente saggio 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 ss.

⁵² Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 17.

⁵³ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 18 s. Si veda, altresì, P. DE CASTRO, *Dall’Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l’agricoltura italiana*, cit., p. 62 s.

conoscenza dei benefici di tali sistemi «attraverso formazioni sullo sviluppo rurale, iniziative a favore del trasferimento delle conoscenze e l'inclusione nel servizio di consulenza agricola»⁵⁴. Al mantenimento dell'esistente, andrebbe affiancata, nondimeno, l'individuazione di altre strade percorribili, quali, ad esempio, il ricorso a strumenti finanziari che stimolino l'afflusso di capitali privati (che potrebbero aiutare a sormontare le carenze temporanee di liquidità), gli incentivi per il risparmio precauzionale o il sostegno alla riassicurazione dei fondi di mutualizzazione⁵⁵.

In ogni caso, la prevenzione e la gestione dei rischi, così come la resilienza delle aziende agricole, dovrebbero essere oggetto di azioni non solo a livello europeo, ma anche a livello nazionale.

Tra i principali obiettivi della PAC del futuro, la Commissione europea annovera anche il rafforzamento della protezione ambientale e l'azione per il clima; in tale contesto viene messa in evidenza, ancora una volta, la posizione ambivalente nella quale si trova il settore agricolo: da un lato, esso, come tutti i settori, è chiamato a contribuire al perseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di ambiente e di clima, dall'altro, però, è anche il settore maggiormente esposto, in termini di vulnerabilità, ai cambiamenti climatici. Al contempo, gli agricoltori e, soprattutto, i silvicoltori svolgono un ruolo fondamentale ai fini della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico «in qualità di gestori degli ecosistemi, degli *habitat* e dei paesaggi»⁵⁶. Da qui la necessità di imprimere alla PAC del futuro un'architettura verde che sia in grado di remunerare in modo adeguato la fornitura, da parte del settore primario, «di beni pubblici e servizi ecosistemici legati al suolo, all'acqua, alla biodiversità, alla qualità dell'aria, all'azione per il clima, oltre a bellezze paesaggistiche»⁵⁷. Gli strumenti strategici attualmente contemplati dalla PAC, quali la condizionalità, i pagamenti diretti verdi, le misure agro-ambientali volontarie e le azioni per il clima, dovrebbero, ad avviso della Commissione, ispirarsi a un'impostazione «più mirata e ambiziosa, ma anche flessibile»⁵⁸, in grado di consentire agli Stati membri di combinare tra loro, tanto nel primo quanto nel secondo pilastro, misure obbligatorie e volontarie, purché volte a rispettare gli obiettivi ambientali e climatici stabiliti a livello europeo.

⁵⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", cit., p. 19.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ivi*, p. 20.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

Da ultimo, la Commissione europea sottolinea il contributo essenziale che la PAC e, in particolare, la politica di sviluppo rurale offrono tanto alla crescita delle zone rurali, anche in termini di lotta alla disoccupazione, quanto alla tutela della loro qualità ambientale⁵⁹. Il rafforzamento del tessuto socioeconomico nelle zone rurali non può prescindere, tuttavia, da un’integrazione della PAC con altre politiche europee, prima fra tutte quella di coesione economica sociale e territoriale⁶⁰. La valorizzazione del capitale umano e naturale di tali zone richiede, infatti, non solo la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture, ma anche un migliore accesso ai servizi pubblici, all’assistenza sanitaria, alla formazione professionale, etc.⁶¹.

La crescita economica delle zone rurali pare, peraltro, strettamente collegata alla maggiore diffusione delle c.d. «nuove catene di valore, come l’energia pulita, la bioeconomia emergente, l’economia circolare e l’ecoturismo»⁶², che si traducono nella creazione di nuovi posti di lavoro e nell’affermarsi di modelli di agricoltura e di silvicoltura sostenibili.

Anche nelle zone rurali si pone, però, il problema del ricambio generazionale, che, com’è noto, rappresenta una delle maggiori criticità dell’agricoltura europea. L’invecchiamento demografico delle comunità agricole rende urgente l’ideazione di strumenti e di misure in grado di attrarre i giovani in agricoltura. Il coinvolgimento di giovani agricoltori consentirebbe, peraltro, di imprimere una maggiore dinamicità al settore, anche in ragione della loro maggiore propensione a sperimentare nuove tecnologie⁶³.

Sono, tuttavia, ancora molti i fattori che ostacolano l’accesso dei giovani al mondo agricolo; la Commissione ne evidenzia, in particolare, due: uno di carattere economico, consistente nei costi che devono essere sopportati per avviare un’attività agricola, di cui una parte importante è rappresentata dai prezzi elevati dei terreni; l’altro di carattere culturale, costituito dalla percezione dell’attività agricola come un’occupazione scarsamente attrattiva o di vecchio stampo, con una protezione sociale talvolta inadeguata.

Il ricambio generazionale in agricoltura, che ad avviso della Commissione europea dovrebbe essere un obiettivo prioritario, comporta una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri, in quanto demanda loro il compito di intervenire a livello di normative nazionali, al fine di facilitare

⁵⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 21 ss.

⁶⁰ Ivi, p. 22.

⁶¹ Ivi, p. 21.

⁶² Ivi, p. 22.

⁶³ Ivi, p. 24.

l'accesso dei giovani alla terra⁶⁴. Per attrarre i giovani in agricoltura occorre prevedere, altresì, un sistema di sostegno all'avviamento dell'attività: come giustamente osserva la Commissione europea, «avviare un'attività agricola comporta rischi elevati e un notevole investimento di capitali, a fronte di un reddito incerto»⁶⁵. A livello europeo ciò dovrebbe tradursi in un sistema più semplice e mirato quale, ad esempio, un pagamento supplementare per i “nuovi” agricoltori o il potenziamento o la proroga dei pagamenti forfetari attualmente in vigore.

Occorre scongiurare, però, al contempo, il pericolo che il ricambio generazionale in agricoltura, perseguibile anche mediante la previsione di agevolazioni e incentivi al ritiro dall'attività della generazione più anziana, non si traduca nella perdita di conoscenze preziose, derivanti dall'esperienza maturata sul campo: da qui la necessità di promuovere il trasferimento delle conoscenze tra generazioni⁶⁶.

Il novero dei compiti dei quali viene investita la PAC del futuro si arricchisce ulteriormente allorché la Commissione europea passa ad occuparsi del settore alimentare⁶⁷: muovendo dalla constatazione che gli agricoltori sono «i veri custodi dei sistemi di produzione alimentare»⁶⁸, con la conseguenza che «il contributo che possono dare per arrivare a una filiera alimentare sostenibile è fondamentale»⁶⁹, la Commissione auspica che la PAC continui, in sinergia con altre politiche dell'Unione europea, a mostrarsi attenta alle aspettative dei cittadini nei confronti della sicurezza e della

⁶⁴ Ivi, p. 25, in cui si trova espressamente affermato: «Il ricambio generazionale dovrebbe diventare una priorità in un nuovo quadro politico, ma va detto che gli Stati membri sono nella posizione migliore per stimolare il ricambio generazionale esercitando le loro competenze in materia di regolamenti fondiari, fiscalità, leggi di successione o pianificazione territoriale. Alla luce di ciò occorre migliorare la coerenza tra le azioni dell'UE e quelle nazionali. La PAC dovrebbe dare agli Stati membri la flessibilità necessaria per ideare regimi su misura che rispecchiano i bisogni specifici dei loro giovani agricoltori. Il nuovo sistema di attuazione favorirà le azioni degli Stati membri che puntano ad aiutare i giovani agricoltori. I piani strategici della PAC potrebbero comprendere un sostegno a favore dello sviluppo delle competenze, delle conoscenze, dell'innovazione, dello sviluppo imprenditoriale e degli investimenti. Le organizzazioni dei produttori possono svolgere un ruolo prezioso in questo contesto. Per aumentare le opportunità di apprendimento all'estero per i giovani che vivono nelle zone rurali è opportuno potenziare le possibilità di scambio Erasmus per i giovani agricoltori».

⁶⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, cit., p. 25.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, cit., p. 26 s.

⁶⁸ Ivi, p. 26.

⁶⁹ *Ibid.*

qualità dei prodotti alimentari, nonché al rispetto da parte degli operatori del settore alimentare delle norme in materia di ambiente e di benessere degli animali. In tale prospettiva un ruolo di tutto rilievo viene riconosciuto al metodo di produzione biologico, ai segni distintivi (in particolare, alle indicazioni geografiche), all’impiego sostenibile dei pesticidi, alla promozione dell’uso di nuove tecnologie, alla ricerca e all’innovazione per la riduzione dei rischi per la salute umana. Non solo: la PAC si vede investita anche della responsabilità di contribuire tanto alla promozione di un’alimentazione più sana, in grado di ridurre il problema dell’obesità e della malnutrizione, quanto alla riduzione degli sprechi alimentari⁷⁰.

Nel contesto globale, al quale è dedicata la quarta e ultima parte della Comunicazione, il settore agroalimentare pare destinato, peraltro, a dovere affrontare ulteriori sfide: in primo luogo, l’ulteriore crescita degli scambi internazionali, se, da un lato, aumenterà le possibilità di scelta dei cittadini europei, dall’altro, comporterà per taluni operatori del settore il rischio di non riuscire a reggere la liberalizzazione degli scambi e la concorrenza delle importazioni⁷¹. Allo stesso tempo l’Unione europea, pur essendo il maggiore esportatore del mercato agroalimentare del mondo, si ritrova a subire le distorsioni provocate da misure sanitarie e fitosanitarie ingiustificate: sarà, pertanto, costretta a ricercare una relazione equilibrata con i *partner* commerciali, senza però che questo determini un abbassamento degli *standard* elevati dell’Unione europea⁷².

Infine, in chiusura della Comunicazione, la Commissione europea accenna una riflessione sul contributo che la PAC può offrire alla soluzione dei molteplici problemi connessi ai fenomeni migratori: fermo restando che il settore primario può costituire un’opportunità per i migranti legali, anche nella misura in cui offre loro la possibilità di trovare un impiego (seppure spesso stagionale), occorre intensificare la cooperazione e il dialogo con le regioni di origine e transito dei migranti, ad esempio avviando progetti pilota nel contesto del piano degli investimenti esterni dell’UE, indirizzati alla formazione di giovani agricoltori, che possano, poi, svolgere attività generatrici di reddito e di occupazione direttamente nelle zone maggiormente colpite dai fenomeni migratori⁷³.

⁷⁰ Ivi, p. 27.

⁷¹ Ivi, p. 28.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Ivi, p. 29.

4. La disamina dei contenuti della Comunicazione su «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» genera, di primo acchito, una sensazione di smarrimento, per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, l'aspettativa di rinvenire nel documento della Commissione un'indicazione, se non proprio precisa, quanto meno di massima, delle misure su cui poggerà la PAC per il dopo 2020, è destinata a rimanere in larga misura delusa. La Comunicazione, infatti, nonostante sia decisamente più ampia di quella che a suo tempo ha preceduto il varo della PAC 2014-2020⁷⁴, si mantiene – volutamente, secondo alcuni⁷⁵ – su di un piano generale: evidenzia le sfide, mette a fuoco i problemi, si dilunga sugli obiettivi della PAC, ma omette di formulare delle proposte concrete⁷⁶. È assai probabile che abbiano colto nel segno coloro⁷⁷ ad avviso dei quali l'impostazione impressa alla Comunicazione *de qua* sia il frutto di una scelta ponderata, dovuta soprattutto all'impossibilità di conoscere in che misura il finanziamento della PAC graverà sul bilancio europeo; resta il fatto, però, che ciò che emerge dal documento della Commissione è un impianto ancora tutto da costruire.

In secondo luogo, il novero degli obiettivi che la PAC del futuro sarebbe tenuta a perseguire, stando perlomeno a quanto è dato rinvenire nel

⁷⁴ Ci si riferisce, evidentemente, alla Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», cit.

⁷⁵ Si veda, in proposito, P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 59, il quale, dopo avere affermato che «La Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, fornisce le prime tracce dell'approccio che la Commissione dovrebbe seguire nella realizzazione della proposta legislativa per la PAC post 2020», è costretto ad ammettere che «Si tratta di tracce ancora poco distinguibili, com'era lecito aspettarsi per diverse ragioni. La prima è che probabilmente i tempi a disposizione non consentiranno di approvare la riforma entro la fine di questa legislatura (primavera 2019) e quindi sono ampie le probabilità che si vada oltre il 2020. Gli scenari possono da qui a qualche anno mutare, anche significativamente, e la Commissione ne tiene conto».

⁷⁶ P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 59, osserva al riguardo: «Il testo infatti, a differenza della Comunicazione del 2010, entra poco nei dettagli e non delinea vere e proprie opzioni strategiche». Più *tranchant* è il commento di F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura*, cit., p. 4: «Passando dagli obiettivi alle proposte concrete di riforma per la PAC *post-2020*, vi è una chiara inversione di rotta. (...) In effetti, il messaggio complessivo è debole e deludente».

⁷⁷ Ad avviso di P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 59, a fronte delle «incertezze che aleggiano su questioni fondamentali, come il negoziato Brexit e il bilancio dell'Unione», la Commissione ha opportunamente «preferito concentrarsi su coerenza e semplificazione del sistema PAC, piuttosto che sui singoli strumenti».

documento della Commissione europea, è incredibilmente ampio. Corrisponde senz’altro a verità quanto si trova affermato nella Comunicazione, ovvero sia che «pur perseguendo gli obiettivi che figurano nel trattato per quanto riguarda l’agricoltura, la PAC ha continuato a evolvere, aumentando il valore aggiunto dell’Unione europea e concentrandosi maggiormente sull’ambiente, il clima e il contesto rurale più ampio dell’agricoltura»⁷⁸. Tuttavia, mentre, a fronte di quanto previsto dall’art. 11 TFUE, l’ampliamento delle finalità della PAC, di cui all’art. 39, par. 1, TFUE, si giustifica allorquando risponde alla necessità di integrare le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente (tra le quali rientra, a pieno titolo, anche la lotta al cambiamento climatico)⁷⁹, soprattutto nell’ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile⁸⁰, non pare possibile giungere alla medesima conclusione laddove la PAC venga incaricata di perseguire obiettivi estemporanei, quali, ad esempio, quelli della lotta all’obesità o della individuazione di soluzioni idonee a fronteggiare le cause di fondo della migrazione.

Del resto, l’ampliamento degli obiettivi della PAC ben oltre i limiti consentiti dalle norme c.d. agrarie contemplate dal TFUE (seppure integrate dalle disposizioni di applicazione generale di cui al Titolo II della Parte I del medesimo Trattato), non è l’unico profilo in relazione al quale è dato cogliere, nel documento della Commissione europea, una eccessiva disinvoltura nell’impiego delle fonti di rango primario: un altro passaggio della Comunicazione che desta qualche perplessità è, invero, quello in cui la Commissione

⁷⁸ Tale affermazione è rinvenibile nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 8.

⁷⁹ Giova ribadire ancora una volta (si veda, *supra*, *sub* nt. 3) che l’attuale formulazione dell’art. 191, par. 1, TFUE, in seguito alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, tra gli obiettivi della politica dell’Unione in materia ambientale contempla un riferimento espresso alla lotta ai cambiamenti climatici.

⁸⁰ È opinione ampiamente condivisa in dottrina che nel definire le finalità della PAC, oltre all’art. 39 TFUE, si debbano prendere in considerazione le disposizioni di applicazione generale di cui agli artt. 7-17 TFUE. Più nello specifico, l’art. 11 TFUE, impone di integrare le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Del pari, ai sensi dell’art. 13, nella formulazione e nell’attuazione di talune politiche dell’Unione europea, tra cui anche quella dell’agricoltura e della pesca, l’Unione e gli Stati membri devono tenere «pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Ancora, in forza dell’art. 12 TFUE, nella definizione e nell’attuazione delle politiche o attività dell’Unione devono essere prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori. Si vedano, per tutti, L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, 4^a ediz., Milano, 2015, p. 85 s.

europea motiva la proposta di coinvolgere maggiormente gli Stati membri nella elaborazione della PAC del futuro, muovendo dalla considerazione che «una maggiore sussidiarietà consentirebbe di tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali»⁸¹. Poiché, come si è avuto modo di illustrare in precedenza, nel modello di attuazione della PAC del futuro promosso dalla Commissione europea, all'Unione spetterebbero comunque, da un lato, la definizione dei parametri di base, dall'altro, il controllo sulla realizzazione dei risultati, si nutrono forti dubbi in merito alla possibilità di considerare un simile sistema conforme a quanto previsto dall'art. 5, par. 3, TUE. È noto a tutti che ai sensi di tale disposizione, in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, tra i quali rientra peraltro anche l'agricoltura⁸², l'Unione interviene «soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Al tempo stesso, l'art. 2, par. 2, TFUE sancisce il principio in forza del quale laddove – come nell'ipotesi considerata – i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, fermo restando che in linea di principio in tale settore tanto l'Unione quanto gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato, o ha deciso di cessare di esercitare, la sua. Ne deriva che delle due l'una: o nella Comunicazione il termine «sussidiarietà» è stato impiegato dalla Commissione in senso atecnico, al fine cioè di sottolineare la funzione di completamento e di integrazione demandata ai piani strategici della PAC di matrice nazionale, oppure non si può non condividere il biasimo espresso da taluni esponenti della dottrina circa la «distorta applicazione del principio di sussidiarietà» effettuata in tale contesto dalla Commissione

⁸¹ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, cit., p. 10, nella quale (a p. 11) viene ribadito anche: «Conformemente alla logica dell'approccio della Commissione: ‘Un bilancio incentrato sui risultati’, il futuro sistema di attuazione dovrebbe pertanto essere più orientato ai risultati, rafforzare la sussidiarietà, dando agli Stati membri un margine molto più ampio per eseguire i regimi della PAC, perseguire i traguardi realistici e adeguati concordati, e contribuire a ridurre l'onere amministrativo dell'UE che grava sui beneficiari».

⁸² Come si è già avuto modo di ricordare (si veda, *supra*, *sub* nt. 3), l'agricoltura e la pesca (fatta eccezione per la conservazione delle risorse biologiche del mare) rientrano nel novero dei principali settori nei quali l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri: si veda l'art. 4, par. 2, lett. d), TFUE.

europea⁸³. L’incertezza interpretativa sul punto, però, lungi dall’essere priva di conseguenze, impedisce di comprendere a pieno se fosse intenzione della Commissione europea imprimere alla politica di mercato le medesime caratteristiche della politica di sviluppo rurale, la quale, com’è noto, «per la sua proiezione territoriale e la necessità di adattarsi alle peculiarità regionali e locali è giusto che sia decentrata e guidata da una *governance* multilivello con l’attribuzione agli SM e alle Regioni di compiti programmatori e gestionali, mentre all’Unione spettano compiti di indirizzo e di controllo»⁸⁴. Se così fosse, ci si dovrebbe anche interrogare sui possibili effetti distorsivi che una simile soluzione potrebbe determinare sul mercato, anche a fronte della – seppur cauta – apertura della Commissione a un possibile cofinanziamento della PAC da parte degli Stati membri⁸⁵.

Peraltro, per quanto concerne il merito delle linee di tendenza che emergono dalla Comunicazione, ci si sarebbe aspettati un po’ più di coraggio da parte della Commissione europea: per quanto la scelta di non introdurre mutamenti radicali possa forse trovare una sorta di scusante nella crisi economica che ancora attanaglia l’Unione europea, non ci si può esimere dall’osservare che è da quando si è addivenuti alla firma del Trattato di Marrakech che, a livello europeo, ci si ripropone di sottoporre la PAC a una vera e propria rivoluzione, in grado di rappresentare, ovviamente nel rispet-

⁸³ L’espressione è di F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all’agricoltura*, cit., p. 5.

⁸⁴ Si veda, espressamente in tal senso, F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all’agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, cit., p. 5.

⁸⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, cit., p. 9, in cui viene ricordato: «Nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE, del 28 giugno 2017, la Commissione stimola ulteriormente questo dibattito, definendo opzioni e scenari per il futuro orientamento del bilancio dell’UE, compreso fra l’altro un certo livello di cofinanziamento della PAC e relative implicazioni». Si veda, altresì, F. SOTTE, *La PAC dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all’agricoltura*, cit., p. 5, il quale non solo è molto critico nei confronti della proposta avanzata dalla Commissione europea nella Comunicazione *de qua*, ma ricorda altresì: «La scelta di delegare agli Stati membri decisioni cruciali sul sostegno ai redditi fu già pesantemente criticata a suo tempo per il rischio di produrre distorsioni al mercato unico. L’effetto (puntualmente osservato) è stato quello di trattamenti diversificati per gli agricoltori a seconda dello Stato membro in cui operano. Un’estensione del decentramento delle decisioni in materia di pagamenti diretti può ulteriormente frammentare la PAC in tante politiche nazionali. D’altra parte, se le decisioni sono decentrate, ogni Stato membro nel timore di danneggiare i propri agricoltori sul piano della competitività, ad esempio in tema di agro ambiente, tende ad assumere le decisioni più indulgenti e quindi meno rispondenti agli obiettivi di tutela e di salvaguardia». Si vedano, altresì, A. MATTHEWS, *Cap Reform: How Member States are implementing the new Cap*, in *Capreform*, December 3, 2017, reperibile al seguente link: <http://capreform.eu/how-member-states-are-implementing-the-new-cap/> e F. SOTTE e F. BIGNAMI, *Le scelte degli Stati membri sui pagamenti diretti*, in *Agriregionieuropa*, Anno 11 (2015), Numero 42, p. 37 ss.

to dell'esigenza – espressa all'art. 39, par. 2, lett. b), TFUE – di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, il punto di svolta, dando concretezza alla presunta consapevolezza delle istituzioni europee circa la necessità che il settore primario sia oggetto di sostegno pubblico solo ed esclusivamente nella misura in cui ciò si riveli indispensabile per garantire il corretto gioco della concorrenza sul mercato, non solo europeo, ma anche internazionale. In tale prospettiva, l'attenzione mostrata dalla Commissione europea nella Comunicazione su «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» nei confronti dei piccoli agricoltori, induce, da un lato, a manifestare un po' di insofferenza per l'ennesima occasione mancata di avviare un discorso serio in merito agli adattamenti necessari a rendere l'agricoltura europea davvero più competitiva, dall'altro, a chiedersi se sia sensato continuare a prolungare lo stato di agonia in cui versano talune strutture produttive, incapaci in assenza del sostegno pubblico di reggere il confronto con i *competitors* sul mercato⁸⁶. Al riguardo, non resta che sperare vivamente che il ruolo e le funzioni delle organizzazioni dei produttori vengano effettivamente valorizzati, in un modo che possa persuadere i piccoli agricoltori a unire le loro forze aderendo a esse. In assenza di una simile strategia, la scelta effettuata dalla Commissione non può che essere trattata alla stregua di un rimedio che cerca di tamponare il rischio di alimentare ulteriormente la disoccupazione e lo spopolamento delle zone agricole e rurali.

In ogni caso, è del tutto evidente che la Commissione europea, avendo redatto la Comunicazione in questione mentre erano in corso le discussioni che hanno preceduto l'adozione del reg. (UE) n. 2017/2393, abbia in certa misura tratto ispirazione da esse, ritenendo opportuno ribadire l'importanza degli obiettivi perseguiti anche con tale provvedimento normativo: la semplificazione della PAC, il rafforzamento delle politiche per la prevenzione e la gestione dei rischi, l'idea di optare per una maggiore flessibilità nel perseguimento degli obiettivi, l'auspicio di vedere introdotti indici di misurabilità degli impegni ambientali, sono ipotesi di lavoro, infatti, pienamente coerenti con l'impostazione sottesa al regolamento (successivamente) adottato nel dicembre 2017⁸⁷.

Da ultimo, pare necessario spendere qualche parola sulla rilevanza assegnata alle consultazioni pubbliche che, con sempre maggiore frequenza,

⁸⁶ Estremamente critico nei confronti di tale soluzione è A. MATTHEWS, *The challenges of the next Cap: doing more with less*, in *Agriregionieuropa*, Anno 13 (2017), Numero 50, p. 7 s.

⁸⁷ Si veda in proposito P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, cit., p. 59 ss.

precedono la stesura dei documenti programmatici e/o l’assunzione di decisioni da parte delle istituzioni europee. Che i portatori di interessi abbiano il sacrosanto diritto di essere interpellati e di esprimere la loro opinione è fuori discussione; nondimeno, è sufficiente prendere visione dei risultati della consultazione pubblica su “Modernizzazione e semplificazione della PAC”, alla quale si è avuto modo di fare cenno in precedenza, per rendersi conto che le posizioni dei portatori di interessi, anche laddove non erano perfettamente coincidenti con quelle degli operatori del settore primario, hanno beneficiato di un credito decisamente ampio, forse persino superiore a quello riconosciuto alle opinioni manifestate da coloro che operano in agricoltura. Viene, allora, spontaneo chiedersi e chiedere a chi di dovere se la scelta di consentire a chiunque di esprimere la sua opinione anche su materie e profili in merito ai quali non vanta una conoscenza approfondita, né tanto meno una esperienza concreta, sia davvero il modo più saggio per individuare le migliori soluzioni praticabili nel contesto della PAC.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

TUTELA DELLE DOP

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA – Seconda Sezione –
20 dicembre 2017 in causa C393/16 – Comité Interprofessionnel du Vin
de Champagne *v.* Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG – Pres.
M. ILEŠIĆ, Avv. gen. M. Campos Sánchez-Bordona

Tutela delle denominazioni di origine protette (DOP) - Sfruttamento della notorietà di una DOP - Usurpazione, imitazione o evocazione di una DOP - Indicazione falsa o ingannevole - DOP “Champagne” utilizzata nella denominazione di un prodotto alimentare - Denominazione “Champagner Sorbet” - Prodotto alimentare che contiene champagne come ingrediente - Ingrediente che conferisce al prodotto alimentare una caratteristica essenziale.

L'utilizzo di una denominazione di origine protetta come parte di una denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisce uno sfruttamento della notorietà di una denominazione di origine protetta, ai sensi dell'art. 118-quaterdecies, par. 2, lett. a), ii), del reg. (CE) n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. a), ii), del reg. (UE) n. 1308/2013, qualora tale prodotto alimentare non abbia, come caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dalla presenza di tale ingrediente nella sua composizione.

L'utilizzo di una denominazione di origine protetta come parte della denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», non costituisce un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione (1).

(Omissis)

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), ii), lett. b) e c), del reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (*Gazz. uff.* 2007, L 299, pag. 1), come modificato dal reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009 (*Gazz. uff.* 2009, L 154, pag. 1) (in prosieguo: il «reg. n. 1234/2007»), e dell'art. 103, par. 2, lett. a), ii), lett. b) e c), del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, pag. 671).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Comité interprofessionnel du Vin de Champagne (Comitato interprofessionale Vino Champagne, in prosieguo: il «CIVC») e la Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG, già Aldi Einkauf GmbH & Co. OHG Süd (in prosieguo: la «Aldi»), riguardo all'uso della denominazione di origine protetta (DOP) «Champagne» nella denominazione di un prodotto surgelato distribuito dalla Aldi.

(*Omissis*)

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

22. A partire dalla fine del 2012, la Aldi, società che distribuisce segnatamente prodotti alimentari, ha messo in vendita un prodotto surgelato della Galana NV, interveniente nel procedimento principale a sostegno della Aldi, distribuito con la denominazione «Champagner Sorbet» e contenente, come ingrediente, una percentuale di champagne pari al 12%.

23. Ritenendo che la distribuzione di un prodotto del genere con la suddetta denominazione costituisce una violazione della DOP «Champagne», il CIVC, associazione dei produttori di champagne, ha adito il *Landgericht München I* (Tribunale del *Land* di Monaco di Baviera I, Germania) al fine di ottenere, nei confronti della Aldi, sulla base dell'art. 118-*quaterdecies* del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103 del reg. n. 1308/2013, un provvedimento inibitorio dell'utilizzo di tale denominazione nel commercio dei prodotti surgelati. La decisione di tale giudice, con cui è stata accolta la suddetta domanda, è stata riformata in sede di appello dall'*Oberlandesgericht München* (Tribunale superiore del *Land* di Monaco di Baviera, Germania), il quale ha respinto siffatta domanda.

24. Il giudice d'appello ha ritenuto, segnatamente, che non sussistessero i presupposti per esperire un'azione fondata sull'art. 103, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, lett. *b)* e *c)*, del reg. n. 1308/2013 in quanto, nel caso in esame, non sussisteva il requisito relativo a un utilizzo sleale della DOP, la Aldi aveva un legittimo interesse all'utilizzo della denominazione «Champagner Sorbet» per designare una vivanda conosciuta dal pubblico con tale denominazione e di cui lo champagne costituisce un ingrediente essenziale, e non vi era un'indicazione ingannevole.

25. Il CIVC ha quindi proposto un ricorso per cassazione dinanzi al *Bundesgerichtshof* (Corte federale di giustizia, Germania), il quale spiega, in primo luogo, di essere propenso a considerare che l'utilizzo, da parte della Aldi, della denominazione «Champagner Sorbet» rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1308/2013, in quanto la Aldi utilizza tale denominazione per un sorbetto, e quindi per un prodotto non conforme al disciplinare di produzione dei vini che beneficiano della DOP «Champagne», e realizza un impiego commerciale di tale DOP.

26. In secondo luogo, il giudice del rinvio ritiene che la denominazione «Champagner Sorbet» sia idonea a trasmettere la notorietà della DOP «Champagne» al prodotto distribuito dalla Aldi. Il giudice del rinvio si domanda, nondimeno, se l'utilizzo di una DOP costituisca uno sfruttamento della notorietà di tale DOP, ai sensi delle disposizioni summenzionate, quando la denominazione del prodotto alimentare corrisponde alla prassi del pubblico di riferimento per designare tale prodotto alimentare e l'ingrediente è stato aggiunto in quantità sufficiente per conferire a quest'ultimo una caratteristica essenziale. Come il giudice d'appello, il giudice del rinvio ritiene che l'esistenza di un legittimo interesse all'utilizzo di una DOP escluda la sussistenza di uno sfruttamento della notorietà di siffatta DOP.

27. In terzo luogo, considerando che l'azione del CIVC potrebbe essere fondata sull'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1234/2007 e sull'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1308/2013, il giudice del rinvio si domanda se l'impiego di una DOP nelle circostanze quali quelle di cui al procedimento principale costituisca un'usurpazione, un'imitazione o un'evozione illegittima ai sensi delle suddette disposizioni. A tal proposito, il giudice del rinvio ritiene che tali disposizioni richiedano che l'utilizzo contestato di una DOP sia illegittimo e che gli atti di impiego giustificati da un legittimo interesse non rientrino, di conseguenza, nei divieti previsti dalle medesime.

28. In quarto luogo, atteso che il CIVC ha sostenuto che la Aldi utilizzava la denominazione «Champagner Sorbet» in maniera ingannevole, ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1308/2013, il giudice del rinvio domanda se tali disposizioni siano applicabili soltanto quando le indicazioni ingannevoli possono indurre in errore il pubblico di riferimento sull'origine geografica del prodotto o anche nel caso di indicazioni ingannevoli relative alle qualità sostanziali del prodotto medesimo.

29. In tale contesto, il *Bundesgerichtshof* (Corte federale di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso della loro applicabilità anche quando la denominazione di origine protetta sia impiegata come parte di una designazione per un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione ma cui sia aggiunto un ingrediente conforme al disciplinare medesimo.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione:

Se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso che l'uso di una denominazione di origine protetta come parte di una designazione per un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione ma cui sia aggiunto un ingrediente conforme al disciplinare medesimo, laddove la designazione del prodotto alimentare corrisponda alla prassi denominativa del pubblico di riferimento e l'ingrediente sia aggiunto in quantità sufficiente per

conferire una caratteristica essenziale al prodotto in questione, costituisca uno sfruttamento della notorietà della denominazione di origine.

3) Se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso che l'uso di una denominazione di origine protetta alle condizioni descritte nella seconda questione pregiudiziale integri un'illegittima fattispecie di usurpazione, imitazione o evocazione.

4) Se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso della loro applicabilità soltanto nel caso di indicazioni false o ingannevoli atte ad indurre in errore sull'origine geografica di un prodotto».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

30. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013, che hanno contenuto analogo, debbano essere interpretati nel senso della loro applicabilità anche quando una DOP, come «Champagne», sia impiegata come parte di una denominazione con cui è venduto un prodotto alimentare, come «Champagner Sorbet», non conforme al disciplinare di produzione di tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al disciplinare medesimo.

31. Occorre rilevare, da un lato, che l'ambito di applicazione della tutela prevista dall'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), del reg. n. 1234/2007 e dall'art. 103, par. 2, lett. *a*), del reg. n. 1308/2013 è particolarmente ampio atteso che tali disposizioni riguardano ogni impiego commerciale diretto e indiretto di una DOP o di un'IGP e tutelano le medesime contro un'utilizzo del genere sia nel caso di prodotti comparabili non conformi al disciplinare di produzione connesso alla denominazione protetta, sia nel caso di prodotti non comparabili nei limiti in cui detto impiego sfrutti la notorietà di tale DOP o di tale IGP. L'estensione di una tutela del genere risponde all'obiettivo, confermato al considerando 97 del reg. n. 1308/2013, di tutelare le DOP e le IGP dagli usi che sfruttano la notorietà dei prodotti conformi.

32. Dall'altro lato, le disposizioni di diritto dell'Unione relative alla tutela delle denominazioni e delle indicazioni geografiche registrate che si inscrivono, come confermato dal considerando 92 del reg. n. 1308/2013, nell'ambito della normativa trasversale dell'Unione, devono essere interpretate in modo da consentire un'applicazione coerente delle stesse.

33. A tal proposito, in primo luogo, il reg. n. 1151/2012, il cui *considerando* 32 indica che il medesimo è volto a garantire un livello di tutela elevato e analogo a quello che vige nel settore vitivinicolo, prevede all'art. 13, par. 1, lett. *a*), per i nomi registrati ai sensi di tale regolamento, una protezione simile a

quella prevista dall'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), del reg. n. 1234/2007 e dall'art. 103, par. 2, lett. a), del reg. n. 1308/2013, precisando espressamente che tale tutela si applica anche nei confronti dei prodotti utilizzati come ingredienti.

34. In secondo luogo, la Corte ha già statuito, nella sentenza del 14 luglio 2011, *Bureau national interprofessionnel du Cognac* (C4/10 e C27/10, EU:C:2011:484, punto 55), quanto all'interpretazione dell'art. 16, lett. a), del reg. n. 110/2008, i cui termini e finalità sono analoghi a quelli dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. a), del reg. n. 1308/2013, che l'impiego di un marchio contenente un'indicazione geografica, o un termine corrispondente a quest'ultima e la sua traduzione, per bevande spiritose non conformi ai requisiti corrispondenti costituisce, di regola, un impiego commerciale diretto di tale indicazione geografica, ai sensi del medesimo art. 16, lett. a), del reg. n. 110/2008.

35. Alla luce di tali elementi, occorre ritenere che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1308/2013 si applicano all'impiego commerciale di una DOP, quale «Champagne», come parte di una denominazione di un prodotto alimentare, quale «Champagner Sorbet», contenente un ingrediente conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP.

36. Di conseguenza, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso della loro applicabilità nel caso in cui una DOP, quale «Champagne», sia impiegata come parte della denominazione con la quale è posto in vendita un prodotto alimentare, quale «Champagne Sorbet», non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo.

Sulla seconda questione

37. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una DOP come parte di una denominazione con cui è venduto un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisca uno sfruttamento della notorietà di una DOP, ai sensi di tali disposizioni, laddove la designazione del prodotto alimentare corrisponda alla prassi denominativa del pubblico di riferimento e l'ingrediente sia aggiunto in quantità sufficiente per conferire a tale prodotto una caratteristica essenziale.

38. Come ricordato dalla Corte al punto 82 della sentenza del 14 settembre 2017, *EUPO/Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto* (C56/16 P, EU:C:2017:693), per quanto riguarda le protezioni delle DOP e delle IGP, il

reg. n. 1234/2007 costituisce uno strumento della politica agricola comune mirante essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli muniti di un'indicazione geografica registrata in forza di tale regolamento presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti.

39. Inoltre, in merito all'art. 16, lettere da *a*) a *d*), del reg. n. 110/2008, la Corte ha dichiarato, al punto 46 della sentenza del 14 luglio 2011, *Bureau national interprofessionnel du Cognac* (C4/10 e C27/10, EU:C:2011:484), che tale disposizione contempla diverse ipotesi in cui la commercializzazione di un prodotto si accompagna ad un riferimento esplicito o implicito ad un'indicazione geografica in condizioni idonee o a indurre il pubblico in errore o, quanto meno, a creare nella sua mente un'associazione di idee quanto all'origine del prodotto, o a permettere all'operatore di sfruttare indebitamente la rinomanza dell'indicazione geografica in questione.

40. Ne consegue che lo sfruttamento della notorietà di una DOP, ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013, presuppone un utilizzo di tale DOP volto a sfruttare indebitamente la notorietà di quest'ultima.

41. Nel caso in esame, come evidenziato dal giudice del rinvio, la denominazione «Champagner Sorbet» utilizzata per designare un sorbetto contenente champagne è idonea a ripercuotere su tale prodotto la notorietà della DOP «Champagne», la quale trasmette immagini di qualità e di prestigio, e quindi a procurare un vantaggio derivante da tale notorietà. Per determinare se tale utilizzo pregiudichi la tutela conferita dall'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 o dall'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013, occorre, pertanto, verificare se un utilizzo del genere costituisca una modalità di indebito sfruttamento della notorietà di tale DOP.

42. A tal proposito, occorre constatare, in primo luogo, che l'art. 3, par. 1, e l'art. 5, par. 1, della direttiva 2000/13, in vigore all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, e, come rilevato dal giudice del rinvio, l'art. 9, par. 1, lett. *a*), e l'art. 17, par. 1, del reg. n. 1169/2011 non richiedono in nessun caso di far figurare la DOP nella denominazione di un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione di tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, qualora l'utilizzo di una tale denominazione sia contrario alla tutela conferita dall'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1234/2007 o dall'art. 103, par. 2, lett. *a*), *ii*), del reg. n. 1308/2013.

43. Inoltre, l'attenta lettura delle disposizioni relative alla denominazione dei prodotti alimentari contenute nella direttiva 2000/13 e nel reg. n. 1169/2011, nonché delle disposizioni relative agli ingredienti contenuti in questi ultimi, se-

gnatamente quelle di cui all'art. 6, par. 5, e all'art. 7, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2000/13 nonché quelle di cui all'art. 18, paragrafi 1 e 2, e all'art. 22, par. 1, del reg. n. 1169/2011, non permette di escludere l'esistenza di un utilizzo indebito della notorietà di una DOP.

44. Inoltre, come rilevato dal giudice del rinvio, ai sensi dell'art. 10, par. 1, del reg. n. 110/2008, è vietato l'impiego di una indicazione geografica registrata in un termine composto, tranne se l'alcole proviene esclusivamente dalla bevanda spiritosa cui è fatto riferimento.

45. Infine, gli orientamenti da tenere in considerazione, secondo il *considerando* 32 del reg. n. 1151/2012, quando i prodotti che beneficiano di una DOP o di una IGP sono impiegati come ingredienti, indicano, al punto 2.1.2, che una denominazione registrata come DOP può essere menzionata all'interno della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano della denominazione registrata se sono soddisfatte tre condizioni, enunciate dagli stessi orientamenti. Poiché tale regolamento è volto, come rilevato al punto 33 della presente sentenza, a garantire un livello di tutela elevato e ad allinearlo a quello applicato al settore vitivinicolo, tali orientamenti sono parimenti rilevanti ai fini dell'interpretazione dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), ii), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. a), ii), del reg. n. 1308/2013.

46. Ne consegue che l'utilizzo di una DOP, come parte della denominazione di un prodotto alimentare in vendita non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, non può essere considerato, di per sé, un modo di procedere indebito, contro cui, quindi, le DOP sono protette in ogni circostanza ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), ii), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. a), ii), del reg. n. 1308/2013. Spetta, di conseguenza, ai giudici nazionali valutare, alla luce delle circostanze di ogni singolo caso, se un impiego del genere sia volto a sfruttare la notorietà di una DOP.

47. A tal fine, il fatto che la denominazione controversa di cui al procedimento principale corrisponda alla prassi del pubblico di riferimento per designare il prodotto alimentare in questione non può rappresentare un elemento da prendere in considerazione.

48. Atteso, infatti, che la finalità della protezione delle denominazioni e delle indicazioni geografiche registrate è segnatamente, come ricordato al punto 38 della presente sentenza, di garantire ai consumatori che i prodotti muniti di una tale indicazione presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, tale obiettivo non sarebbe conseguito se una DOP potesse essere o potesse divenire una denominazione generica. Ai sensi dell'art. 118-*duodecies*, par. 1, del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 101, par. 1, del reg. n. 1308/2013, infatti, le denominazioni che sono divenute generiche non possono essere protette quali DOP. Inoltre,

l'art. 118-*quaterdecies*, par. 3, del reg. n. 1234/2007, come l'art. 103, par. 3, del reg. n. 1308/2013, dispone che le DOP non diventano generiche nell'Unione. Ritenere che la circostanza – che la denominazione di un prodotto alimentare come «Champagner Sorbet» costituisca la denominazione comunemente utilizzata dal pubblico di riferimento per designare tale alimento – possa avere un'incidenza sulla valutazione dell'indebito utilizzo di una DOP come parte di tale denominazione, equivarrebbe ad ammettere che può essere fatto un uso generico di tale DOP, contravvenendo alla tutela posta da tali regolamenti.

49. Quanto alla questione se, ai fini di tale valutazione, sia rilevante il criterio secondo cui occorre accertare se l'ingrediente che beneficia della DOP sia stato aggiunto in quantità sufficiente per conferire al prodotto alimentare in esame una caratteristica essenziale, occorre constatare che tale criterio corrisponde a una delle tre condizioni di cui al punto 2.1.2 degli orientamenti per riconoscere che una denominazione registrata come DOP possa essere menzionata all'interno della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano di tale DOP. La Commissione al riguardo precisa, tuttavia, che, tenuto conto dell'eterogeneità dei casi possibili, non può suggerire una percentuale minima uniformemente applicabile.

50. A tal proposito, si deve ritenere che l'utilizzo di una DOP come parte della denominazione con la quale è posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, sia volto a sfruttare indebitamente la notorietà di tale DOP, qualora tale ingrediente non conferisca al suddetto prodotto una caratteristica essenziale.

51. Quanto al dover decidere se l'ingrediente in questione conferisca al prodotto alimentare in esame una caratteristica essenziale, la quantità di tale ingrediente nella composizione del suddetto alimento costituisce un criterio importante, ma non sufficiente. La sua valutazione dipende dai prodotti interessati e deve essere accompagnata da una valutazione qualitativa. A tal proposito, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 76 e 77 delle sue conclusioni, non si tratta di riscontrare in tale prodotto alimentare le caratteristiche essenziali dell'ingrediente che beneficia della DOP, bensì di verificare se tale alimento abbia una caratteristica essenziale connessa a tale ingrediente. Tale caratteristica è costituita spesso dall'aroma e dal gusto che l'ingrediente apporta.

52. Quando la denominazione del prodotto alimentare indica, come nel caso in esame, che quest'ultimo contiene un ingrediente che beneficia di una DOP, che si presume indichi il gusto di tale alimento, il gusto conferito da tale ingrediente deve costituire la caratteristica essenziale dell'alimento suddetto. Se il gusto del prodotto alimentare è determinato in maggior misura dagli altri ingredienti in esso contenuti, l'utilizzo di un tale denominazione trae indebito vantaggio della notorietà della DOP in questione. Pertanto, per valutare se lo champagne contenuto nel prodotto di cui al procedimento principale conferisca a quest'ultimo una caratteristica essenziale, spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce degli elementi di prova prodotti dinanzi al medesimo, se

tale prodotto abbia un gusto conferito principalmente dalla presenza di champagne nella sua composizione.

53. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una DOP come parte di una denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisce uno sfruttamento della notorietà di una DOP, ai sensi di tali disposizioni, qualora tale prodotto alimentare non abbia, come caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dalla presenza di tale ingrediente nella sua composizione.

Sulla terza questione

54. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *b)*, del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *b)*, del reg. n. 1308/2013 debbano essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una DOP come parte della denominazione con la quale è posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisca un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione, ai sensi delle medesime disposizioni.

55. A tal proposito, occorre constatare che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lettere da *a)* a *d)*, del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lettere da *a)* a *d)*, del reg. n. 1308/2013 riguardano i vari pregiudizi di cui possono essere oggetto le DOP o le IGP e i vini che utilizzano tali denominazioni, contro i quali tali disposizioni predispongono una tutela.

56. Nel caso di specie, dalle risposte fornite alla prima e alla seconda questione risulta che l'utilizzo di una DOP, quale «Champagne», come parte della denominazione di un prodotto alimentare in vendita non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisce un impiego commerciale di detta DOP, ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1234/2007 e dell'articolo n. 103, par. 2, lett. *a)*, *ii)*, del reg. n. 1308/2013, contro cui quest'ultima è tutelata ai sensi delle suddette disposizioni, qualora tale utilizzo sia volto a sfruttare indebitamente la sua notorietà, circostanza che si realizza, segnatamente, qualora l'ingrediente non conferisca a tale prodotto alimentare una caratteristica essenziale.

57. L'utilizzo di una DOP nella denominazione di un prodotto alimentare, come quello di cui al procedimento principale, non risulta, invece, poter costituire un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione ai sensi del-

l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1308/2013. Incorporando nella denominazione del prodotto alimentare in esame quella dell'ingrediente che beneficia della DOP, infatti, si effettua un uso diretto di tale DOP al fine di rivendicare apertamente una qualità gustativa connessa a quest'ultima, circostanza che non costituisce né un'usurpazione, né un'imitazione, né un'evocazione.

58. In merito alla nozione di «evocazione», occorre inoltre ricordare che quest'ultima, secondo costante giurisprudenza, si riferisce segnatamente all'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, alla merce che beneficia di tale denominazione (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2016, *Viiniverla*, C75/15, EU:C:2016:35, punto 21 e giurisprudenza ivi citata). L'incorporazione dell'integralità della denominazione della DOP in quella del prodotto alimentare per indicare il gusto di quest'ultimo non corrisponde quindi all'ipotesi suddetta.

59. Di conseguenza, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una DOP come parte della denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», non costituisce un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione, ai sensi di tali disposizioni.

Sulla quarta questione

60. Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso della loro applicabilità soltanto nel caso di indicazioni false o ingannevoli atte a indurre in errore sull'origine geografica del prodotto interessato o anche nel caso di indicazioni false o ingannevoli riguardanti la natura o le qualità essenziali di tale prodotto.

61. A tal proposito, occorre rilevare che, sebbene l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. n. 1308/2013 menzionino le indicazioni false o ingannevoli che figurano sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi al prodotto vitivinicolo interessato, tali disposizioni possono avere effetto utile nella controversia di cui al procedimento principale, in cui il prodotto vitivinicolo in questione è un ingrediente di un prodotto alimentare, soltanto qualora esse riguardino la confezione, l'imballaggio, la pubblicità o i documenti relativi a tale prodotto alimentare.

62. Quanto alla portata di tali disposizioni, dalla loro formulazione risulta che le DOP, le IGP e i vini che usano tali denominazioni protette rispettando il disciplinare di produzione corrispondente sono protette contro, da un lato, le indicazioni false o ingannevoli quanto alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto che figurano sulla confezione, sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi a tale prodotto e, dall'altro lato, contro l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine del prodotto. Pertanto, tali disposizioni permettono di vietare sia le indicazioni false o ingannevoli quanto all'origine geografica del prodotto interessato, sia le indicazioni false o ingannevoli che riguardano la natura o le qualità essenziali di tale prodotto, come, ad esempio, il suo sapore.

63. Nel caso in cui il prodotto alimentare di cui al procedimento principale non avesse, quale caratteristica essenziale, un gusto generato principalmente dalla presenza di champagne nella sua composizione, si potrebbe dunque ritenere che la denominazione «Champagner Sorbet» apposta sulla confezione o sull'imballaggio di tale prodotto alimentare costituisca un'indicazione falsa o ingannevole, ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2), lett. c), del reg. n. 1234/2007 o dell'art. 103, par. 2, lett. c), del reg. n. 1308/2013.

64. Alla luce di tali considerazioni, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che l'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. c), del reg. n. 1234/2007 e l'art. 103, par. 2, lett. c), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso della loro applicabilità sia nel caso di indicazioni false o ingannevoli atte a indurre in errore riguardo all'origine del prodotto interessato, sia nel caso di indicazioni false o ingannevoli sulla natura o sulle qualità essenziali di tale prodotto.

Sulle spese

65. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

1) L'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), come modificato dal reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, e l'art. 103, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, devono essere interpretati nel senso della loro applicabilità nel caso in cui una denominazione di origine protetta, quale «Champagne», sia impiegata come parte della denominazione con la quale è venduto un prodotto alimentare, quale «Champagner Sorbet», non conforme al disciplinare di produzione

relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo.

2) L'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1234/2007, come modificato dal reg. n. 491/2009, e l'art. 103, par. 2, lett. a), *ii*), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una denominazione di origine protetta come parte di una denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», costituisce uno sfruttamento della notorietà di una denominazione di origine protetta, ai sensi di tali disposizioni, qualora tale prodotto alimentare non abbia, come caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dalla presenza di tale ingrediente nella sua composizione.

3) L'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. b), del reg. n. 1234/2007, come modificato dal reg. n. 491/2009, e l'art. 103, par. 2, lett. b), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso che l'utilizzo di una denominazione di origine protetta come parte della denominazione con la quale viene posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale denominazione di origine protetta, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, come «Champagner Sorbet», non costituisce un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione, ai sensi di tali disposizioni.

4) L'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. c), del reg. n. 1234/2007, come modificato dal reg. n. 491/2009, e l'art. 103, par. 2, lett. c), del reg. n. 1308/2013 devono essere interpretati nel senso della loro applicabilità sia nel caso di indicazioni false o ingannevoli atte a indurre in errore riguardo all'origine del prodotto interessato, sia nel caso di indicazioni false o ingannevoli sulla natura o sulle qualità essenziali di tale prodotto.

Firme

* Lingua processuale: il tedesco.

(1) Denominazione d'origine quale ingrediente di un prodotto alimentare: regole di informazione e regole del territorio.

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. La decisione della Corte. – 3. Valore del territorio ed equa remunerazione del produttore. – 4. Compatibilità delle tecniche di elaborazione industriale con i disciplinari di produzione delle DOP.

1. La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in ordine ad alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione di una norma del reg. n. 1234/2007, in vigore all'epoca dei fatti, successivamente sostituito dal reg. n. 1308/2013, e relativa alla protezione delle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche dei vini.

La questione che si sottopone alla Corte ruota intorno all'utilizzo di una denominazione d'origine protetta come ingrediente di un alimento e la sua corretta indicazione in etichetta.

Nel caso di specie, si trattava di un alimento surgelato avente quale denominazione di vendita «Champagner Sorbet», contenente un ingrediente a denominazione d'origine

protetta, lo «Champagne», richiamato al tempo stesso nella denominazione di vendita del prodotto.

Le questioni giuridiche che la Corte è chiamata a risolvere attengono sia alla legittimità dell'utilizzo di una denominazione d'origine protetta quale componente di un alimento composto, nel caso di specie, inoltre, anche surgelato; sia alle corrette modalità di indicazione in etichetta.

La disciplina europea sulle DOP e le IGP era contenuta, all'epoca dei fatti della causa principale, sia nel reg. n. 510/2006 che nel reg. n. 1234/2007 in riferimento alla denominazione di origine dei vini. Successivamente la disciplina è stata sostituita rispettivamente dal reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari e dal reg. n. 1308/2013 sull'OCM unico in riferimento alla tutela delle denominazioni di origine dei vini; quest'ultimo, all'art. 103, che riporta sostanzialmente le stesse regole stabilite dal precedente reg. n. 1234/2007, disciplina la protezione delle denominazioni di origine da usi commerciali diretti o indiretti, usurpazione, imitazione o evocazione, qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole o, in chiusura, qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sull'origine del prodotto.

In materia di etichettatura dei prodotti alimentari, l'allora vigente direttiva 2000/13 all'art. 3 indicava, quali informazioni obbligatorie, la denominazione di vendita, l'elenco degli ingredienti e in alcuni casi la quantità degli stessi. Il reg. n. 1169/2011 che ha sostituito e abrogato la citata direttiva, all'art. 22 prevede l'indicazione della quantità dell'ingrediente quando quest'ultimo figura nella denominazione dell'alimento, è evidenziato in qualunque modo sull'etichettatura del prodotto o è essenziale per caratterizzare un alimento e distinguerlo da altri simili per evitare confusione nel consumatore.

L'art. 13 del reg. n. 1151/2012, relativamente alla protezione delle denominazioni di origine, stabilisce che i nomi registrati sono protetti contro «qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto (...) per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto, *anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente*». In riferimento a quest'ultima ipotesi, la Commissione ha pubblicato gli «orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», richiamati nel *considerando* 32 del reg. n. 1151/2012 in riferimento alla tutela delle denominazioni di qualità.

La Commissione distingue due ipotesi: l'utilizzo di denominazioni di origine o indicazioni geografiche nell'elenco degli ingredienti dell'alimento è consentita senza altre ulteriori specificazioni; l'utilizzo di tali segni all'interno o in prossimità della denominazione di vendita dell'alimento incontra, invece, alcune limitazioni. L'utilizzo dei segni all'interno della denominazione di vendita è consentito se l'ingrediente che beneficia della suddetta indicazione non è sostituibile con altri ingredienti comparabili; se è utilizzato in quantità sufficiente da conferire al prodotto finito una caratteristica essenziale del relativo ingrediente e in tal caso la quantità deve essere indicata in etichetta. Nulla dice il documento della Commissione in riferimento all'ipotesi che l'ingrediente DOP o IGP subisca un trattamento industriale come il surgelamento, nel momento in cui viene utilizzato come ingrediente di un diverso prodotto alimentare.

2. La Corte di giustizia chiarisce in primo luogo l'ambito di applicazione estremamente ampio dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), del reg. n. 1234/2007 e dell'art. 103, par. 2, lett. a), del reg. n. 1308/2013, in quanto tali disposizioni riguardano ogni impiego commerciale diretto e indiretto di una DOP o di una IGP e allo stesso modo le altre fonti normative, come il regolamento sui regimi di qualità, vanno interpretate in coerenza alle suddette norme. Di conseguenza, la Corte dichiara la piena applicabilità

delle norme in questione ad una DOP, quale «Champagne», impiegata come parte della denominazione con la quale è posto in vendita un prodotto alimentare, «Champagner Sorbet», non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo.

Con la seconda questione pregiudiziale si chiede alla Corte di stabilire se, in base alle norme suddette, l'utilizzo di una DOP come parte di una denominazione di vendita di un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, costituisca uno sfruttamento della notorietà di una DOP. La Corte afferma che non si può considerare in linea generale ed astratta uno sfruttamento indebito della notorietà l'utilizzo di una DOP all'interno della denominazione di un alimento che la contiene solo come ingrediente, ma bisogna valutare caso per caso se un impiego di tal genere sia volto a sfruttare la notorietà di una DOP. A giudizio della Corte l'ipotesi si verifica qualora tale ingrediente non conferisca al suddetto prodotto una caratteristica essenziale, ad esempio nel caso in cui la quantità di tale ingrediente sia minima e, in ogni caso, qualora l'alimento non abbia una caratteristica essenziale connessa all'ingrediente indicato come DOP. Nel caso in cui il prodotto alimentare non avesse, quale caratteristica essenziale, un gusto generato principalmente dalla presenza dell'ingrediente DOP utilizzato, si potrebbe ritenere che la denominazione che contenga il richiamo alla DOP costituisca un'indicazione falsa o ingannevole, ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2), lett. c), del reg. n. 1234/2007 o dell'art. 103, par. 2, lett. c), del reg. n. 1308/2013.

La Corte esclude, invece, che l'utilizzo di una DOP come parte della denominazione con la quale è posto in vendita un prodotto alimentare non conforme al disciplinare di produzione relativo a tale DOP, ma contenente un ingrediente conforme al medesimo, costituisca un'usurpazione, un'imitazione o un'evocazione, ai sensi delle medesime disposizioni.

3. Utilizzare una denominazione d'origine protetta all'interno della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che contiene la DOP solo come ingrediente sembra, dunque, concesso, a condizione che anche il prodotto finale abbia delle caratteristiche qualitative uniche derivanti dall'utilizzo dell'ingrediente oggetto di denominazione d'origine.

A ben guardare, le questioni giuridiche legate al caso di specie rilevano sotto un duplice profilo.

In primo luogo, l'utilizzo di una DOP come ingrediente di un altro alimento pone all'interprete l'interrogativo relativo alla liceità dello sfruttamento commerciale di una denominazione d'origine che è stata prodotta da alcuni soggetti e che viene, poi, invece, utilizzata nel processo di trasformazione da altri soggetti imprenditori allo scopo della produzione di un diverso prodotto alimentare. Si verifica, dunque, un divario tra la produzione dell'alimento a denominazione d'origine e il suo sfruttamento commerciale sul mercato¹; l'onere ai produttori che rispettano il disciplinare di produzione e si sotto-

¹ In una diversa prospettiva, la Corte di giustizia ha già affrontato la questione relativa al divario tra i soggetti produttori di una DOP e sfruttamento commerciale della stessa da parte di soggetti terzi. In entrambi i casi, si trattava di verificare la legittimità del divieto di effettuare alcune operazioni industriali necessarie per la commercializzazione del prodotto da parte di soggetti terzi e al di fuori del luogo di produzione della DOP. Nel primo caso, la Corte ha stabilito che il regolamento 2081/92 deve essere interpretato nel senso che non si oppone a che l'uso di una DOP sia subordinato alla condizione della realizzazione nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento, qualora tale condizione sia prevista nel disciplinare (Causa C-469/00). Allo stesso modo, la Corte ha ritenuto che la restrizione relativa alla possibilità confe-

pongono ai controlli del rispetto del medesimo, e i vantaggi ai produttori alimentari che semplicemente acquistano il prodotto DOP per poi utilizzarlo nel processo produttivo di un diverso alimento. Qualora l'alimento trasformato riportasse in etichetta, tra gli ingredienti utilizzati, l'ingrediente che gode della denominazione d'origine, l'utilizzo dello stesso sarebbe senza dubbio lecito e rispondente alle regole relative all'informazione alimentare. Ma quando la denominazione d'origine diviene parte della denominazione di vendita del prodotto, è evidente che si pone il duplice problema relativo alla liceità dello sfruttamento della notorietà della DOP da parte dell'impresa di trasformazione che lo ha utilizzato e l'obbligo di non indurre in errore il consumatore.

Il legame diretto tra l'equa compensazione del produttore che ha investito in un processo produttivo specifico che assicura una qualità elevata al prodotto finito, rappresentata dal prezzo più alto dell'alimento rispetto ad altri alimenti dello stesso tipo, e la corretta identificazione di tali prodotti sul mercato da parte del consumatore, è espressa nel terzo considerando del reg. n. 1151/2012 che afferma che «i produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato».²

Punto nevralgico della legislazione in materia di segni di qualità è il legame con il territorio e la tutela della collettività dei produttori che, in aderenza al disciplinare di produzione, si sottopongono a rigide indicazioni produttive oltre che ai relativi controlli sulla conformità del prodotto ai canoni imposti³. Obiettivo delle denominazioni d'origine, in base all'art. 4 del reg. n. 1151/2012, è aiutare i produttori legati ad una zona geografica determinata, garantendo una giusta remunerazione per la qualità dei prodotti e, allo stesso tempo, fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti. Lo strumento delle DOP è, dunque, imprescinc-

rita ai soli produttori locali di svolgere attività di grattugiatura e confezionamento del parmigiano reggiano DOP fosse giustificata dalla tutela della reputazione della DOP in questione, al fine di garantire che le qualità e le caratteristiche del prodotto fossero mantenute anche al seguito di operazioni particolari di confezionamento del prodotto (Causa C-108/01). In dottrina, A. GERMANÒ, *Le politiche europee della qualità*, in ADORNATO, ALBISINNI, GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del convegno IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Milano, 2010, p. 189; I. TRAPE, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, p. 199 e ss.

² Se la base giuridica del regolamento del 2012 è quella della politica agricola è perché la qualità dei prodotti agricoli e alimentari rappresenta un punto fondamentale all'interno delle politiche di mercato e di sostegno produttivo, come afferma F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, terza edizione, Milano, 2018, p. 292. D'altro canto, lo stesso Autore sottolinea la mancanza di attenzione, già nel Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli, alla relazione tra impresa agricola ed industria di trasformazione, nella necessaria prospettiva della qualità del processo, in favore, invece, dell'attenzione quasi esclusiva alla comunicazione della qualità sul mercato (F. ALBISINNI, *op. cit.*, p. 296 e ss.).

³ Il rilievo è messo in luce nella sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, causa C-388/95 sull'imbottigliamento del vino Rioja: la Corte riconosce espressamente la necessità di riservare le operazioni di imbottigliamento del vino ai produttori della zona d'origine, al fine di tutelare la DOP e con essa, la collettività dei produttori interessati a produrla. Sul punto si richiamano i contributi di S. MASINI, *Conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, in *Rivista diritto alimentare*, 2012, n.2; F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 204; M. BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 306.

dibilmente connesso al valore del territorio, tanto che lo stesso Regolamento esplicita le ricadute benefiche che la produzione territoriale di qualità può avere sull'economia rurale (*considerando* 4: «(...) i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC). In particolare essi possono fornire un contributo alle aree il cui settore agricolo ha un peso economico più rilevante (...)»). Lo stretto legame tra qualità e territorio nell'ottica dell'equa remunerazione del produttore che si è impegnato nella realizzazione dell'alimento qualitativamente superiore, è esplicitata dall'art. 1 del regolamento sui regimi di qualità: «le misure previste dal presente regolamento sono finalizzate a sostenere *le attività agricole e di trasformazione e i sistemi di produzione associati a prodotti di qualità elevata*, contribuendo in tal modo alla realizzazione degli obiettivi della politica di sviluppo rurale». Dunque, l'utilizzo della denominazione d'origine sull'etichetta del prodotto alimentare informa il consumatore della qualità elevata dell'alimento che acquista e ripaga, al tempo stesso, le attività agricole e di trasformazione strettamente associate a quella produzione di qualità⁴. Nel momento in cui la notorietà di una denominazione d'origine viene utilizzata al solo scopo di remunerare non più il produttore, bensì una impresa alimentare che ha esclusivamente utilizzato un alimento a denominazione protetta per la produzione di un diverso alimento, si sposta la remunerazione legata alla qualità, dalle imprese agricole e di trasformazione strettamente legate al territorio di origine, ad altre imprese totalmente estranee al territorio di riferimento. La presenza della DOP accanto alla denominazione di vendita o al suo interno, induce legittimamente il consumatore a ritenere che quel prodotto sia qualitativamente superiore rispetto a prodotti dello stesso genere, e, a nostro avviso, il mero rispetto del criterio quantitativo legato alla presenza significativa dell'ingrediente a denominazione d'origine protetta, non garantisce di per sé, come ricordato anche dalla stessa Corte di giustizia, una qualità superiore del prodotto alimentare, ma informa il consumatore solo ed esclusivamente che tra gli ingredienti è stata utilizzata una DOP⁵. L'indicazione della DOP utilizzata all'interno della lista degli ingredienti, pertanto, rappresenta, a nostro avviso, l'unica via per garantire il rispetto del legame tra attività produttiva e territorio, che la DOP esprime, e, al tempo stesso, una adeguata e veritiera informazione del consumatore.

La soluzione adottata dal legislatore italiano in riferimento all'utilizzo di una DOP all'interno della denominazione di vendita di un alimento è contenuta nel d.lgs. n. 297/04, che rappresenta la disciplina sanzionatoria a tutela delle denominazioni

⁴ La Corte di giustizia, nella sentenza in esame, richiama la sentenza 14 settembre 2017, Causa C-56/16 P, in cui già aveva affermato che «per quanto riguarda le protezioni delle DOP e delle IGP, il reg. n. 1234/2007 costituisce uno strumento della politica agricola comune mirante essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli muniti di un'indicazione geografica registrata in forza di tale regolamento presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti».

⁵ I tentativi condotti dagli Stati membri di utilizzo esclusivo di alcune denominazioni di vendita, riservate ai prodotti per i quali veniva utilizzata la materia prima proveniente da una zona geografica determinata, sono stati respinti dalla Corte di giustizia che ha, dunque, concesso l'utilizzo di tali denominazioni anche a prodotti analoghi provenienti da altri Stati (è il caso dello spumante e del brandy tedeschi), con la conseguenza che tali denominazioni sono divenute generiche (Causa C-12/74, commentata da G. MARENCO, *I termini "Sekt" e "Weinbrand" non sono riservati ai prodotti tedeschi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1975, p. 358).

d'origine ed indicazioni geografiche; l'art. 1, comma 1°, lett. c), consente l'utilizzo della DOP all'interno della denominazione di vendita quando il riferimento alla denominazione protetta è riportato soltanto tra gli ingredienti del prodotto confezionato che lo contiene; oppure quando gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato sono autorizzati dal Consorzio di tutela della denominazione protetta o dal Ministero delle politiche agricole e forestali, ad utilizzare la DOP all'interno o in prossimità della denominazione di vendita⁶. Il legislatore italiano ha, dunque, esplicitamente riconosciuto la possibilità di utilizzare una DOP riferita ad un ingrediente all'interno della denominazione di vendita, ma subordinandola all'autorizzazione da parte della collettività dei produttori locali, interessati al mantenimento dell'elevata qualità e reputazione della stessa denominazione o, in mancanza, da parte del Ministero.

4. In secondo luogo, sempre nell'ottica di verificare la legittimità dell'utilizzo di una DOP secondo le modalità descritte, si pone il problema di impiegare la denominazione come ingrediente per la produzione di un alimento completamente diverso dall'alimento protetto dalla denominazione d'origine (nel caso di specie, si utilizza lo Champagne per la produzione di un sorbetto). Dal caso in esame emerge, infatti, una specificità ulteriore relativa alle caratteristiche proprie dell'alimento finito e ai procedimenti industriali utilizzati per ottenerlo. Il surgelamento, utilizzato per la produzione del sorbetto, è compatibile con l'utilizzo della DOP Champagne? La Corte individua un criterio di verifica caso per caso in base al quale il giudice nazionale dovrà verificare che il prodotto finito abbia particolari caratteristiche qualitative dovute all'utilizzo della DOP tra gli ingredienti. Si introdurrebbe, in tal modo, un ulteriore *genus* relativo alla qualità alimentare, diverso dalle denominazioni d'origine, non regolamentato da alcuna disciplina specifica e, inoltre, sottratto a qualunque controllo successivo. Un prodotto alimentare che contiene una elevata quantità di ingredienti a denominazione d'origine e che, a sua volta, è identificabile sul mercato come qualitativamente superiore rispetto ad altri alimenti con equivalente denominazione di vendita, rispetto a canoni non determinati normativamente, può legittimamente circolare sul mercato.

Si aggiunge, a ben guardare, un'altra necessaria verifica, ovvero quella relativa alla compatibilità di tecniche industriali, come ad esempio il surgelamento, con i disciplinari di produzione delle DOP utilizzate. Proprio il surgelamento è una tecnica utilizzata spesso dalle imprese alimentari che acquistano i prodotti DOP e li utilizzano per la produzione di alimenti surgelati che richiamano in diversi modi in etichetta la presenza della DOP (si pensi alla pizza margherita surgelata con mozzarella di bufala campana DOP). Eppure, non tutte le tecniche industriali di trasformazione, elaborazione, confezionamento del prodotto finito sono compatibili con i disciplinari di produzione delle DOP, ma soltanto quelli in essi esplicitamente previsti, proprio al fine di mantenere intatte le qualità organolettiche dell'alimento. Infatti, proprio al fine di ampliare i procedimenti industriali consentiti sui prodotti a denominazione d'origine, lo scorso anno il Consorzio di tutela della mozzarella di bufala campana DOP ha proposto una modifica al disciplinare di produzione per includervi anche l'ipotesi del congelamento, al fine di incrementare le esportazioni del prodotto in tutto il mondo.

In conclusione, se si affievolisce il rapporto diretto tra qualità e territorio, nelle diverse opzioni con le quali il mercato orienta tale tendenza, la tutela della qualità rischia

⁶ I criteri di concessione della suddetta autorizzazione sono stati individuati in una apposita Nota del Ministero.

di acquisire contenuti e significati distanti dalla regola giuridica e, dunque, non più espressione della pluralità degli interessi coinvolti⁷.

Laura Costantino

⁷ In un recentissimo libro dal titolo emblematico (A. GRANDI, *Denominazione di origine inventata. Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, 2018) si evidenzia proprio la doppia velocità tra il marketing dei prodotti tipici e la reale vocazione culturale delle aree geografiche italiane: «Perché si compra un prodotto alimentare tipico? (...) acquistare e gustare un prodotto tipico ci permette di vivere un'esperienza più gratificante perché siamo convinti che quel prodotto sia il frutto di una lunga storia (...). Tutto questo (...) viene incorporato anche dall'industria alimentare. Lo mostrano chiaramente le pubblicità di biscotti, pasta, birra e condimenti vari, che fanno sempre più spesso riferimento ad un passato idilliaco, a un sapere artigianale frutto dell'esperienza...finanche le patatine fritte confezionate arrivano a vantare una storia che chiaramente non possono avere (...)».

ABSTRACT

La riflessione, originata da una recente sentenza della Corte di giustizia, muove nella direzione di verificare la legittimità dell'utilizzo di una denominazione d'origine protetta all'interno della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che contiene la DOP solo come ingrediente, sia in riferimento allo sfruttamento commerciale della DOP, sia in riferimento all'impiego della denominazione come ingrediente per la produzione di un alimento completamente diverso dall'alimento protetto dalla denominazione.

The analysis, originated from a recent judgment of the Court of Justice, moves in the direction of verifying the validity of the use of a protected designation of origin within the sales designation of a food product that contains the PDO only as an ingredient, both with reference to the commercial exploitation of the PDO, both in reference to the use of the denomination as an ingredient for the production of a completely different food.

PAROLE CHIAVE: DOP - Denominazione di vendita - Sfruttamento della notorietà.

KEYWORDS: PDO – Name of the food - Exploitation of the reputation.