

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
ANTONIO JANNARELLI, <i>Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture</i> .....	511

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ILARIA TRAPÈ, <i>Packaging alimentare ed economia circolare</i> .....	557
-----------------------------------------------------------------------	-----

#### LEGISLAZIONE ITALIANA

MATTEO FERRARI, <i>Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy</i> .....	594
MATTEO BENOZZO, <i>Superfici filtranti e impianti industriali e agricoli tra regole autorizzatorie nazionali e discipline regionali in materia di acque di dilavamento</i> .....	617
VITTORIO ITALIA, <i>Considerazioni sulla competenza legislativa sulle foreste e sulle filiere forestali</i> .....	629

#### RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ALBERTO ABRAMI, <i>Legislazione e amministrazione del paesaggio. Un'indagine critica</i> (ALBERTO GERMANÒ) .....	636
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**PARTE SECONDA**

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ANTONIO JANNARELLI, *Terre civiche e vincolo paesaggistico tra ermeneutica della Corte costituzionale e (provvide) iniziative del legislatore nazionale . . . . .* 118

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

*(il numero indica la pagina)*

CORTE COSTITUZIONALE

31 maggio 2018, n. 113 (*Usi civici*), 103.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

ANTONIO JANNARELLI

## IL DIRITTO AGRARIO DEL NUOVO MILLENNIO TRA *FOOD SAFETY*, *FOOD SECURITY* E *SUSTAINABLE AGRICULTURE*

*Food is not an isolated thing – a mere commodity comprised of a list of ingredients or the numbers on a nutrition facts panel. Food always becomes part of the ecology from which it is produced.*

(F.L. KIRSCHENMANN, *Food as Relationship*)

### ABSTRACT

Il saggio analizza l'attuale diritto agrario attraverso le problematiche racchiuse nelle formule *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*. Mediante una indagine storicamente orientata, che parte dalla riattenzione per la *food safety* dopo l'episodio della mucca pazza a quella per la *food security* a seguito della crisi mondiale del 2008, il saggio mira innanzitutto a segnalare la diversità sul piano giuridico del diritto agrario e del diritto alimentare anche al fine di un corretto approccio alle questioni relative ai rapporti giuridici propri delle filiere agro-alimentari come emergono nell'età della globalizzazione dei mercati. Esso si conclude con l'individuazione del nuovo orizzonte del diritto agrario rappresentato dall'ineludibile esigenza di puntare sull'agricoltura sostenibile come unica prospettiva per il futuro.

*This paper analyzes the current agricultural law through the issues enclosed in formulas food safety, food security and sustainable agriculture. Through a historically oriented investigation, which starts from the re-attention for food safety after the “mad cow” episode to the food security following the 2008 global food crisis, the essay aims above all to point out the juridical diversity of the agricultural law and the food law also for the purpose of a correct approach to questions relating to the juridical relationships proper to agri-food chains as they emerge in the age of market globalization. The*

*essay concludes with the identification of the new horizon of agricultural law representend by the inescapable need to focus on sustainable agriculture as the only prospect for the future.*

PAROLE CHIAVE: Diritto agrario – Filiere agroalimentari – Globalizzazione – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Agricultural Law – Agri-Food Supply Chain – Globalization – Sustainability.*



SOMMARIO: 1. Il diritto agrario tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*: un itinerario da ripercorrere. – 2. La riscoperta della *food law* nell'età della globalizzazione dei mercati agro-alimentari: diritto agrario e diritto alimentare tra legami funzionali e distinzioni per principi. – 3. Dal primato degli interessi degli agricoltori nell'*agricultural law* a quello dei consumatori nella *food law*. La rilevanza della distinzione nell'analisi giuridica delle filiere agro-alimentari. – 4. Dalla *food safety* alla *food security* dopo la crisi del 2008: globale e locale nella riscoperta centralità dell'agricoltura a livello planetario. – 5. Il nuovo orizzonte del diritto agrario: l'agricoltura sostenibile quale presupposto ineludibile della *food security* e della *food safety*.

1. La “liberalizzazione” dei mercati agricoli, intervenuta nell'ambito della c.d. globalizzazione dell'economia all'insegna del primato della *Private Global Regulation*<sup>1</sup>, si è affermata a livello planetario tra la fine del secolo scorso e gli inizi del nuovo<sup>2</sup>.

Essa ha avuto effetti oltremodo significativi su molteplici piani che meritano un'analisi dettagliata. Nella loro interconnessa problematicità tali effetti possono riassumersi con tre specifiche “formule”, *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*: formule, a ben vedere, al fondo delle quali è possibile tanto cogliere le tensioni e al tempo stesso i punti di forza che attualmente si registrano nella configurazione del “diritto agrario” che sia all'altezza dei tempi, quanto le principali tendenze di evoluzione potenzialmente destinate a proiettarsi nei prossimi decenni.

Le tre tematiche riassunte nelle formule verbali ora richiamate vanno qui consapevolmente esplorate innanzitutto in prospettiva

---

<sup>1</sup> Così, con grande lucidità, si era espresso H. FRIEDMANN, *The Political Economy of Food: a Global Crisis*, in *New Left review*, 1993, p. 29 ss.

<sup>2</sup> In realtà, l'avvio del processo è più risalente, ma negli ultimi decenni ha avuto una significativa accelerazione, portando a indubbi cambiamenti strutturali nei mercati agricoli globali: sul punto si v. K. ANDERSON, *Globalization's effects on world agricultural trade, 1960-2050*, in 365 *Phil. Trans. R. Soc. B* 2010, p. 3007 ss. Sul punto si v. anche la felice sintesi offerta da A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, 11 *J. International L & International Relations*, 2015, p. 1 ss.

Per un'ampia analisi dell'impatto, a livello globale e di molti Paesi, che il neoliberismo ha avuto sul settore agricolo ed alimentare si v. i saggi raccolti da A. BONANNO e L. BUSCH, *Handbook of the international political economy of agriculture and food*, Elgar, 2015. Sulla progressiva emersione di orientamenti diretti a contrastare l'egemonia di tale impostazione ideologica e politica, si v. A. BONANNO e S.A. WOLF (a cura di), *Resistance to the Neoliberal Agri-Food Regime: A Critical Analysis*, Routledge, 2017.

diacronica, sebbene siano attualmente tra loro intrecciate in misura sincronica.

Prima di analizzarle partitamente, va peraltro precisato che la problematica c.d. ambientale è indubbiamente la più risalente nel tempo, ma ciò è vero solo in termini generali, in quanto è assai di recente che essa è stata affrontata in stretto collegamento con le tematiche proprie dell'agricoltura in quanto tale.

Ciò detto, mette conto qui partire dall'analisi della *food safety*, nella sua accezione molto ampia, ossia a partire dalla questione apparsa in maniera significativa sulla scena della politica economica e del diritto dai primi anni del nuovo secolo. Ebbene, a questo riguardo, al di là della specifica singolare occasione rappresentata nell'esperienza europea dalla vicenda della c.d. mucca pazza, cui si lega l'adozione in Europa del reg. n. 178 del 2002, la crescente rilevanza assunta dall'alimentazione, più precisamente lo spostamento dell'attenzione dai prodotti agricoli in quanto tali agli alimenti, solo in limitata parte è da ascrivere all'emersione del tema relativo ai rischi per la salute umana connessi al consumo di prodotti alimentari: rischi, per la verità, sempre presi in considerazione dalla legislazione alimentare, sebbene si siano effettivamente accentuati negli ultimi tempi sia per via della crescente tecnologizzazione della produzione di alimenti<sup>3</sup>, sia per l'ampiezza dei traffici cui i prodotti sono oggi sottoposti con

---

<sup>3</sup> Ciò ha accresciuto non solo l'esigenza di un sempre più efficiente rapporto sinergico tra la protezione della *food safety* e la ricerca scientifica (sul tema si v. K. HUSBANDS FEALING, J.I. LANE, J.L. KING, S.R. JOHNSON (a cura di), *Measuring the Economic Value of Research: The Case of Food Safety*, Cambridge, 2017), ma anche quella di affrontare il tema relativo ai costi del complessivo sistema di interventi e di strutture diretto a contenere al massimo i rischi per la salute legati al consumo di alimenti: su questo aspetto si v. la ricerca di T. ROBERTS (a cura di), *Food Safety Economics: Incentives for a Safer Food Supply*, Springer, 2018. Infatti, la sostanziale differenza tra l'approccio tradizionale e quello inaugurato nella più recente *food law* è che attualmente la finalità di prevenzione ha indotto a scelte di ingegneria istituzionale finalizzate ad assicurare un sistema cooperativo e sinergico tra ricerca volta alla prevenzione dei rischi e l'attuazione di decisioni rapide ed efficaci. Di qui, ad esempio, non solo l'istituzione in Europa della autorità europea della sicurezza alimentare quale interfaccia delle analoghe strutture nazionali – oggi al centro di una proposta di riforma avanzata dalla Commissione europea (la si legge in COM (2018) 179 *final*) – con l'adozione anche di un sistema rapido di allerta (il c.d. RASFF – *The Rapid Alerts System for Food and Feed*), ma anche l'introduzione nel 2015, a livello della stessa Commissione europea, della specifica Direzione DG SANTE

l'accentuarsi impressionante dei rischi strettamente igienico-sanitari connessi alla contaminazione di batteri, virus, parassiti etc.<sup>4</sup>.

A ben vedere, infatti, la progressiva strutturazione aggiornata di una *food law* indirizzata con la sua complessiva normativa alla protezione non solo dei fondamentali interessi salutari dei consumatori, ma anche della salvaguardia degli interessi economici di questi soggetti nonché della correttezza delle relazioni lungo le filiere agro-alimentari e alimentari<sup>5</sup>, è la diretta conseguenza della liberalizzazione quanto alla circolazione transnazionale dei prodotti agricoli e agro-alimentari: manifestazione primaria della c.d. globalizzazione dei mercati intervenuta, peraltro, in un momento storico in cui lo sviluppo industriale delle produzioni agricole sembrava aver supe-

---

chiamata ad elaborare ed attuare le politiche della Commissione in materia di sicurezza alimentare e di sanità e salute pubblica.

<sup>4</sup> Nel comunicato stampa diffuso in occasione della Conferenza internazionale sulla sicurezza degli alimenti tenutasi ad Addis Abeba nei giorni 12-13 febbraio 2019 si legge tra l'altro: «Gli alimenti contaminati da batteri, virus, parassiti, tossine o sostanze chimiche fanno sì che oltre 600 milioni di persone si ammalino e 420.000 muoiano in tutto il mondo ogni anno. Malattie legate a carenze alimentari pericolose sovraccaricano i sistemi sanitari e danneggiano le economie, il commercio e il turismo. L'impatto di alimenti non sicuri costa ogni anno alle economie a reddito medio-basso circa 95 miliardi di dollari in perdita di produttività. A causa di queste minacce, la sicurezza degli alimenti deve essere un obiettivo fondamentale in ogni fase della catena alimentare, dalla produzione, alla raccolta, alla lavorazione, allo stoccaggio, alla distribuzione, alla preparazione e al consumo».

<sup>5</sup> Infatti l'art. 8, par. 1, del reg. n. 178 del 2002 dispone: «La legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore». A sua volta, l'art. 16 così recita: «Fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori» (al riguardo si v. la decisione della Corte di giustizia 4 giugno 2015 nella causa C-195/14). La novità fondamentale dell'attuale quadro normativo della *food law* è che la tutela è indirizzata fondamentalmente a prevenire, più che solo reagire ai danni per la salute dei consumatori e alle alterazioni delle libere scelte da parte loro. Di qui la centralità assunta da tre principi strumentali al perseguimento sistemico di tale obiettivo: analisi costante dei rischi, rispetto e applicazione del principio di precauzione, promozione e tutela della trasparenza delle informazioni.

rato il problema storico della scarsità di cibo, ossia il tema della *food security*<sup>6</sup>.

Più precisamente, per molti decenni il protezionismo agricolo a livello dei rapporti tra le economie dei singoli Stati è stato affidato tanto a meccanismi di sostegno degli agricoltori in grado di incidere sui prezzi delle materie prime prodotte, quanto a barriere doganali finalizzate a contenere, ridurre ovvero eliminare la concorrenza in sede di importazione di derrate agricole e/o alimentari provenienti da Paesi terzi. Non è necessario qui richiamare, a conforto di questo tema, l'esemplare vicenda costituita proprio dalla esperienza emersa in Europa nella edificazione della Comunità europea e dell'Unione, ovvero le vicende che hanno portato al passaggio dal Gatt alla WTO, a livello del commercio internazionale anche dei prodotti agricoli. Ciò che qui preme sottolineare è che il progressivo affermarsi di una stagione di libero scambio a livello globale, dovuto alla ormai radicata e diffusa necessità strategica dei singoli Paesi o blocchi di assicurare uno sbocco esterno alle proprie produzioni agricole<sup>7</sup> – necessità attualmente recepita ed attuata anche da Paesi del terzo mondo – ha modificato in profondità il rapporto storico, proprio degli Stati moderni, tra le barriere doganali tradizionali – sotto forma di dazi, di contingentamenti etc. – e le barriere c.d. *non tariff*, a partire da quelle tecniche relative alla preparazione e vendita di alimenti e alla loro presentazione sul mercato.

Non deve sfuggire, invero, che il ricorso a barriere tecniche – quali che ne siano il contenuto e le modalità applicative – è diventato attualmente il principale, se non l'unico mezzo, attraverso il quale

---

<sup>6</sup> È del tutto evidente, con specifico riferimento alla *food safety* in senso stretto, ossia all'esigenza che il prodotto non risulti dannoso per la salute umana, che, in termini astratti, non vi può essere certo *food security* senza *food safety*. In realtà, la problematizzazione di quest'ultima nei tempi più recenti dipende da un lato dallo sviluppo delle conoscenze mediche, dall'altro dalla diffusione massiccia e sempre *in progress* di tecniche manipolative dei prodotti che possono generare nuovi processi dannosi per la salute umana.

<sup>7</sup> Come dire che sempre di più le politiche economiche dei singoli Paesi o aree implicano direttamente effetti sui mercati globali. Quanto al rilievo che in questa direzione ha svolto l'Unione europea negli ultimi tempi si v. per tutti, J.-C. BUREAU e J. SWINNEN, *EU policies and global food security*, in 16 *Global Food Security*, 2018, p. 106 ss.

in concreto si determinano – sia pure con misura e modalità diverse – effetti protezionistici nella circolazione delle produzioni agricole a fronte della concorrenza dei prodotti provenienti da altre economie. In altre parole, mutuando una nota formula di von Clausewitz, si potrebbe affermare che, come la guerra è soltanto un diverso modo di proseguire la politica, così l’invocazione e la protezione della *food safety* sono apparse, a livello dell’economia globalizzata, fatta la debita tara delle effettive accresciute esigenze di tutela della salute, come altre modalità di attuazione di una politica economica, più che solo agricola, concretamente in grado di produrre effetti protezionistici per le produzioni alimentari a base agricola destinate al mercato interno ed internazionale, a fronte della concorrenza da parte di altri prodotti provenienti da Paesi terzi nonché da altre aree<sup>8</sup>.

È in questo quadro congiunturale e al tempo stesso di lungo periodo che si collocano tanto la diffusa attenzione per la *food law*, emersa in tutte le aree sociali e politiche fortemente presenti nella produzione e nel consumo di prodotti alimentari a base agricola, quanto anche la circostanza per la quale, a ben vedere, è proprio questa ad essere oggi il terreno di scontro e di confronto tra i diversi modelli di *food law* che sono emersi nelle principali aree politico-economiche del globo al preciso fine di ottenere o mantenere un ruolo egemonico sui mercati mondiali. È sufficiente, al riguardo, rammentare non solo il confronto in atto da molti anni tra gli USA e l’Unione europea in ordine sia agli standard di sicurezza da assumere a salvaguardia della salute del consumatore, sia anche al livello delle informazioni che vanno fornite ai consumatori finali degli alimenti<sup>9</sup>, ma anche la progressiva attenzione a siffatta problematica da parte della Cina nella veste sempre più rile-

---

<sup>8</sup> Sull’impatto delle scelte europee in materia di *food safety* sulla circolazione mondiale dei prodotti alimentari in termini sia protezionistici sia di adattamento di Paesi terzi alle regole adottate nel vecchio continente si v. il recente contributo di J.-C. BUREAU e J. SWINNEN, *EU policies and global food security*, in 16 *Global Food Security*, 2018, p. 106 ss.: ivi ampia bibliografia. Sul punto si v. anche il saggio di J. SWINNEN, *Economics and politics of food standards, trade, and development*, in 47 *Agricultural Economics*, 2016, p. 7 ss.

<sup>9</sup> Per una sintetica rappresentazione dei punti di convergenza e di divergenza tra i due sistemi si v. N. D. FORTIN, *Food Law and Sustainable Food Processing: A Comparison of the EU and the USA*, in A. PROCTOR (a cura di), *Alternatives to Conventional Food Processing*<sup>2</sup>, London 2018, p. 61.

vante, tanto di Paese importatore, quanto di esportatore di prodotti alimentari destinati ad entrare in competizione con quelli provenienti da altre grandi aree socio-economiche<sup>10</sup>.

Per altro verso, la crescente presenza di grandi imprese multinazionali nei traffici internazionali dei prodotti agricoli, quali protagoniste anche di ampie operazioni di concentrazione<sup>11</sup>, ha favorito altresì lo sviluppo non soltanto di filiere agricole sovranazionali, che oggi si leggono e si valutano in termini di *global food value chain*<sup>12</sup>, ma anche di una *private food law*<sup>13</sup>. In tale sviluppo si iscrive la strutturazione a livello di soggetti privati di quel regime che si affianca alle azioni di organismi pubblici e che è stato definito il *Tripartite Standards Regime*<sup>14</sup>, in termini rispettivamente di “*quality standards*”,

---

<sup>10</sup> Sul mutamento delle attese della popolazione cinese in ordine alla sicurezza alimentare si v. la recente riflessione di E. KUEVER, *Moral imaginings of the market and the state in contemporary China*, in 6 *Economic Anthropology*, 2019, p. 98 ss.; per il recente passato si v. Y. YAN, *Food Safety and Social Risk in Contemporary China*, in 71 *The Journal of Asian Studies*, 2012, p. 705 ss. In effetti, l'agricoltura cinese negli ultimi anni si è sviluppata adottando processi altamente industrializzati ed inquinanti e solo di recente ha posto attenzione alla tematica della *food safety*: si v. sul tema J.-S. JEN e J. CHEN, *Food Safety in China: Science, Technology, Management and Regulation*, Wiley & Son, 2017. Sulla etichettatura relativa alla presenza di OGM si v. per l'esperienza cinese X. ZHU, M.T. ROBERTS e K. WU, *Genetically Modified Food Labeling in China: In Pursuit of a Rational Path*, in 71 *Food and Drug L.J.*, 2016, p. 30 ss. Quanto alle avviate esperienze in termini di *agroecology* si v. a cura della FAO il *Report of International Symposium biologicoon Agroecology in China*, tenutosi a Kunming, Yunnan, China 29-31 agosto 2016, Roma 2017.

A ben vedere, la tematica è stata oggetto di attenzione anche da parte dei Paesi originariamente partecipi della Unione sovietica: al riguardo si v. M.T. NURGALIYEVA, A. VON WRIGHT, K. LINDROOS, A. SMAGULOV, Z. ISKAKOVA, *Analysis of the Food Safety Legislation of the Eurasian Economic Union*, in 12 *Eur. Food & Feed L. Rev.*, 2017, p. 234 ss.

<sup>11</sup> Sul tema si rinvia per tutti al recente contributo di P.H. HOWARD, *Concentration and Power in the Food System Who Controls What We Eat?*, London, 2016.

<sup>12</sup> Per una sintetica illustrazione del modello si v., tra i più recenti contributi, M. E. CUCAGNA e P.D. GOLDSMITH, *Value-adding in the Agri-food value chain*, in *The International Food and Agribusiness Management Review*, 2016; sulla sua applicazione si v. H. ATTAIE e O. FOURCADET, *Guidelines for Value Chain Analysis in Agri-food Sector in Transitional and Developing Economies*, ESSEC Business School France, 2003.

<sup>13</sup> In questi termini B.M.J. VAN DER MEULEN, *Private Food Law: Governing Food Chains Through Contracts Law, Self-regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes*, Wageningen, 2011.

<sup>14</sup> Sul tema si v. innanzitutto A. LOCONTO, J.V. STONE e L. BUSCH, *Tripartite Standards Regime*, in G. RTIZER (a cura di) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Blackwell, 2012, p. 2044 ss. e M. HATANAKA, J. KONEFAL e D.H. CONSTANCE, *A tripartite standards regime analysis of the contested development of a sustainable agriculture*

di attività di certificazione (*certification*) nonché di accreditamento (*accreditation*) dei certificatori. Tutto ciò contribuisce ad introdurre obiettivamente nuove barriere, sia pure di *soft law*, nella circolazione dei prodotti agricoli<sup>15</sup>, ai fini della loro differenziazione sul mercato, a danno soprattutto dei piccoli produttori e dei Paesi meno sviluppati<sup>16</sup>, nonché ad incidere sulla stessa competizione lungo la filiera alimentare<sup>17</sup>.

In questa prospettiva, è del resto inevitabile che al confronto tra i diversi modelli si affianchino, a livello sovranazionale, progressive contaminazioni tra i sistemi emersi, suscettibili *in progress* di strutturare una *international food law*, in parallelo con l'emersione di un *global food system*<sup>18</sup>.

---

*standard*, in 29 *Agric. Human Values*, 2012, p. 65 ss. Più di recente, L. BUSCH, *Is resistance futile? How agri-food attempts to co-opt the alternatives*, in A. BONANNO, S.A. WOLF, *Resistance to the Neoliberal Agri-Food Regime: A Critical Analysis*, Routledge 2017 nonché E. FOUILLEUX, A.M. LOCONTO, *Dans les coulisses des labels: régulation tripartite et marchés imbriqués De l'eupéanisation à la globalisation de l'agriculture biologique*, in 58 *Revue française de sociologie*, 2017, 58, p. 501 ss. Il tema è ripreso analiticamente più di recente da F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2018.

<sup>15</sup> Questa considerazione critica, a ben vedere, è emersa negli Stati Uniti anche a proposito delle normative introdotte a seguito del *Food Safety Modernization Act* che ha portato all'adozione di regole finalizzate alla *food safety* molto costose per le piccole imprese agricole: sul punto si v. l'analisi di M.J. POLLANS, *Regulating Farming: Balancing Food Safety and Environmental Protection in a Cooperative Governance Regime*, 50 *Wake Forest L. Rev.*, 2015, p. 399 ss.

<sup>16</sup> Sul fenomeno resta fondamentale la riflessione offerta dal volume a cura di J. SWINNEN, K. DECONINCK, T. VANDEMOORTELE. A. VANDEPLAS, *Quality Standards, Value Chains, and International Development: Economic and Political Theory*, Cambridge, 2015. Sull'interazione degli standard, si v. il documento della OECD, *Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain* del 2 febbraio 2009. Sui vantaggi conseguiti dalle grandi imprese produttrici rispetto alle altre, a seguito delle innovazioni introdotte negli USA dal *Food Safety Modernization Act* del 2011, si v. la recente indagine di J. BOVAY e D.A. SUMNER, *Economic Effects of the U.S. Food Safety Modernization Act*, in 40 *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2018, p. 402 ss.

<sup>17</sup> Sull'uso competitivo dei *quality standards*, si v. la ricerca di V. VON SCHLIPPENBACH e I. TEICHMANN, *The Strategic Use of Private Quality Standards in Food Supply Chains*, 94 *American Journal of Agricultural Economics*, 2012, p. 1189 ss.

<sup>18</sup> Sul tema al centro di un acceso dibattito si v. esemplarmente i saggi raccolti da W.D. SCHANBACKER, *The Global Food System Issues and Solutions*, Santa Barbara (CA), 2014. Più di recente si v. K.A. PETROVETS, *Moving towards harmonization of food safety standards: role of the TPP and TTP agreements*, in 12 *J. Food Law. & Policy*, 2016, p. 111 ss.

In ogni caso, in linea con il processo stesso della globalizzazione, tutto questo processo risulta fortemente indirizzato, se non guidato, in maniera occulta dagli interessi dei soggetti forti presenti nelle industrie alimentari in grado di incidere sui contenuti tecnici della *food law* e sulle attese dei consumatori. Del resto, sulla base della statistiche fornite dalla *World Health Organization*, emerge che le principali cause di mortalità presenti attualmente nelle società industriali avanzate è dovuta fondamentalmente al consumo di alimenti prodotti in larga misura dalle industrie alimentari e che, secondo la *food law*, sono da considerarsi del tutto sicuri e sani, sebbene confliggenti apertamente con una dieta ragionevole e salutare<sup>19</sup>. Per altro verso, nell'elaborazione a livello internazionale dei contenuti tecnici della *food law* è del tutto pacifica l'influenza delle *Agribusiness Transnational Corporations* in grado di orientare anche le decisioni

---

<sup>19</sup> La più recente attenzione sul contenuto proteico della alimentazione in termini di *nutrition* – da considerare secondo qualcuno lo sviluppo in termini di diritto del *right to food* (si v. al riguardo P.A. DILLER, *Combating Obesity with a Right to Nutrition*, 101 *Geo. L.J.*, 2013, p. 969 ss.) – ha aperto un nuovo fronte di riflessione e di indagine nella prospettiva secondo la quale bisognerebbe promuovere una *functional food security* in luogo della semplice *food security* come tale in linea con gli stili alimentari tuttora egemoni nel mondo globalizzato e che sono alla origine di molte gravi malattie sociali tra cui l'obesità e l'arteriosclerosi: sul punto, si v. il recente libro manifesto a cura di R. WATSON, R. SINGH e T. TAKAHASHI, *The Role of Functional Food Security in Global Health*, Academic Press, 2018; sul tema della obesità, una sintesi delle diverse soluzioni prospettate si legge ora in E.A. BLACK, *Obesity: The Market May Hold the Solution*, 87 *UMKC L. Rev.*, 2019, p. 269 ss.

Per altri versi, siffatte malattie legate alla alimentazione, formalmente libera e affidata alle scelte individuali, colpiscono la fasce più deboli della popolazione. Queste, infatti, fanno ricorso ai cibi più economici e reclamizzati che sono fortemente calorici e, però, poco nutrienti: sul tema, al centro di un vasto dibattito negli *States* a proposito del paternalismo sotteso alle campagne per una corretta nutrizione, si v. il recente contributo di G. OTERO, E. GÜRCAN, G. PECHLANER, G. LIBERMAN, *Food security, obesity, and inequality: Measuring the risk of exposure to the neoliberal diet*, in 18 *Journal of Agrarian Change*, 2018, p. 536 ss.; al riguardo si v. anche le recenti statistiche presenti nel rapporto edito dalla FAO su *The State of Food Security and Nutrition in the World*, Roma, 2018.

In realtà, anche a prescindere da questi dati, la vicenda storica della legislazione alimentare evidenzia pur sempre il margine di convenzionalità che è alla base delle soluzioni tecniche acquisite dalla disciplina quali soglie per fissare i limiti di tolleranza di sostanze additive presenti negli alimenti cui si affida di volta in volta il compito di distinguere tra pratiche permesse e pratiche proibite: sul punto si v. la recente ricerca storica di S. RIOUX, *Capitalist food production and the rise of legal adulteration: regulating food standards in 19<sup>th</sup> century Britain*, in 19 *Journal of Agrarian Change*, 2019, p. 64 ss.



della autorità nazionali ed internazionali sulla sicurezza alimentare: si pensi, a titolo esemplificativo, al ruolo dell'*International Life Sciences Institute* (ILSI) che annovera tra i suoi componenti le principali società transnazionali che producono e commercializzano alimenti<sup>20</sup>.

Non è necessario qui richiamare i qualificanti contenuti diversi in materia di *food safety* in termini tanto di standard minimi di sicurezza, quanto di strutture istituzionali destinate al monitorare e governare il rispetto della normativa mediante complesse articolazioni circa il controllo della produzione e dei prodotti lungo la filiera. È sufficiente osservare che uno delle principali motivi di differenziazione contenutistica dei modelli di *food law* è legato, fatta la debita tara delle diverse sensibilità ed identità culturali di fondo, alla distinta specializzazione produttiva dei singoli Paesi e, sostanzialmente, al rilievo che in ciascuno di questi presenta la produzione delle *commodities* agricole di base destinate a diventare alimenti con o senza trasformazione, rispetto alla produzione di alimenti, sia pure a base agricola.

A titolo esemplificativo, un Paese fondamentalmente esportatore della produzione agricola di base la cui quantità sia ampiamente superiore al soddisfacimento della domanda interna, anche per via della massimizzazione delle tecniche di produzione utilizzate – si pensi ad esempio agli Stati Uniti nonché, più di recente, al Brasi-

---

<sup>20</sup> A ben vedere, la delicatissima questione relativa al conflitto di interessi non ha risparmiato la stessa autorità europea per la sicurezza alimentare che è da molti anni al centro di un acceso dibattito anche dinanzi al Parlamento europeo: sul punto si v. *ex multis* le numerose cronache ospitate dal sito del CEO *Corporate European Observatory* a proposito anche delle diverse prese di posizioni critiche del Parlamento europeo nei confronti dell'Autorità europea in merito alla sua effettiva indipendenza. Il tema si è assai di recente rivitalizzato a proposito della questione relativa all'utilizzo del glicosato promosso dalla Monsanto in quanto da una parte si è riscontrato che brani del parere negativo circa la cancerosità del pesticida licenziato dall'EFSA riprendeva parti integranti del documento proveniente dalla Monsanto, dall'altra, tale determinazione dell'EFSA, condivisa peraltro da tutti gli Stati europei ad eccezione della Svezia, è stata smentita da una recente sentenza nord-americana in una vertenza tuttora aperta. A questo riguardo, è significativa la recentissima decisione del Tribunale dell'Unione europea 7 marzo 2019 nel caso T-716/14 che ha condannato l'EFSA per aver rifiutato l'accesso di un privato cittadino ad alcuni documenti relativi agli studi di tossicità svolti nell'ambito del rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva glifosato.

le<sup>21</sup> – ha certamente un comprensibile forte interesse a che la sua produzione OGM sia legittimamente riconosciuta alla pari rispetto all'altra nell'ambito della *food law* dei Paesi terzi e, al tempo stesso, che la concorrenza nel suo mercato interno non venga alterata per via della presenza competitiva di alimenti provenienti da altre aree sulle cui etichette sia messo in evidenza l'assenza di prodotti OGM<sup>22</sup>. Per le medesime ragioni, a parti invertite, i Paesi specializzati nella produzione di alimenti di alta qualità, sia pure a base agricola – si pensi in primo luogo a quelli europei, in particolare quelli mediterranei – hanno maggiore interesse, a parità di sicurezza salutare del prodotto, a salvaguardare la *food quality*, mediante adeguati segni distintivi, anche a prescindere dalla stessa provenienza della materia prima.

Quanto basta, in definitiva, per comprendere che, a dispetto della sua indubbia “tecnicità”<sup>23</sup>, la *food law* ben legittimamente prospetta contenuti diversi frutto di scelte politiche o di soluzioni distinte secondo il bilanciamento che si intende assicurare tra i vari

---

<sup>21</sup> Negli ultimi anni il Brasile è tra i primi Paesi nell'utilizzazione massiva di pesticidi in agricoltura ed il secondo nella produzione OGM e nell'esportazione di prodotti agricoli.

<sup>22</sup> Il tema, come è noto, si è sviluppato negli Stati Uniti. Nonostante le resistenze emerse nel corso degli anni va osservato che di recente le ragioni della trasparenza della informazione hanno registrato una maggiore attenzione. In questo quadro si colloca la decisione del 21 dicembre 2018 con cui l'U.S. Department of Agriculture ha adottato il *National Bioengineered Food Disclosure Standard*. In particolare, a partire dal gennaio del 2020 nella legislazione e nella documentazione ufficiale l'acronimo “GMO”, ossia “genetical modified organism” viene sostituito con quello di “BE” *food* corrispondente a “Bioengineered Food”. Nel documento, che ha registrato anche molte riserve in ordine all'adeguatezza della *disclosure* introdotta, si è precisato altresì che: «*The amended Act defines 'bioengineering' with respect to a food as referring to a food (A) that contains genetic material that has been modified through in vitro recombinant deoxyribonucleic acid (DNA) techniques; and (B) for which the modification could not otherwise be obtained through conventional breeding or found in nature*». Sul dibattito emerso negli States in ordine alla *disclosure* a proposito dei prodotti geneticamente modificati si v. S. NOXON VECCHIARELLI, *Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food: Constitutionally, You Do Not Have a Right to Know*, 22 *San Joaquin Agric. L. Rev.*, 2012, p. 215 ss.

<sup>23</sup> Sull'incidenza di questa nella riflessione dei giuristi si v. le considerazioni di G. STRAMBI e M.A. BIASIOTTI, *Incertezza e ambiguità della terminologia nel diritto agroalimentare: il ruolo delle strategie semantic based*, in F. CHESSA, C. DE GIOVANNI, M.T. ZANOLA (a cura di), *La terminologia dell'agroalimentare*, Atti del Convegno Ass.I.Term. (Cagliari, 23-24 maggio 2014), Milano, 2014, p. 67 ss.

interessi che entrano in gioco e secondo il diverso peso che si intende riconoscere al rapporto tra il mercato globale ed i mercati geograficamente più circoscritti.

In definitiva, lo spostamento effettivo a livello globale della competizione economica dalla produzione agricola, sempre più sottratta ai tradizionali sistemi protezionistici, agli alimenti, con particolare riguardo a quelli di base agricola, ha portato negli ultimi decenni ad una profonda rivisitazione del tema tradizionale circa la stessa semplice “salubrità” ed igienicità degli alimenti. Questo, infatti, è stato inserito in un più ampio sistema normativo che, per dirla con Roberts<sup>24</sup>, si è sostanzialmente sviluppato intorno a cinque aree problematiche: «*commerce, safety, marketing, nutrition, and systems*», tutte fondamentalmente<sup>25</sup> a valle della produzione agricola di base destinata alla alimentazione, con o senza sua previa trasformazione.

Senza entrare nel merito di queste tematiche, qui preme soprattutto rimarcare che, in linea di principio, la moderna *food law* inizia, per così dire, laddove finisce l'*agricultural law*. Questa prima conclusione, a ben vedere, va chiarita ed approfondita.

2. In primo luogo, non può dimenticarsi – salvo a tornarvi in proseguo – che l'attività agricola di base è da sempre funzionale al perseguimento di molteplici obiettivi; al tempo stesso, la sua principale produzione conosce una varietà di sbocchi oltre quello fondamentale rappresentato dalla fornitura della materia prima alla base della alimentazione umana.

In questa prospettiva, risulta comunque pur sempre efficace lo

---

<sup>24</sup> Ci si riferisce all'importante contributo di M.T. ROBERTS, *The Food Law in United States*, Cambridge, 2016. Per una diligente illustrazione del sistema nord-americano si rinvia a F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, 2017.

<sup>25</sup> In realtà, per via dell'industrializzazione dello stesso processo produttivo agricolo, l'attenzione della *food law* si è rivolta anche alle fasi che portano alla venuta ad esistenza della *commodities* agricole di base: a titolo esemplificativo, oltre alle sementi OGM, si pensi ai pesticidi sempre più massicciamente utilizzati nell'agricoltura convenzionale, agli ormoni utilizzati nel corso dell'ingrasso per accrescere il peso delle carni etc., per non parlare di tutte le tecniche adottate per la conservazione dei prodotti agricoli ai fini della loro successiva trasformazione o commercializzazione.

slogan “*no farms, no food*”. La problematica specifica al centro della *food law* presume già la presenza di una adeguata produzione agricola in grado di rispondere alla domanda alimentare e, dunque, il concreto perseguimento di una politica agricola che permetta di assicurare la presenza di una offerta produttiva adeguata. Come dire, a voler qui continuare ad utilizzare formule sintetiche, che la *food policy* si colloca ben oltre la *food law* in quanto tale. Essa, infatti, costituisce il punto di incontro e di sintesi tra la *farm policy* ed il perseguimento e la salvaguardia della *food security* assunte quali ineludibili presupposti perché ci si possa occupare adeguatamente della *food safety*<sup>26</sup>.

La distinzione di piani su cui si collocano rispettivamente l'*agricultural law* e la *food law*, pur nella convergenza che viene a determinarsi a proposito della predominante destinazione della produzione agricola di base alla alimentazione umana, in via sia diretta sia indiretta<sup>27</sup>, trova peraltro una fondamentale consacrazione sul piano dei principi giuridici che ne sono alla base.

Non vi è dubbio, infatti, che se l'attività agricola costituisce una modalità ineludibile di gestione del territorio in termini innanzitutto, ma non solo, di produzioni materiali di beni di cui la società umana non può fare a meno, appare evidente che la disciplina delle relazioni sociali e giuridiche relative alla fruizione “attiva” del territorio rurale

---

<sup>26</sup> È sulla base di questa convergenza che nella esperienza accademica degli Stati Uniti è emerso nei primi anni del nuovo secolo una specifica area di ricerca destinata appunto alla *Food Law & Policy*: sulla nascita e la strutturazione di tale area si v. la ricostruzione offerta dai suoi pionieri B.J. LINNEKIN; E.M. BROAD LEIB, *Food Law & Policy: The Fertile Field's Origins and First Decade*, in *Wis. L. Rev.*, 2014, p. 557 ss.; ID., *Food Law & Policy: An Essential Part of Today's Legal Academy*, 13 *J. Food Law & Policy*, 2017, p. 228 ss.

<sup>27</sup> Negli ultimi tempi, anche nella esperienza europea, si è significativamente accentuata la destinazione delle terre alla produzione di alimenti per animali rispetto alle produzioni direttamente destinate all'uomo: sulle attuali dimensioni del fenomeno, si v. il recentissimo rapporto a cura di GREENPEACE EUROPEAN UNIT, *Feeding the problem. The dangerous intensification of animal farming in Europe*, Bruxelles, 2019 da cui emerge che attualmente in Europa il 63% delle terre coltivabili è destinato alla produzione di alimenti per animali. Non va dimenticato, del resto, che il reg. n. 178 del 2002 cui si deve la profonda rivisitazione del sistema di *food safety* in Europa nell'individuare l'oggetto della disciplina ha opportunamente compreso anche i mangimi che, del resto, sono stati all'origine della crisi della c.d. mucca pazza.

esige risposte sistemiche idonee a favorire e non certo a deprimere il perseguimento di tali scopi. In altre parole, la politica non solo deve assicurare che la redditività dell'attività agricola sia in grado di favorire e conservare un'antropizzazione dei territori rurali adeguata alle esigenze della produzione e del "mantenimento" del territorio rurale, ma anche di promuovere la valorizzazione della funzione sociale svolta dai ceti rurali, sebbene nelle società industrializzate essi siano una componente sempre più minoritaria dell'intera comunità.

Nella linea qui delineata non deve sorprendere se effettivamente, sul piano giuridico, la specifica attenzione del diritto alla gestione dei territori agricoli, in chiave produttiva e anche conservativa, risulti in concreto orientata alla peculiare tutela degli interessi degli operatori agricoli, attori principali dell'agricoltura-produzione e dell'agricoltura-protezione<sup>28</sup>. Attenzione, mette conto evidenziarlo, che è emersa in termini espliciti e consapevoli di politica economica e del diritto, proprio nella età moderna, ossia proprio quando da un lato il cuore dell'economia si spostava dal settore primario al settore industriale e post industriale, dall'altro al settore primario si affidava in maniera sempre più consapevole il compito di fornire all'intera società produzioni adeguate al soddisfacimento della domanda alimentare nonché di presidiare, in funzione conservativa, il territorio rurale.

Non è necessario qui ripercorrere analiticamente le forme e le modalità con cui nelle diverse società moderne si è manifestato e strutturato lo "speciale" trattamento riservato all'agricoltura e che tuttora viene sinteticamente riassunto nella formula del c.d. "eccezionalismo agricolo". È sufficiente qui aggiungere che l'esigenza di un intervento politico del diritto a tutela degli interessi degli operatori agricoli se da una parte ha trovato il suo fondamento nella rilevanza strategica per l'intera società riconosciuta al settore primario,

---

<sup>28</sup> È bene sottolineare che alcuni decenni fa le espressioni usate nel testo segnalavano due distinte modalità di svolgimento dell'agricoltura in quanto rispondenti a finalità diverse. L'attuale fase storica ha reso sempre più evidente la necessità di una convergenza tra le due prospettive secondo una linea di politica economica e del diritto destinata a proiettarsi nel futuro dell'umanità posto che è in gioco il destino stesso del pianeta: sul punto v. *infra* nel testo.

dall'altra ha trovato una sua più specifica ulteriore ragione tecnica nella constatazione circa la concreta effettiva difficoltà per i singoli operatori agricoli di provvedere da soli a difendere i propri interessi a causa delle peculiari caratteristiche dei mercati agricoli<sup>29</sup> e della complessiva debolezza strutturale dei *farmers* nei confronti dei propri interlocutori economici nelle relazioni di mercato<sup>30</sup>.

La cifra fondamentale per comprendere il *proprium* del moderno *agricultural law* è costituito dall'interesse diretto da tutelare, quello dei *farmers*, e da quello mediato che è della intera società comprensiva dei consumatori finali di alimenti a base agricola. Tradizionalmente, soprattutto nei Paesi europei, il cuore della disciplina e, conseguentemente della riflessione giuridica, si è concentrato sulle questioni socio-economiche aventi ad oggetto le condizioni strutturali necessarie per l'esercizio dell'attività produttiva nell'ambito di una gestione delle risorse sufficientemente bilanciata tra urgenti, non rinviabili e crescenti, esigenze produttive ed esigenze, di lungo periodo, circa la conservazione di ampie parti del territorio indispensabili per l'equilibrio ambientale.

La modernizzazione dell'economia agricola ha, in questa prospettiva, richiesto per molti decenni l'adozione di una legislazione interventistica sui rapporti economici.

Sul piano del diritto privato si è dovuto fundamentalmente disci-

---

<sup>29</sup> La singolarità dei mercati agricoli, come è noto, è dovuta innanzitutto alla presenza di un'inelasticità dell'offerta delle produzioni agricole, in ragione dei cicli biologici che ne sono alla base, e di una inelasticità della domanda alimentare, il tutto in un sistema peraltro di concorrenza perfetta tra gli operatori agricoli che restano sempre *price takers*. A questa singolarità se ne è aggiunta un'altra, segnalata nella letteratura economica in termini di *agricultural treadmill*, per la quale gli agricoltori sono costretti sempre ad inseguire lo scarto tra la aumento della produttività e la contrazione del proprio reddito con costanti investimenti: al riguardo resta fondamentale il contributo di W.W. COCRANE, *Farm Prices: Myth and Reality* Minnesota Press, 1958, p. 85 ss.

<sup>30</sup> Senza qui richiamare una letteratura immensa è sufficiente segnalare l'efficace sintesi che si legge in PIRNEA, LANFRANCHI, GIANNETTO, *Agricultural Market Crisis and Globalization. A Tool for Small Farms*, in 61 *Romanian Statistical Review*, 2013, fasc. 10, p. 40, secondo i quali: «*The difference between agriculture and industry is that in industry we can measure our profit, stop or start production, increase or decrease it too. But agriculture depends on the rain and natural conditions. The crop is planted according to the season and has to be harvested at the right time. All the produce comes to the market at the same time the price is determined by the market, not the farmer.*».

plinare le situazioni di appartenenza della terra, ossia del tradizionale principale fattore produttivo al centro per secoli di aspri conflitti sociali, assicurare la libertà di iniziativa economica degli agricoltori, selezionare gli strumenti contrattuali di accesso al godimento della terra da parte dei non proprietari, liberalizzare la circolazione dei prodotti agricoli. Sul piano del diritto pubblico dell'economia, è spettato alle grandi opere pubbliche il compito di bonificare il territorio per renderlo utilizzabile dal punto di vista agricolo, creare le infrastrutture materiali ed istituzionali per il funzionamento delle relazioni economiche nel territorio, promuovere le attività con incentivi finanziari e creditizi.

Per certi versi, si può sinteticamente riassumere la linea di sviluppo del diritto agrario moderno rilevando che, in definitiva, esso ha avuto come punto sostanziale di riferimento il complesso della normativa destinata all'esercizio dell'attività produttiva agricola vista dal versante *interno* alle strutture produttive di base. Peraltro, ciò non ha impedito, ovviamente, che la legislazione agraristica superasse i cancelli delle aziende agricole: anzi, con specifico riferimento alle relazioni di mercato aventi ad oggetto i prodotti agricoli, per lunghi decenni, come è noto, la politica economica interventistica ha fortemente ridimensionato l'operatività dei meccanismi tecnici del libero mercato con l'instaurazione di complessi sistemi protezionistici finalizzati a sostituire ai liberi prezzi di mercato per i prodotti agricoli prezzi "politici" più alti. Ciò è avvenuto proprio al fine da un lato di assicurare un reddito adeguato ai *farmers*, dall'altro di stimolare lo sviluppo costante della produzione agricola per soddisfare la domanda alimentare dei consumatori.

A ben vedere, infatti, l'esigenza di un trattamento "speciale" per gli agricoltori, in quanto soggetti "deboli" è emersa nella modernità con particolare riferimento alle relazioni che intervengono a partire dai cancelli delle aziende agricole tra i *farmers* e gli acquirenti dei loro prodotti tuttora destinati in larga prevalenza a diventare alimenti. Tale problematica, per lungo tempo affrontata fundamentalmente attraverso un forte intervento pubblico sui mercati agricoli, con la sostituzione dei prezzi di mercato dei prodotti agricoli con prezzi

amministrati, è tornato al centro dell'attenzione a seguito dell'abbandono di tale politica.

Infatti, con il ritorno al "libero" mercato dei prodotti agricoli, si sono ripresentati in forma ancor più accentuata di quanto emerso nel corso del Novecento i problemi relativi all'instabilità strutturale dei mercati agricoli: instabilità dovuta appunto alla disparità di potere contrattuale tra operatori agricoli – operanti tra loro in un sistema di concorrenza pura – e gli acquirenti della produzione costituiti dalle imprese alimentari dedite alla trasformazione dei prodotti agricoli in alimenti finali e dalle grandi imprese della distribuzione che agiscono in un sistema di oligopolio se non addirittura di monopsonio nelle acquisizioni delle derrate. Siffatta instabilità, peraltro, si è accentuata per via della nota singolare inelasticità che caratterizza i mercati agricoli dal versante sia della offerta sia della domanda. Per altro verso, la contrazione dell'intervento pubblico sui mercati delle *commodities* agricole ha spianato la strada al processo di finanziarizzazione dell'agricoltura<sup>31</sup>, per cui la presenza di fenomeni speculativi ha aggravato sensibilmente le difficoltà di funzionamento dei mercati agricoli.

Tutta questa tematica, peraltro, si è ulteriormente complicata nell'attuale stagione storica con il diffondersi della c.d. "agricoltura sotto contratto", ossia dello sviluppo crescente di processi di integrazione per cui gli operatori agricoli producono già sotto contratto in quanto vincolati contrattualmente alla cessione dei loro prodotti ben prima della loro stessa venuta ad esistenza. In tal modo, l'attività agricola produttiva si è venuta progressivamente collocando all'interno di un sistema agro-alimentare e agro-industriale sia perché il suo *output* produttivo è in larga parte incanalato a valle lungo le filiere alimentari che portano al consumo finale dei prodotti alimentari a

---

<sup>31</sup> Sul punto si v. G. LAWRENCE, S.R. SIPPEL, D. BURCH, *The financialisation of food and farming* in G.M. ROBINSON e D.A. CARSON (a cura di), *Handbook of Globalisation of Agriculture*, Elgar, 2015, p. 309 ss.; A. BONANNO, *La financiarización de la agricultura y alimentos en el contexto de la restructuración neoliberal: rasgos principales y contradicciones fundamentales*, in *Estudios Rurales*, Vol. 5, 2016, p. 1 ss.; S. FIELD, *The financialization of food and the 2008-2011 food price spikes*, in 48 *Environment and Planning*, 2016, p. 2272 ss.



base agricola, sia perché, con la progressiva industrializzazione della loro attività, i *farmers* sono diventati acquirenti di fattori della produzione forniti loro dalle imprese industriali che ne condizionano fortemente i costi di produzione.

In questo senso, la progressiva manifatturizzazione dell'attività agricola ha finito con l'accentuare la debolezza strutturale del settore primario chiamato in posizione di inferiorità, stante la frantumazione della sua base sociale, a relazionarsi con industrie oligopolistiche se non monopolistiche a monte e addirittura monopsoniche a valle.

3. A fronte del *diritto agrario*, oggettivamente ruotante sulla tutela diretta degli interessi degli agricoltori, quali protagonisti dell'attività di produzione della principale materia prima per la alimentazione umana e, al tempo stesso, custodi del territorio rurale, la moderna *food law* è viceversa orientata alla diretta tutela dei consumatori di alimenti<sup>32</sup> ossia dei destinatari finali dei beni derivanti da quel complesso di attività produttive che si snodano nelle filiere agro-alimentari. Sicché, in vista della tutela di tali interessi, non ha senso fare differenza tra i produttori della materia prima a base agricola, ossia gli agricoltori in senso stretto, e gli operatori presenti lungo la filiera agro-alimentare, posto che tutti sono coinvolti, sia pure in misura diversa, nella produzione di alimenti. Ed invero, nell'esperienza giuridica europea, i principi ora richiamati a proposito della *food law* sono esplicitamente alla base del reg. n. 178 del 2002, ossia del regolamento che ha fornito le fondamenta per la costruzione del moderno diritto alimentare con il superamento della prospettiva meramente descrittiva tradizionalmente rappresentata dalla c.d. legislazione alimentare.

Non è necessario ripercorrere analisi ormai assai note e consoli-

---

<sup>32</sup> Sul punto si v. per tutti L. COSTATO, *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1051, secondo il quale il diritto alimentare si configura come «un complesso di regole giuridiche di origine nazionale, comunitaria e internazionale informate alla finalità di proteggere il consumatore di alimenti», nella consapevolezza peraltro che siffatto consumo presenta caratteri del tutto specifici. Negli stessi termini si v. più di recente S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*<sup>4</sup>, 2018, p. 1 ss. Per l'esperienza nord-americana si v. ROBERTS, *op. cit.*

date nella letteratura; basta qui ricordare che nel reg. n. 178 del 2002 la tutela degli interessi dei consumatori non solo è alla base del sistema, ma presenta un'ulteriore peculiarità. Infatti, la disciplina non prende in considerazione solo gli aspetti salutistici ed igienici legati al consumo di alimenti, ma attribuisce rilevanza anche ai complessivi valori socio-culturali che caratterizzano concretamente il fenomeno dell'alimentazione<sup>33</sup>, nonché gli interessi stessi economici dei consumatori quali acquirenti finali di prodotti alimentari. Corollario di questa impostazione, fondata sull'assoluto rilievo apicale riconosciuto agli interessi del consumatore di alimenti, è che ogni impresa coinvolta nel processo che conduce alla realizzazione dell'alimento lungo la filiera agro-alimentare e alimentare si configura, omogeneamente, come "impresa alimentare" soggetta in quanto tale ad una medesima disciplina<sup>34</sup>. Non a caso, a stretto giro dall'emersione in Europa

---

<sup>33</sup> Sulla complessità dei valori sociali ed etici legati al cibo ed al rilievo che lo stesso ha nell'identità collettiva e negli scambi culturali si v. da ultima la preziosa rassegna a cura di M. RAWLINSON e C. WARD, *The Routledge Handbook of Food Ethics*, Routledge, 2016.

<sup>34</sup> Infatti, l'art. 3 del reg. n. 178/2002 stabilisce che è «'impresa alimentare', ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». A sua volta, l'art. 17, par. 1, prevede che spetta agli operatori del settore alimentare garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

Del resto nel *considerando* 12 del medesimo regolamento si legge che «per garantire la sicurezza degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, (...) fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di esso presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare». A proposito inoltre della produzione primaria agricola, nel successivo *considerando* 14 si è sostenuta la necessità di prendere in considerazione «pratiche e mezzi di produzione agricoli a livello di produzione primaria e i loro effetti potenziali sulla sicurezza generale degli alimenti». Sul piano specifico della disciplina tecnica, peraltro, la normativa in materia di igiene, pur considerandosi anche gli agricoltori quali operatori del settore alimentare soggetti a registrazione (art. 6 del reg. n. 852 del 2004), ha distinto la disciplina relativa alla produzione primaria, ossia quella fondamentalmente agricola, da quella riguardante le altre fasi della produzione di alimenti (Si vedano gli allegati al reg. n. 852 del 2004). La distinzione coinvolge anche l'applicazione del sistema c.d. HACCP. Come si legge nel *considerando* 14 di tale regolamento: «Il requisito di definire procedure basate sui principi del sistema HACCP non dovrebbe inizialmente essere applicato alla produzione primaria, ma la fattibilità della sua estensione sarà uno degli elementi del riesame che

della crisi della c.d. “mucca pazza”, la direttiva 34/1999, adottata prima del reg. n. 178 del 2001, aveva già ritoccato la disciplina della responsabilità per prodotto difettoso, di cui alla direttiva 85/374, fissando l'estensione obbligatoria di tale responsabilità anche a carico dei produttori agricoli.

Ciò che qui preme segnalare è che la prospettiva finalistica propria della *food law*, incentrata sulla tutela dei consumatori, inevitabilmente considera i rapporti che emergono nella filiera esclusivamente dal punto di vista finale ossia in funzione del consumo alimentare. L'impostazione di base della disciplina è pertanto indifferente alla diversificazione delle posizioni degli operatori presenti nella filiera agro-alimentare tra cui ricadono anche quelle degli operatori agricoli in senso stretto. Sul primo versante è sufficiente ricordare che la forte standardizzazione dei parametri tecnici recepiti dalla legislazione in chiave di *food safety* vede come principali promotori e protagonisti le grandi imprese industriali a tutto sfavore delle imprese alimentari minori che operano nei circuiti della produzione e distribuzione locale. Sul secondo, va ricordato, a titolo esemplificativo, che a proposito dei segni distintivi dei prodotti agricoli trasformati introdotti dal diritto europeo e finalizzati a valorizzarne la qualità nonché a dare rilievo alla provenienza geografica di alcuni specifici componenti agricole, la disciplina adottata prescinde dalla qualificazione giuridica degli operatori coinvolti potendo questi ultimi essere tanto operatori agricoli in senso stretto quanto operatori commerciali ed industriali.

Sotto questo profilo è più che legittimo che siffatta disciplina possa essere oggetto di analisi sia dal versante del *diritto agrario*, sia da quello del *diritto alimentare*, ma ciò non legittima la conclusione, pur presente in dottrina, diretta a cogliere un indifferenziato *continuum* tra *diritto agrario* e *diritto alimentare* in termini generici ed assoluti e quindi ad alimentare distorcenti dibattiti in ordine alle vocazioni egemoniche ed espansive dell'uno sull'altro e viceversa.

Sul piano metodologico, in sostanza, è necessario tenere distinte

---

la Commissione effettuerà in seguito all'attuazione del presente regolamento. È tuttavia opportuno che gli Stati membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile».

le tematiche incentrate sulle relazioni economiche tra operatori agricoli e operatori diversi che si snodano lungo la filiera agro-alimentare e che non coinvolgono direttamente gli interessi salutistici ed economici dei consumatori finali, e quelle che toccano direttamente gli interessi dei consumatori a proposito degli alimenti e/o gli interessi dei soli operatori commerciali ed industriali.

Ebbene, le prime, sinteticamente configurabili in termini di relazioni agro-alimentari, rappresentano attualmente il centro di attenzione del diritto agrario posto che è in queste, a ben vedere, che attualmente si prospetta l'esigenza di tutelare direttamente gli operatori agricoli, ferma restando la tutela indiretta e sullo sfondo dei consumatori finali.

Questa impostazione, propria del moderno diritto agrario, è chiaramente rinvenibile non solo nella messa a punto del tema alla base dell'attuale *food policy*, ma anche del quadro istituzionale della politica agricola dell'Unione europea.

Sul primo versante è sufficiente richiamare l'osservazione, condivisa da tutta la letteratura economica sulla *food policy*, che è alla base delle due considerazioni di Swinnen<sup>35</sup>, secondo cui. «*When prices fall (are low) farmers are negatively affected, and aid and policy focus should be therefore targeted on them. When prices rise (are high) consumers are negatively affected and they should attract most policy attention and aid*».

Sul secondo versante, basta ricordare che, a distanza di oltre cinquanta anni dal Trattato di Roma, il quadro normativo fondamentale riservato dal diritto europeo all'agricoltura, ora ribadito nell'art. 39 del TFUE, sia rimasto inalterato nell'individuare lucidamente gli obiettivi strategici dell'agricoltura: l'attenzione si è esclusivamente concentrata sui *farmers*, in quanto produttori della materia prima destinata a costituire, in via diretta ed indiretta, la base dell'alimentazione umana e sui *consumatori* quali destinatari finali degli alimenti. In particolare, tutta la politica agricola appare in quella disposizione indirizzata a perseguire due obiettivi: da un lato assicurare ai pro-

---

<sup>35</sup> Il riferimento è a J. SWINNEN, *The Right Price of Food*, in *29 Development Policy Review*, 2011, p. 676 ss., in part. p. 675.

duttori agricoli redditi dignitosi affinché una parte dei soggetti attivi nell'economia continui a dedicarsi alla agricoltura in quanto fornitrice innanzitutto, e non solo, di materia prima alimentare, dall'altro garantire ai consumatori la possibilità di soddisfare la propria domanda alimentare a prezzi ragionevoli<sup>36</sup>.

La rilevanza circa la soluzione adottata nel sistema giuridico europeo è ancor più evidente e significativa in quanto la precisa individuazione degli interessi da prendere in considerazione è stata adottata pur sempre nella consapevolezza che gli alimenti finali non coincidono necessariamente con le semplici *commodities* agricole sebbene siano queste la loro base. In altre parole, le *Grundnormen* europee in materia di politica agricola hanno sempre legato strettamente produzione agricola e alimentazione, nella piena consapevolezza del fatto che la produzione agricola si colloca pur sempre in un più ampio sistema di relazioni economiche tra operatori collocati su piani diversi della catena che conduce agli alimenti destinati al consumo finale. Ed è proprio in ragione di ciò che l'attenzione, in termini di politica economica e del diritto, si è concentrata sugli estremi più deboli della catena: i produttori agricoli, che nella loro atomistica strutturazione socio-economica sono chiamati a confrontarsi con interlocutori economici molto più forti nelle relazioni di mercato, ed i consumatori finali interessati ad accedere con sufficienza ed effettività alla fruizione di beni alimentari fondamentali per la stessa loro sopravvivenza.

Il perseguimento, in altri termini, di un giusto reddito per i produttori agricoli e di un prezzo ragionevole per i consumatori non solo costituisce in concreto un decisivo punto di incontro tra un principio

---

<sup>36</sup> La continuità del quadro dei principi non ha certo impedito una sensibile diversificazione delle modalità tecniche in sede attuativa, Come dire che altro discorso è verificare se il progressivo spostamento dell'attenzione nella PAC dal primo al secondo pilastro sia sufficiente a permettere che gli aiuti ai produttori, attualmente disaccoppiati dall'andamento dei mercati, sia in grado di assicurare la stabilità delle produzioni con la formazione di prezzi delle materie prime superiori ai costi di produzione nonché di prezzi per gli alimenti ragionevoli per i consumatori. Resta a nostro avviso indubbio, per le ragioni indicate nel testo, che la politica agricola non può trascurare la disciplina dei mercati agricoli e, dunque, quella delle relazioni all'interno delle filiere in funzione comunque della *food security*.

cardine dell'*agricultural law* con uno altrettanto importante anche per la *food law*, ma rappresenta l'obiettivo primario della politica agricola. Ciò non significa che la politica agricola si disinteressa del tutto degli operatori economici presenti nella filiera agro-alimentare e però diversi dai *farmers*. Tutto al contrario tali interessi sono presi in attenta considerazione, ma solo e nella misura in cui ciò risulti necessario per il perseguimento degli obiettivi della PAC.

Per altro verso, resta pur sempre evidente che le funzioni complessive svolte dalla attività agricola non si esauriscono nella sola produzione di materie prime peraltro in ampia parte destinate alla alimentazione. È sin troppo noto che la presenza sul territorio rurale ben può legarsi anche allo svolgimento di altre attività da parte delle strutture agricole in grado sia di assicurare fonti di reddito aggiuntive agli operatori agricoli, in quanto legate alla fornitura di molteplici servizi, sia di produrre anche esternalità positive per l'intera collettività mediante lo stesso presidio e cura dell'ambiente, come tali meritevoli di essere conservate e promosse, secondo il modello della c.d. agricoltura multifunzionale<sup>37</sup>.

Ben diverso è sul punto quanto contraddistingue l'area delle *food law* a partire dai principi fondamentali che nell'esperienza europea sono presenti nel reg. n. 178 del 2002. Infatti, se è pur vero che ai fini della tutela degli interessi primari dei consumatori la nozione di impresa alimentare, quale destinataria delle regole, abbraccia in linea di principio tutti gli operatori presenti nella filiera, da quelli agricoli di base a quelli industriali e commerciali, è altrettanto indubbio che nella realtà effettuale, l'obiettivo "separatezza" nei rapporti tra operatori agricoli e consumatori finali, a causa della tuttora inadeguata presenza delle c.d. "filiera corte", comporta che, a prescindere dai profili strettamente salutistici ed igienici, l'attenzione del sistema di *food law* si concentri fondamentalmente sulle relazioni tra gli operatori commerciali ed industriali e tra tutti questi ed i consumatori

---

<sup>37</sup> Sulla necessità di tener conto del complessivo *non-commodity output* delle strutture agricole ai fini di una più corretta *agri-food value chain*, si v. la recente proposta analitica di F.F. FAGIOLI, L. ROCCHI, L. PAOLOTTI, R. SŁOWIŃSKI, A. BOGGIA, *From the farm to the agri-food system: A multiple criteria framework to evaluate extended multi-functional value*, in 79 *Ecological Indicators*, 2017, p. 91 ss.

finali in ordine sia alla sicurezza sanitaria ed igienica dei prodotti, sia alla loro presentazione proprio al fine di non distorcere le aspettative consumeristiche di questi ultimi. In definitiva, esso riguarda un ambito dell'esperienza sociale-economica e giuridica che è in larga parte fuori dal centro di attenzione del diritto agrario.

Ciò rende evidente che la questione sottesa ai rapporti tra *agricultural law* e *food law*, sulla base dei paradigmi giuridici presenti nell'attuale esperienza europea, non è riconducibile ad una astratta competizione di "saperi" e di "specializzazioni culturali", secondo convenzioni accademiche, ma attiene in primo luogo alla correttezza dell'approccio in termini di politica del diritto e di principi.

A questo riguardo è sufficiente, a titolo esemplificativo, richiamare un problema fondamentale al centro dell'attenzione in Europa in questa fase storica relativa alle modalità con cui affrontare i profondi squilibri che emergono nel sistema agro-alimentare in ordine ai rapporti di forza tra gli operatori presenti nello stesso: profondi squilibri, ormai documentati da numerosissime indagini, per cui, in un sistema di libero mercato competitivo, si registra una netta distanza tra i prezzi (oltremodo bassi) che il mercato "impone" ai produttori agricoli ed i prezzi (significativamente più alti) che i consumatori finali pagano a favore degli operatori commerciali della distribuzione.

Orbene, in questa stagione si fronteggiano due indirizzi di politica del diritto alla cui base, a ben vedere, si presenta il rischio di una voluta quanto distorcente confusione tra i rispettivi piani su cui si collocano le rispettive analisi dell'*agricultural law* e della *food law*.

Infatti, a proposito della disciplina *antitrust*, la prospettiva favorevole alla visione unitaria del sistema alimentare in funzione della tutela esclusiva dei consumatori finali secondo il paradigma proprio della *food law* viene utilizzata consapevolmente dalla Commissione Europea al fine di ridimensionare, sino al punto da distorcerla del tutto, la prospettiva propria dell'*agricultural law* il cui paradigma di fondo è quello della tutela dei *farmers*.

Tale indirizzo è finalizzato, a ben vedere, ad erodere l'eccezionismo agricolo presente nelle *Grundnormen* del Trattato dell'Unione, al fine di sovvertire il primato della PAC a favore della disciplina comune della concorrenza. Esso si esprime fundamentalmente in un

approccio che, nel partire dalla tutela dei consumatori finali, in linea con la *food law* e con la disciplina generale in materia di *competition law*, mira in primo luogo ad analizzare le questioni relative ai rapporti tra i diversi operatori della filiera nella prospettiva indifferenziata dell'unitario sistema alimentare, senza distinguere i rapporti in cui sono coinvolti direttamente i *farmers* da quelli che intervengono tra gli altri operatori lungo la filiera<sup>38</sup>.

In secondo luogo, sebbene il sistema positivo del diritto agrario europeo si basi proprio sul primato della PAC sulle regole comuni della concorrenza, si tende progressivamente a minimizzare il rilievo della PAC. Questa viene presentata come semplice occasione per eccezionali deroghe alla disciplina generale *antitrust*, sempre che queste siano in grado di assicurare efficienza al mercato alimentare secondo il modello proprio dell'art. 101, par. 2, del TFUE, sul presupposto, taciuto, secondo il quale l'efficienza del mercato costituirebbe il contenuto finalistico anche della PAC alla stessa stregua di quanto previsto per gli altri settori economici.

L'altro indirizzo, viceversa, mira a che si rispetti il primato della PAC tuttora presente nel trattato dell'Unione e, dunque, che non si prospetti quella sovrapposizione tra *agricultural law* e *food law* tale per cui, a dispetto di quanto pur presente nell'art. 39 del TFUE, il primato nella tutela riconosciuto ai consumatori finali sia di fatto lo schermo di facciata dietro il quale giustificare pienamente il sacrificio – anche in termini di semplice perdita di specifica rilevanza – della posizione propria dei produttori agricoli (alla cui tutela si rivolge

---

<sup>38</sup> Al riguardo, gli indirizzi che emergono nella recente esperienza europea sono molto preoccupanti. Se da una parte si tende a ridimensionare l'eccezionalismo agricolo, al fine di rendere l'associazionismo agricolo concretamente inoffensivo (si v. al riguardo quanto emerso a seguito della decisione della corte di Giustizia nel caso indivia su cui v. per tutti C. DEL CONT e A. JANNARELLI, *Research for AGRI Committee – New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018) dall'altro si favoriscono, senza esitazioni, ulteriori fenomeni di concentrazione nel settore alimentare tra i colossi dell'industria. Si pensi al recente acquisto della Monsanto da parte della Bayer: sul punto si v. A. DOUGLAS, *Agribusiness and Antitrust: The Bayer-Monsanto Merger, Its Legality, and Its Effect on the United States and European Union*, 7 *Global Bus. L. Rev.*, 2018, p. 156 ss.; nonché I. LIANOS, *The Bayer/Monsanto merger: a critical appraisal*, rinvenibile all'indirizzo <https://www.bundestag.de/blob/561882/.../sv-lianos-data>.



proprio l'art. 39 del Trattato) a favore, di fatto, dei soggetti forti presenti nella catena alimentare e che sono dediti alla trasformazione, commercializzazione e distribuzione degli alimenti a base agricola.

Sicché, ad es., a voler restare sul terreno della sola politica *anti-trust*, bisognerebbe da un lato favorire effettivamente l'associazionismo dei produttori agricoli per rinforzarne il potere contrattuale sui mercati<sup>39</sup>, dall'altro combattere seriamente i processi di concentrazione sempre più avanzati che sono in atto tra i colossi delle industrie alimentari e della grande distribuzione attraverso un rafforzamento della tutela *antitrust* contro i monopoli a livello soprattutto internazionale oltre che nazionale<sup>40</sup>. Come è stato di recente suggerito in una ricerca teorica<sup>41</sup>, non può trascurarsi la specificità della catena alimentare, ossia la singolare distribuzione del potere di mercato che si registra nella stessa. In questa, infatti, è ai due estremi che si collocano le posizioni di debolezza – ossia quella dei produttori agricoli e quella dei consumatori, sicché una politica *antitrust* che voglia essere efficace non può occuparsi di un solo versante, posto che gli effetti dell'intervento su uno solo di essi è destinato a ricadute non controllabili sull'altro, ma deve procedere contemporaneamente su entrambi questi fronti: solo così si potrebbero equilibrare nell'interesse generale i vantaggi dei *farmers* e quella dei consumatori finali, proprio secondo la visione prospettica accolta dall'art. 39 del TFUE.

---

<sup>39</sup> Sugli ultimi sviluppi della questione dopo la sentenza della corte di Giustizia nel caso *indivia* e l'adozione del reg. n. 2393 del 2017 si rinvia per tutti a C. DEL CONT e A. JANNARELLI, *Research for AGRI Committee – New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020*, cit.

<sup>40</sup> Sul tema si rinvia per tutti a E. ELHAUGE e D. GERADIN, *Global Competition Law and Economics*, Bloomsbury, 2011. Anche negli stessi Stati Uniti, si registra attualmente un movimento critico nei confronti dell'atteggiamento "morbido" da tempo seguito circa la concentrazione lungo la filiera agro-alimentare secondo le direttive efficientistiche della Chicago School, sino al punto da far invocare il ritorno alla tradizionale lettura in ordine alle finalità chiaramente antimonopolistiche della disciplina *antitrust*. Sui limiti di questa impostazione si v. il *caveat* da ultimo mosso da C. SHAPIRO, *Antitrust in a time of populism*, in 61 *International Journal of Industrial Organization*, 2018, p. 714 ss.

<sup>41</sup> Ci si riferisce al contributo di T. XIA e B. SANCEWICH, *Interaction between buyer power in agricultural procurement and seller power in food retailing, and optimal allocation of anti-trust efforts*, in *Agricultural and Food Economics*, 2018.

4. Le considerazioni fin qui avanzate a partire dalla *food safety* hanno inteso da un lato esplorare la distinzione tra le prospettive analitiche proprie del *diritto agrario* e quelle del *diritto alimentare*, dall'altro rimarcare che sul terreno comune di incontro costituito dall'area delle relazioni agro- alimentari è indispensabile pur sempre non deviare dall'osservanza dei rispettivi principi costitutivi relativi alla protezione e promozione degli interessi dei *farmers* e dei consumatori finali: interessi rispetto ai quali, alla luce della normativa vigente, quelli degli altri operatori presenti nella filiera alimentare si collocano pur sempre in posizione subordinata.

In realtà, tornando allo slogan evocato nelle prime pagine “*no farms, no food*” è bene ricordare che lo sviluppo in Europa dell'attenzione per la *food safety* a partire dai primi anni del nuovo secolo è intervenuto nel momento storico in cui, a livello mondiale, la questione relativa alla disponibilità di prodotti alimentari sufficiente a risolvere i problemi della fame nel mondo sembrava avviata a soluzione. Anche per via della acquisita “abbondanza”, la competizione sui prodotti si era andata focalizzando sulla loro differenziazione in termini di *food quality* e di affinamento delle esigenze circa la salvaguardia della *food safety* con lo spostamento dell'attenzione dal solo controllo igienico sanitario degli alimenti alla prevenzione di rischi sempre nuovi e crescenti dovuti all'innovazione delle tecniche di produzione, conservazione, e confezionamento degli alimenti.

Ebbene, la crisi mondiale emersa nel 2008, con l'impennata dei prezzi dei prodotti agricoli e l'accentuarsi drammatico delle difficoltà di approvvigionamento alimentare sofferte da molti Paesi, ha riproposto all'attenzione della politica economica e delle scienze sociali il tema della *food security*, ossia del tema centrale della *farm policy* e, al tempo stesso, tradizionale dell'*agricultural law*. Infatti, storicamente, lo sviluppo della produzione agricola in grado di rispondere adeguatamente alla domanda alimentare del mercato ha rappresentato la via maestra per coniugare la promozione degli interessi degli agricoltori con il soddisfacimento adeguato delle aspettative alimentari dei consumatori finali.

Le cause di quanto emerso nel 2008 sono state al centro di una amplissima letteratura che ha esplorato a fondo le interconnessioni

ormai globali dei fenomeni economici legati all'utilizzo agricolo delle terre ed ai mercati agricoli, in particolare ai mutamenti profondi intervenuti a livello del c.d. *food regime*.

Ai fini della presente riflessione merita qui limitarsi a richiamare i risultati di tale analisi. La crisi emersa nel 2008, lungi dall'essere congiunturale, è apparsa come la diretta conseguenza proprio della contrazione a livello delle politiche economiche e del diritto dell'eccezionalismo agricolo, per via dell'impostazione culturale incline ad applicare a livello della stessa economia globale ed in misura radicale anche al settore agricolo, che resta pur sempre la fonte primaria dell'alimentazione umana, l'approccio neo-liberista già adottato per gli altri settori economici<sup>42</sup>. Come dire, che si è ritenuto di non dover più tener conto sia dei caratteri strutturali dei mercati agricoli, sia del nesso profondo tra i concreti singoli territori e l'agricoltura quale fonte primaria della produzione agricola destinata alla alimentazione. Sicché, a dispetto dei singolari caratteri strutturali propri dei mercati agricoli, ossia di quei caratteri che, in assenza di adeguate contromisure, portano inevitabilmente alla c.d. *market failure*, si è venuta a determinare una vera e propria "*globalization of market failure*"<sup>43</sup> nel settore agricolo, con gravi negative ripercussioni tanto sulla complessiva offerta di prodotti alimentari ed i relativi prezzi, quanto sugli stessi equilibri socio-economici nei territori destinati nei singoli Paesi alla produzione agricola.

In primo luogo, infatti, il venir meno del sistema di orientamento delle produzioni agricole assicurato in passato mediante interventi pubblici sui mercati agricoli e sui prezzi delle derrate ha indotto gli agricoltori ad affrontare il mare aperto circa le scelte più remunerative. A prescindere dagli effetti in termini di instabilità dei prezzi e dei mercati conseguenti all'obiettiva carenza per i singoli produttori di un sistema di informazioni in grado di permettere scelte colturali rispondenti effettivamente alla domanda del mercato, il venir meno

---

<sup>42</sup> Sul punto si v. F. MOORE LAPPE e J. COLLINS, *World Hunger: 10 Myths*, Oakland, 2015; per altri riferimenti si rinvia al nostro *Cibo e diritti*, Torino, 2016.

<sup>43</sup> Si utilizza qui la espressione prospettata nel lucido saggio di J.K. BOICE, *The Globalization of Market Failure? International Trade and Sustainable Agriculture*, in PERI Political Economic Research Institute, 1999.

degli indirizzi produttivi di fonte pubblica ha indotto moltissimi produttori a destinare le loro produzioni non più al settore alimentare, bensì a quello energetico, in modo da utilizzare le produzioni agricole per ottenere biodisel. Per cui una prima contrazione significativa, a livello globale, dell'offerta agricola destinata all'alimentazione umana non è stata causata da una riduzione effettiva delle produzioni in quanto tali, ma solo dal fatto che una parte cospicua della produzione agricola di base è stata destinata al mercato energetico.

Per altro verso, per ragioni pur sempre economiche, dovute alla diversa redditività dei relativi mercati, nell'ambito delle produzioni agricole destinate all'alimentazione umana, la quota riguardante la diretta alimentazione umana ha conosciuto una sensibile contrazione a favore della produzione agricola di alimenti per il bestiame in conseguenza dei significativi spostamenti della domanda alimentare, emersi in importanti aree geografiche, dai consumi di vegetali ai consumi di carni. In particolare, l'accresciuta destinazione delle terre alla produzione di mais per l'alimentazione animale ha ridotto drasticamente quelle utilizzate per la produzione di vegetali dirette al consumo umano.

Il combinarsi di queste due circostanze dovute all'applicazione del puro sistema di libero mercato anche alla produzione agricola di base ha indubbiamente portato ad una contrazione a livello globale dell'offerta alimentare. La scarsità di cibo ha, a sua volta, determinato una impennata dei prezzi che ha messo in grave difficoltà i Paesi più poveri impossibilitati ad assicurarsi gli approvvigionamenti adeguati al bisogno: di qui l'accentuata drammatica emersione di carestie e di rivolte causate dalla carenza di cibo<sup>44</sup>.

I fenomeni, qui sinteticamente richiamati, si sono altresì saldati con i profondi mutamenti emersi nei Paesi più poveri per effetto della progressiva modifica dei rapporti tra *nord* e *sud* del mondo e l'abbandono delle tradizionali politiche assistenzialistiche nei confronti

---

<sup>44</sup> Per una ricognizione di quanto accaduto negli ultimi anni si v. da ultimi C.P. MARTIN-SHIELDS, W. STOJETZ, *Food security and conflict: Empirical challenges and future opportunities for research and policy making on food security and conflict*, in *World Development*, 2019.

dei Paesi più arretrati: politiche che, a loro volta, avevano sostituito il colonialismo di stampo ottocentesco. Nella stagione storica a noi più vicina la subordinazione dell'agricoltura dei Paesi arretrati alle esigenze dell'economie più avanzate è stata affidata:

a) nel migliore dei casi a processi di integrazione per via contrattuale mediante i quali poche società multinazionali hanno orientato le economie agricole di molti Paesi verso la produzione di merci che rispondono alle esigenze alimentari di mercati lontani, con la conseguenza di sottrarre vaste aree territoriali alla produzione di derrate rispondenti alla domanda alimentare indigena;

b) ovvero al c.d. *land grabbing*<sup>45</sup> realizzato, nel migliore dei casi, mediante la stipula di contratti con i quali enormi territori presenti in alcuni Stati – in particolare quelli africani –, sono concessi in godimento per lunghi periodi a favore di società multinazionali, se non addirittura di Stati sovrani, e dunque sottratti alla fruizione da parte delle popolazioni residenti nei medesimi luoghi con la riduzione delle produzioni rispondenti alla effettiva domanda alimentare locale<sup>46</sup>.

Non è necessario in questa sede ripercorrere indagini minuziose sulle questioni qui richiamate. Esse hanno fornito le premesse sulle quali si è aperto un ampio dibattito incentrato rispettivamente da un lato sull'introduzione anche in molte Costituzioni del *right to food*<sup>47</sup> e dall'altro sulla crescente resistenza al *food regime* che si è andato

---

<sup>45</sup> Sul fenomeno si rinvia per tutti all'ampia bibliografia segnalata da J LEE, *UPDATE: Contemporary land Grabbing, Research, and Bibliography*, rinvenibile nel sito [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary\\_Land\\_Grabbing1.html](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary_Land_Grabbing1.html). Tra i più recenti contributi si v. M. EDELMAN, R. HALL, S.M. BORRAS JR., B. WHITE, I. SCOONES, W. WOLFORD, *Global Land Grabbing and Political Reactions 'from Below'*, Routledge, 2019 e M. GEMMA GRILLOTTI DI GIACOMO, P. DE FELICE, *Land grabbing e land concentration. I predatori della terra tra neocolonialismo e crisi migratorie*, Milano, 2018.

<sup>46</sup> In tale prospettiva, come si è giustamente osservato, la *food security* finisce con incontrarsi saldamente con la *national security* persino per esigenze di difesa militare in ragione dei riconosciuti effetti negativi che la vulnerabilità del *food system* può determinare sulla sicurezza nazionale: significativo al riguardo che nel 2018 per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale il governo degli Stati Uniti mediante il *National Defense Authorization Act* abbia riconosciuto il *global food systems «as direct defense and national security concern»*.

<sup>47</sup> Sulla giustiziabilità di tale diritto, si v. il recente contributo di H. A. TURA, *The Right to Food and Its Justiciability in Developing Countries*, 7 *Haramaya L. Rev.*, 2018, p. 48 ss.

affermando a livello globale da parte dei Paesi più colpiti dalla contrazione della loro autonomia decisionale e che è alla base della rivendicazione della c.d. *food sovereignty*<sup>48</sup> nonché dell'attenzione per questa ultima anche nei Paesi sviluppati<sup>49</sup>.

Ai nostri fini, preme rimarcare che in questa congiuntura storica la *questione agraria*, in termini di protezione e sviluppo di una agricoltura al servizio dell'alimentazione, ha riassegnato all'*agricultural law* un'indubbia centralità affinché possano in concreto saldarsi *food security* e *food safety*. Non vi è dubbio, infatti, che sono molte le disfunzioni che incidono lungo la filiera sino alla fase del consumo finale e che determinano una dispersione inaccettabile dei prodotti in termini di sprechi<sup>50</sup>. Tuttavia, è altrettanto chiaro che il riorienta-

---

<sup>48</sup> Sulle tematiche segnalate nel testo si rinvia al nostro *Cibo e diritti* cit.: ivi ampia bibliografia. Si v. inoltre O, DE SCHUTTER e C.Y. CORDES (a cura di), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Hart, 2011. Per la più recente bibliografia si v. K. DEKEYSER, L. KORSTEN e L. FIORAMONTI, *Food sovereignty: shifting debates on democratic food governance*, in 10 *Food Security*, 2018, p. 223 ss. Sulle diverse letture della *food sovereignty* si v. la recente preziosa analisi di K. JANSEN, *The Debate on Food Sovereignty Theory: Agrarian Capitalism, Dispossession and Agrecology*, in 42 *The Journal of Pesant Studies*, 2015, p. 213 ss.

<sup>49</sup> Per una rassegna sul punto si v. di recente M.C. NAVIN e J.M. DIETERLE, *Cooptation or solidarity: food sovereignty in the developed world*, in 35 *Agric. Hum. Values*, 2018, p. 319 ss. Quanto agli Stati Uniti, si v. J. CLENDENNING, W.H. DRESSLER e C. RICHARDS, *Food justice or food sovereignty? Understanding the rise of urban food movements in the USA*, in 33 *Agr. Hum. Value*, 2016, p. 165 ss. Sull'esperienza minoritaria offerta dalla c.d. *alternative food network* si v. per tutti N. WALD e D. P. HILL, 'Rescaling' *alternative food systems: from food security to food sovereignty*, ivi, 2016, p. 203 ss.

<sup>50</sup> La dispersione dei prodotti alimentari lungo la filiera ha assunto negli ultimi decenni un rilievo imponente si da suggerire la necessità di adeguati correttivi al fine di evitare sprechi che incidono sulla *food security*. Di qui l'attenzione e lo sviluppo della c.d. economia circolare, ossia la ricerca di soluzioni tecniche ed operative finalizzate ad evitare gli sprechi mediante strumenti più sofisticati sia di prevenzione sia di recupero e riutilizzo di risorse che altrimenti andrebbero non solo perdute, ma destinate in quanto rifiuti a dar vita a nuovi costi (per utili riferimenti in ordine all'esperienza europea si v. L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare Profili introduttivi*, Bari, 2018). Per la esperienza nord-americana si v. il recente saggio di S.J. MORATH, *Regulating Food Waste* in 48 *Texas Environmental L. J.*, 2018, p. 239 ss.

Sull'economia circolare si è sviluppata una ampia letteratura: per una prima indicazione si v. FOOD AND AGRICULTURAL ORGANISATION, *Global Food Losses and Food Waste. Extent, Causes and Prevention*, Roma, 2011; sul tema è nata anche una rivista specializzata la *Resources, Conservation & Recycling*. Quanto al problema giuridico relativo al raccordo tra la normativa sui rifiuti e la *food law*, ossia al tema circa la qualificazione di un alimento come rifiuto, a prescindere dalla sua persistente commestibilità, si

mento delle produzioni primarie agricole verso la destinazione alimentare esige una riattenzione per il governo dell'attività agricola primaria. Ciò, in definitiva, implica l'inevitabile riconoscimento, in termini di politica del diritto e di politica economica, del c.d. *eccezionalismo agricolo*<sup>51</sup>, in particolare la necessità da un lato di abbandonare la prospettiva semplicistica costituita dall'applicazione

---

v. l'originale contributo di C. BRADSHAW, *Waste Law and the Value of Food*, in 30 *Journal of Environmental Law*, 2018, p. 311 ss.

Per quanto riguarda il sistema agro-alimentare è del resto evidente che nel settore primario il tema degli sprechi si intreccia con i problemi relativi ai limiti di funzionalità dei mercati agricoli: è sufficiente pensare, ad es., da un lato alla produzione primaria invenduta per via dei prezzi troppo bassi che non coprono i costi di raccolta, dall'altro alle eccedenze della produzione rispetto alla domanda. Il che rafforza la conclusione secondo la quale anche la questione relativa all'eliminazione degli sprechi rientra necessariamente nei temi da affrontare nella prospettiva dell'*agricoltura sostenibile*: sul punto si v. per tutti le indicazioni di B. LIPINSKI *et al.*, *Reducing Food Loss and Waste*. W.P., Installment 2 of *Creating a Sustainable Food Future*. Washington, DC, World Resources Institute, 2013 in <http://www.worldresourcesreport.org>. Peraltro le questioni strettamente economiche si intrecciano con quelle sociali: non è un caso che mentre nei Paesi sviluppati lo spreco si concentra nelle fasi del consumo e della trasformazione industriale, nei Paesi in via di sviluppo lo spreco si concentra proprio durante la coltivazione, il raccolto e l'immagazzinaggio: sul punto si v. WORLD RESOURCES INSTITUT, *Creating a sustainable food future*, Report 2013-14.

<sup>51</sup> Per una sintesi del problema alla luce dei mutamenti storici intervenuti si v. J. WILKINSON, *Food security and the global agrifood system: Ethical issues in historical and sociological perspective*, in 7 *Global Food Security*, 2015, p. 9 ss. Discorso ben diverso è quello relativo ai contenuti ed ai limiti dell'"eccezionalismo agricolo". Al riguardo, pur se datato, si v. il saggio di G. SKOGSTAD, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States*, in 11 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 1998, p. 463 ss. Su questo tema il dibattito è tuttora molto aperto anche in considerazione della diversa declinazione che dello stesso si è prospettato nella varie esperienze giuridiche a proposito ad es. della normativa *anti-trust*, dello statuto dell'impresa, della disciplina dei rapporti di lavoro, della legislazione sulle crisi di impresa e sulla protezione dell'ambiente. Per una utile rappresentazione della situazione presente negli Stati Uniti si v. la dissertazione di S.O. RODMAN, *Agricultural Exceptionalism in U.S. Policies and Policy Debates: a Mixed Methods analysis*, J. Hopkins University, 2016. In ordine ad una opportuna revisione critica di quanto emerso in tale esperienza e che ha portato ad un trattamento sin troppo disinvoltamente agevolato per i *farmers* in merito alla disciplina sugli inquinamenti e sulle garanzie per i lavoratori agricoli, si v. la recente rassegna offerta da M. MORTAZAVI, *Food, Fracking, and Folly*, in 50 *Arizona State Law Journal*, (2018), p. 617 ss.

Sulla innegabile necessità di conservare in Inghilterra un trattamento speciale per l'agricoltura dopo la *Brexit* si v. M. CARDWELL, *Brexit and Agriculture: Implementing a New Legal framework for Agricultural Support*, in 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 311 ss.

meccanica anche al settore primario del modello del mercato auto-regolantesi secondo il neoliberismo tuttora imperante, dall'altro di fare tesoro degli effetti perversi cui ha portato il protezionismo e l'assistenzialismo quali emersi nella esperienza storica europea e internazionale nel secolo scorso.

Più precisamente, non si tratta di rimettere indietro le lancette della storia, ossia di riprendere una politica dei prezzi agricoli amministrati, sì da confondere il perseguimento della *food security* con la *farmer security*, ma, al tempo stesso, non si possono trascurare o addirittura negare le peculiarità dei mercati agricoli e la posizione di debolezza in cui versano i *farmers*. Del resto, l'irreversibilità, per certi versi, dei processi di globalizzazione dell'economia esclude che si possa pensare di ritornare a politiche agricole nazionali in nome di un sovranismo velleitario e di facciata: sovranismo pur sempre diverso, comunque, dalla più complessa ambiziosa prospettiva di politica del diritto rappresentata dal movimento che si ispira alla c.d. *food sovereignty*.

Nell'attuale stagione, il diritto agrario non può che guardare, al tempo stesso, al *locale* ed al *globale* e, però, non solo in ragione dell'intreccio sempre più forte tra la dimensione "periferica" dei fenomeni economici e quella transnazionale e della irriducibile presenza del profilo locale nella cultura del cibo<sup>52</sup> a dispetto del sistema fondato sul c.d. *placeless food*<sup>53</sup>. Infatti, a fronte dei processi di omogeneizzazione delle esperienze guidate dalla normalizzazione intrinseca

---

<sup>52</sup> Sul rilievo del profilo socio-culturale in ordine alla presenza e percezione della *food security*, si v. di recente il saggio di E. BRIONES ALONSO, L. COCKX, J. SWINNEN, *Culture and food security*, in 17 *Global Food Security*, 2018, p. 113 ss.; per una lettura in chiave storica della situazione in Occidente si v. R.M. CHILES e A.J. FITZGERALD, *Why is meat so important in Western history and culture? A genealogical critique of biophysical and political-economic Explanations*, in 35 *Agric. Hum. Values*, 2018, p. 1 ss.

<sup>53</sup> Su questo ultimo profilo si v. la ricerca curata da K.M. FITZPATRICK e D. WILLIS (a cura di), *A Place-Based Perspective of Food in Society*, Plagrave, 2015 nonché A.G. PAPPADOPOULOS, *Naming Food After Places: Food Relocalisation and Knowledge Dynamics in Rural Development*, Routledge, 2016. È indubbio, infatti, che una delle caratteristiche fondamentali della moderna industrializzazione della produzione alimentare è che da un lato gli operatori agricoli non sanno chi consumerà i loro prodotti e dall'altro i consumatori non hanno alcuna idea di chi ha prodotto gli alimenti di base, come li ha prodotti e dove ciò è avvenuto.



ai processi industriali moderni, che oggi opera a livello globale, non solo resistono, ma tendono a svilupparsi molteplici e tra loro diverse filiere c.d. corte<sup>54</sup>, per cui il panorama complessivo anche della stessa agricoltura destinata alla alimentazione è pur sempre plurale. Esso conosce articolazioni nuove che, peraltro, non guardano nostalgicamente al passato preindustriale, ma utilizzano opportunamente anche le nuove tecnologie a basso costo. Si pensi, in primo luogo, a quelle informatiche che, a tacer d'altro, permettono:

a) le vendite *on line* per cui i *farmers* possono dar vita ad originali circuiti di commercializzazione che permettono loro di mettersi direttamente in contatto con i consumatori finali, al di fuori del sistema della grande distribuzione, nonché più in generale;

b) la creazione dei c.d. *alternative food networks*<sup>55</sup> che si aggiun-

---

<sup>54</sup> Sul fenomeno, in crescita in molti Paesi europei, si v. il rapporto elaborato per l'assemblea nazionale francese da B. ALLAIN, *Le circuits courts et la relocalisation des les filières agricoles et alimentaires*, 2015. In realtà, anche negli Stati Uniti sono emersi negli ultimi due decenni movimenti ed iniziative volte non solo a sviluppare e strutturare circuiti di mercato locale (si v. A.J. COHEN, *The Law and Political Economy of Contemporary Food: Some Reflections on the Local and the Small*, 78 *Law & Contemp. Probs.*, 2015, p. 101) talora del tutto alternativi a quelli propri dell'*agribusiness* e della grande distribuzione (si v. al riguardo i saggi su *Cooperatives and Alternative Food Systems Initiatives* ospitati nel 4 *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 2014), ma anche a attivare operativamente interventi in termini di *food justice*, promuovendo l'attenzione per queste tematiche anche nelle *law schools*: sul punto si v. *ex multis* la rassegna offerta da M. NESTLE e W. A. MCINTOSH, *Writing the Food Studies Movement*, in 13 *Food, Culture & Society*, 2010, p. 159 ss.; KESSLER e E. CHEN, *Food Equity, Social Justice, and the Role of Law Schools*, del novembre 2015 nell'ambito della *Global Food Initiative* presso la UCLA School of Law.

Per altro verso, il rilievo crescente per la *food policy* in una società dinamica come quella nord-americana ben si può cogliere se si considerano le numerose riviste sorte per occuparsi del tema dal punto di vista economico, politico e culturale oltre che scientifico in senso stretto. Il che non toglie che il sistema egemonico industriale ostacoli siffatte iniziative: sul punto si v. D.S. CONNER, *Expressing values in agricultural markets: An economic policy perspective*, in 21 *Agriculture and Human Values*, 2004, p. 27 ss.

<sup>55</sup> Sul tema si v. la recentissima messa a punto di R. MICHEL-VILLAREAL, M. HINGLEY, M. CANAVARI e I. BREGOLI, *Sustainability in Alternative Food Networks: A Systematic Literature Review*, in 11 *Sustainability*, 2019, p. 858 ss.; nonché A. CORSI, F. BARBERA, E. DANSERO, C. PEANO (a cura di), *Alternative Food Networks An Interdisciplinary Assessment*, Palgrave, 2018; S. FORSELL e L. LANKOSKI, *The sustainability promise of alternative food networks: an examination through "alternative" characteristics*, in 32 *Agric Hum Values*, 2015, p. 63 ss. Si v. altresì *ex multis* D. MAYE e J. KIRWAN, *Alternative food networks*, in *Sociopedia.isa*, 2010 ivi altri ampi riferimenti bibliografici. Per una analisi

gono alla singolare esperienza di nicchia rappresentata dalla c.d. *community supported agriculture*<sup>56</sup>.

In questa direzione, senza certo disperdere la sua articolata ricchezza contenutistica, è indubbio il rinnovato rilievo per la complessiva funzione produttiva dell'agricoltura centrata pur sempre, ma non in termini esaustivi, sul legame con la *food law*. Tale funzione non può che basarsi su una rinnovata *farm policy*, nei termini di una politica, anche del diritto, che ponga al centro dell'attenzione le strutture agrarie nelle loro plurali articolazioni e funzioni, ossia secondo le diverse realtà territoriali e socio-culturali in cui esse sono presenti, nonché del rapporto che esiste tra siffatte strutture ed il complessivo ambiente in cui esse operano.

Andando oltre quanto lucidamente segnalato da Tullio Ascarelli più di mezzo secolo fa<sup>57</sup>, attualmente la ricerca in materia di *agricultural law* esige, sul piano del metodo, una indispensabile apertura comparatistica: la sola in grado, oggi, di comprendere la diversità delle esperienze e, al tempo stesso, di cogliere la complessità del reale, considerata la cronologica coesistenza nel mondo, attualmente "imposta" dalla globalizzazione dell'economia, di realtà ed esperienze sociali ed economiche che riflettono stagioni storiche tra loro diverse.

Sotto questo profilo, le tematiche al centro del moderno diritto agrario sono destinate ad arricchirsi e ad accrescersi, senza peraltro che il patrimonio giuridico accumulato nel passato vada perduto, po-

---

su esperienze in atto si v. E. DANSERO e M. PUTTILLI, *The Multiple territorialities of Alternative Food Networks. Six cases from Piedmont region, Italy*, Local Environment., 2012.

<sup>56</sup> Queste comunità costituite da operatori agricoli e consumatori sono emerse nell'esperienza nord-americana: si v. il rapporto a cura di T. GROH e S. MCFADDEN, *Farms of Tomorrow Revisited: Community Supported Farms – Farm Supported Communities*, Biodynamic Farming and Gardening Association, USA, 1998; più di recente C.M. PORTER, *Growing our own: Characterizing food production strategies with five U.S. community-based food justice organizations*, in 8 *J. of Agriculture, Food Systems and Community Development*, 2018, p. 167 ss., ivi ampia bibliografia. Quanto allo sviluppo di siffatte comunità anche nei Paesi europei si v. la rassegna curata dall'European CSA Research Group, *Overview of Community supported agriculture in Europe*, 2016.

<sup>57</sup> Si v. T. ASCARELLI, *Il diritto comparato e la rivoluzione agraria*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario, valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani*, Firenze, 22-24 ottobre 1955, Milano, 1958, p. 51 ss.

sto che esso resta tuttora prezioso per comprendere la complessità del reale. In altri termini, le questioni di immediata attualità legate, nella prospettiva della *food law*, alla commercializzazione delle produzioni nelle filiere agro-alimentari, proprie dell'agricoltura industrializzata, non possono certo far cadere nel nulla – del resto anche perché propedeutiche alle prime – quelle relative alla produzione agricola, a partire dalle tematiche fondiari circa la preservazione del territorio rurale, sia da usi alternativi a quelli agricoli, tanto più se potenzialmente irreversibili, sia dal proliferare, senza più controllo, di regole contrattuali di godimento risultanti predatorie e distruttive della fertilità delle terre e dell'ambiente; per non parlare, infine, delle tematiche aventi ad oggetto le modalità circa lo svolgimento dell'attività produttiva agricola e dell'uso delle acque che sono determinanti per la conservazione in futuro delle stesse basi fisiche dell'agricoltura.

Solo chi ignora la storia, in generale, e la storia del diritto, in particolare, può ritenere che stare al passo con i tempi significhi fare il vuoto alle proprie spalle sulla base di inescusabili semplificazioni, illudendosi che appiattirsi acriticamente sulle sole novità del presente sia sufficiente per riscattarsi dal non aver avuto gli strumenti culturali idonei a comprendere il passato.

5. Il quadro delineato nelle pagine precedenti in ordine ai mutamenti registrati nella riflessione agraristica sinteticamente riassunto nella tematiche tra loro intrecciate e riconducibili ai fronti della *food safety* e della *food security* è comunque incompleto. Infatti, attualmente si registra lo strutturarsi di un nuovo più ampio fronte, anch'esso destinato non solo ad intrecciarsi con gli altri due, ma anche a conformarli.

Un decennio fa, nel fare il punto sul ruolo dell'agricoltura nell'esperienza giuridica europea si era osservato che «la funzione produttiva, tradizionalmente esaustiva dell'agrarietà, e successivamente arricchita dalla prospettiva del mercato, dei traffici internazionali, del consumo e della sicurezza alimentare etc, in definitiva nella prospettiva della filiera produttiva, convive attualmente con altre funzioni ormai diventate strategiche per la nostra epoca, quali la valorizzazione del territorio, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia della natura

come risorsa: obiettivi, questi ultimi, per il cui perseguimento la stessa tradizionale attività produttiva agricola può valere come semplice mezzo e non necessariamente come obiettivo o come orizzonte per di più esclusivi»<sup>58</sup>.

Ebbene, sullo specifico punto, deve osservarsi che attualmente il tema rappresentato dalla c.d. *sustainable agriculture* è sensibilmente maturato nell'elaborazione culturale e nella coscienza collettiva ed è destinato progressivamente a rappresentare il cuore delle politiche agricole e dunque a guidare nelle scelte normative volte a dare contenuto nuovo al diritto agrario proiettato nel futuro prossimo. Più precisamente, la principale novità rispetto al recente passato è che le stesse problematiche relative alla *food safety* e alla *food security* richiedono di essere impostate nell'ottica del c.d. "sviluppo sostenibile" in cui va a collocarsi la stessa agricoltura produttiva.

Come dire, in termini sintetici, che la complessiva attività agricola, sia essa diretta alla produzione di alimenti o di prodotti per usi diversi se da un lato, con specifico riferimento alla produzione di alimenti, è destinata vieppiù a conformarsi a modelli operativi finalizzati alla salvaguardia della *food safety*, dall'altro deve in ogni caso pur sempre adeguarsi ad un modello operativo rispettoso innanzitutto della *sostenibilità*, ossia che sia in grado di tenere sotto controllo le esternalità negative legate all'attività svolta in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare la ricorsività futura delle medesime attività ovvero a preservare le risorse naturali impiegate da processi irreversibili di corrosione e di distruzione. In particolare, l'esasperata applicazione del modello costituito dalla agricoltura industrializzata fondata sulle monoculture e sul ricorso fuori controllo alla chimica per i fertilizzanti e per le malattie della piante ha evidenziato in maniera sempre più evidente gli effetti perversi di una agricoltura c.d. *estrattiva*<sup>59</sup> ossia destinata da un lato a depauperare

---

<sup>58</sup> Così il nostro, Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 3 ss., in part. pp. 13-14.

<sup>59</sup> Su questa qualificazione, sia pure in termini non solo economici, si v. O.F. GIRALDO, *Ecologia politica de l'agricoltura, Agroecologia y Posdesarrollo*, San Cristóbal de las Casas, 2018.

le risorse impiegate senza la loro rigenerazione nel segno della circolarità, dall'altro a legittimare un modello economico in cui è sempre in negativo il bilancio tra il valore della produzione ottenuta e quello delle risorse utilizzate per conseguirla.

Ciò non significa negare la persistenza del carattere pur sempre plurale dell'agricoltura, quasi che il modello dell'agricoltura biologica o quello ancor più rigoroso della c.d. *agriculture de conservation des sols*<sup>60</sup> debbano imporsi, sì da segnare la sola strada da percorrere, con la totale eliminazione di quella che tuttora viene qualificata come l'agricoltura c.d. convenzionale ossia quella che fondamentale si colloca nel sistema agro-alimentare e agro-industriale globale e che nella modernità ha contribuito ad accrescere i rendimenti delle terre e favorire un migliore accesso al cibo rispetto all'età premoderna.

È indubbio, d'altra parte, come ha dimostrato una ampia letteratura scientifica e una assai ricca messe di indagini, che attualmente il settore primario contribuisce in misura elevata ai processi di inquinamento dell'ambiente e al determinarsi e consolidarsi del c.d. effetto serra. Secondo una recente ricerca dell'UNEP<sup>61</sup>, il *global food system*, inteso come il complesso di tutte le attività ed i processi che vanno dalla produzione al consumo finale, incluse le attività intermedie di trasformazione trasporto e distribuzione, è responsabile di circa il 60% delle perdite globali terrestri in termini di biodiversità, del 24% delle emissioni di gas, del 33% del degrado del suolo e

---

<sup>60</sup> Questa terza via tra l'agricoltura biologica e quella convenzionale è basata su tecniche produttive dirette tra l'altro a conservare i residui della colture sulle superfici con l'impianto di coperture vegetali durante i diversi cicli, a ridurre i lavori sui terreni e a puntare sulle rotazioni colturali: per una sintesi della sue caratteristiche si v. C. HENRICOT, *L'agriculture de conservation*, Institut Phytofar, 2013. Sullo sviluppo di tale pratica si v. F. LAURENT, *L'Agriculture de Conservation et sa diffusion en France et dans le monde Conservation Agriculture and its distribution in France and in the world*, in *Cybergeo – European journal of geography*, 2015 art. 747. Sui limiti di questa tecnica si v. R. LAHMAR, *Opportunités et limites de agriculture de conservation en Méditerranée. Les enseignements du projet KASSA*, rinvenibile nel sito <http://om.cibeam.org/article.php?IDPDF=6600080>. Circa l'attenzione per questa tecnica anche nella legislazione agricola europea si v. R. FRACASSO, *L'applicazione dell'agricoltura conservativa per garantire la funzionalità del suolo quale bene pubblico nella riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC)*, in *XLIII Incontro di studio del C.e.S.E.T.* p. 165 ss.

<sup>61</sup> Si v. il rapporto, *Food System and Natural Resources*, 2016.

dell'ipersfruttamento delle acque. Invero, per restare alla sola attività agricola in senso stretto, è attraverso l'uso massiccio della chimica, in termini di fertilizzanti, di anticrittogamici, etc., che si esercitano in prevalenza tanto l'attività di coltivazione delle terre quanto quella di allevamento di animali<sup>62</sup>. Orbene, se per un lungo arco di tempo si è ottenuto indubbiamente un significativo aumento dei rendimenti delle risorse impiegate, da alcuni decenni è emerso che tutto ciò ha comportato l'accumulo, in parte irriducibile, di un complesso di esternalità negative, sotto forma di degrado ed avvelenamento del suolo, delle acque e dell'aria, nonché di sviluppo di nuove malattie delle piante e degli animali sempre più aggressive. Ciò incide sulla consistenza e resistenza del patrimonio costituito dalle risorse naturali in quanto implica una grave contrazione della biodiversità che impoverisce in maniera irreversibile l'intero pianeta<sup>63</sup>. In altre parole, siffatto modo di produrre si rivela sempre di più diseconomico sia per gli stessi produttori, in termini redditività e di preservazione del valore dei fattori impiegati, sia per la collettività. A questo ultimo riguardo basta richiamare gli effetti dannosi, ed in parte irreversibili, subiti da tutto l'ambiente tale da portare ad un'alterazione significativa degli equilibri dell'intero ecosistema a partire dal clima<sup>64</sup>.

In effetti, l'acquisita consapevolezza circa l'interdipendenza tra l'economia e l'ambiente ha negli ultimi decenni evidenziato l'urgen-

---

<sup>62</sup> Sull'incidenza negativa sull'ambiente dovuta agli allevamenti si v. con riferimento alla esperienza europea il recente rapporto curato da GREEPEACE, *The dangerous intensification of animal farming in Europe*, 2019.

<sup>63</sup> Si v. al riguardo il recentissimo rapporto curato dalla FAO, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, a cura di J. BÉLANGER e D. PILLING, Roma, 2019.

<sup>64</sup> Sull'urgenza di porre riparo ai mutamenti climatici che in parte dipendono dal modo in cui si esercita anche l'agricoltura e che al tempo stesso incidono sulla stessa (mutamenti climatici che rientrano tra i *Sustainable Developments Goals* approvati a livello internazionale nel 2015 in sede ONU, i cc.dd. SDG) si v. per tutti B.M.CAMPBELL, J.HANSEN, J.RIOUX, C.M.STIRLING, S.TWOMLOW, E.(LINI)WOLLENBERG, *Urgent action to combat climate change and its impacts (SDG13): transforming agriculture and food systems*, in *34 Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2018, p. 13 ss. Per una illustrazione del documento sui *Sustainable Developments Goals*, si v. la guida curata dalla FAO, *Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs*, Roma, 2018. Il tema è di grande attualità anche in Europa: si v. il documento della Commissione COM (2018) 773 final, *A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*.

za di investire o comunque correggere seriamente la rotta sin qui seguita soprattutto alla luce dei guasti sin qui causati dall'uomo sia alle risorse del mondo, che sono pur sempre limitate, sia a tutti gli ecosistemi presenti sulla terra che sono tra loro connessi e che hanno rivelato di recente tutta la loro fragilità. In altre parole, la tematica coinvolge tutti i settori economico-produttivi e non certo solo quello riguardante la produzione agricola destinata alla alimentazione.

Ed invero, è da molti anni che, a livello della analisi economica e politica, si è posto il problema generale della c.d. *sostenibilità dello sviluppo* secondo la formula introdotta nel 1987 nel rapporto *Our Common Future* elaborato dalla *World Commission for the Environment and Development* (WCED) e noto come il rapporto Brundtland. In tale rapporto il termine “sviluppo sostenibile” presentava come paradigmi fondativi: 1) la necessità di prendere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future<sup>65</sup>; 2) il rispetto di adeguati limiti in ordine allo sfruttamento delle risorse naturali; 3) il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti ed obblighi; 4) un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo<sup>66</sup>.

Sul tema della sviluppo sostenibile si è accumulata una letteratura assai vasta dalla quale si può sinteticamente ricavare che la sostenibilità in termini generali si declina al plurale in relazione al preciso obiettivo che si vuole mettere in particolare evidenza. A titolo meramente esemplificativo si è ritenuto che un *sustainable state* è quello in cui: *a*) le utilità (o i consumi) non si riducono nel tempo; *b*) le risorse sono gestite in modo da assicurare il mantenimento delle opportunità di produzione per il futuro; *c*) il “capitale naturale” non si riduce nel

---

<sup>65</sup> La considerazione delle “generazioni future” assume un rilievo particolare nella nozione di sostenibilità in quanto il riferimento ad esse non rileva solo in ordine alla valutazione degli effetti delle decisioni da adottare, ma come parametro anche per individuarne correttamente il contenuto: sul tema con specifico riferimento anche alle esperienze italiane si v. il contributo di S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i “diritti delle generazioni future”: un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Diritto e Società*, 2018, p. 151 ss.

<sup>66</sup> Per la sintesi utilizzata nel testo si v. M.M. KENIG-WITKOWSKA, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, in *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2017, p. 64 ss.

tempo; *d*) le risorse sono gestite in modo da mantenere un rendimento sostenibile dei servizi da esse fornite; *e*) le condizioni richieste per la resilienza dell'ecosistema nel tempo devono ridursi. Peraltro, gli obiettivi ora richiamati in ordine alla sostenibilità non sono certo mutualmente esclusivi, sebbene siano espressione di proposte diverse. Essi, infatti, vanno considerati complementari e non certo in competizione tra loro. In ogni caso, alcune delle questioni fondamentali da affrontare, si pensi, a titolo puramente esemplificativo ai mutamenti climatici nonché ad altri situazioni di rischio per l'intero pianeta<sup>67</sup>, esigono risposte coordinate a livello internazionale<sup>68</sup>.

In definitiva, per utilizzare una formula sintetica<sup>69</sup> può dirsi che l'obiettivo fondamentale della sostenibilità è quello di assicurare, pur nella dinamicità dello sviluppo, un equilibrio tra il benessere umano e lo stato delle risorse richieste per ottenere siffatto benessere<sup>70</sup>: le differenze di fondo da cui derivano appunto la versione *weak* e quella *strong* della sostenibilità attengono al diverso rilievo che si vuole assegnare alle risorse naturali con l'evidente diversità delle strategie da seguire<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Per una recentissima ricognizione, si v. il rapporto a cura del WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Risks Report*<sup>14</sup>, 2019.

<sup>68</sup> Sul tema si v. R. LEAL-ARCAS, *Sustainability, Common Concern, and Public Goods*, 49 *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, 2017, p. 801 ss.

<sup>69</sup> Così, H.E. DALY e J.B. COBB, *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Beacon Press, 1991.

<sup>70</sup> Nei termini del testo si può comprendere l'impostazione equilibrata suggerita da T. JACKSON, *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*, 2009 che è ben lontana nel suo equilibrio dalle posizioni riconducibili alla scuola della c.d. decrescita felice a partire dalle teorie di S. LATOUCHE di cui si v. *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, 2008. Resta però ineludibile la necessità: *a*) che il "benessere" da prendere in considerazione non può essere visto solo dal punto di vista dei consumatori secondo il modello neoliberale oggi dominante; *b*) che in ogni caso le risorse naturali del pianeta sono limitate e non illimitate. Come dire, in altre parole, che la sostenibilità esige anche un mutamento dello stile di vita dei cittadini e una revisione critica dell'ideologia consumeristica: sul punto si v. il rapporto di T. TANSEY, *Sustainable Growth or Growth versus Sustainability*, Briefing paper per il Quaker Council for European Affairs, 2011 e M. LAURIE, *EU Sustainable Consumption and Production Action Plan. Briefing, evaluation and action for Quakers*, Quaker Council for European Affairs, 2010.

<sup>71</sup> Per una sintesi delle due impostazioni che peraltro dividono anche gli orientamenti dei diversi Stati si v. Y. CHANG, *A Path towards Strong Sustainability*, rinvenibile nel sito [https://eneken.ieej.or.jp/3rd\\_IAEE\\_Asia/pdf/paper/103p.pdf](https://eneken.ieej.or.jp/3rd_IAEE_Asia/pdf/paper/103p.pdf); più di recente si



Nel 2015, nel quadro delle Nazioni Unite è stata adottata *the 2030 Agenda for Sustainable Development* comprensiva di 17 *Sustainable Development Goals* tra cui anche quello di combattere la povertà e la fame<sup>72</sup>.

In realtà, con specifico riferimento alla problematica che lega *agricultural law* e *food law*, la nozione di *sustainable agriculture* è andata oltre il momento della sola fase relativa alla produzione agricola in quanto si è inteso ricomprendere anche il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e che portano alla definitiva commercializzazione ai consumatori finali dei prodotti alimentari. Infatti, tutte queste fasi del *food system* contribuiscono, sia pure in misura diversa, a produrre quelle esternalità negative che si intendono rimuovere o comunque fortemente ridimensionare: si pensi, tra l'altro, agli sprechi che incidono in misura non lieve sulla stessa *food security*. Come dire, dunque, che al rilievo strettamente ecologico che si assegna alla stessa attività produttiva agricola, efficacemente illustrato dalla nuova formula rappresentata dalla *agroecology*<sup>73</sup>, si affianca e si aggiunge anche quello attento ai profili sociali al fine di costruire un *socio-ecologically sustainable food system*.

A questo riguardo è utile richiamare la tassonomia suggerita in dottrina<sup>74</sup> per delineare gli obiettivi specifici da perseguire in questa direzione, ossia quelli di: *a*) migliorare l'efficienza del sistema, riducendo l'uso degli *inputs* mediante il ricorso nei processi produttivi agricoli a *inputs* e pratiche con minore impatto sull'ambiente; *b*) ridi-

---

v. K. BIELY, D. MAES, S.V. PASSEL, *The idea of weak sustainability is illegitimate*, in 20 *Environment Development and Sustainability*, 2018, p. 223 ss.

<sup>72</sup> Per informazioni sulle azioni e la campagne intraprese si rinvia alla documentazione che si rinviene presso il sito <https://www.un.org/sustainabledevelopment>.

<sup>73</sup> Sull'evoluzione nel tempo dell'*agroecology*, si v. la preziosa sintesi offerta da C. FRANCIS, G. LIEBLEIN, S. GLIESSMAN, T. A. BRELAND ed altri, *Agroecology: The Ecology of Food Systems*, in 22 *Journal of Sustainable Agriculture*, 2003, p. 99 ss. Sul modello da essa proposto si v. la sintesi offerta da L.F. GÓMEZ, L.A. RIOS-OSORIO, M.L. ESCHENHAGEN DURÁN, *El Concepto de Sostenibilidad en Agroecología*, in 18 *Rev. U.D.C.A & Divulgación Científica*, 2015, p. 329 ss. e H. VALENZUELA, *Agroecology: A Global Paradigm to Challenge Mainstream Industrial Agriculture*, in 2 *Horticulturae*, 2016, p. 1 ss.

<sup>74</sup> Il riferimento è alla riflessione da tempo avanzata da uno dei pionieri della *Agroecology*, S.R. GLIESSMAN di cui si v. il lavoro *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*<sup>3</sup>, CRCF Press, 2014

segnare l'intero sistema sulla base di principi ecologici; c) ristabilire, inoltre, una connessione tra produttori agricoli e consumatori al fine di rafforzare la trasformazione socio-ecologica del *food system*.

In realtà, l'assunzione della sostenibilità come paradigma sistemico anche per il settore agricolo non implica l'individuazione di un'unica strategia da applicare. Infatti nell'ambito della sostenibilità si registra la presenza di diverse linee operative destinate a convivere, sebbene siano tra loro molto diverse. Alcune impostazioni, oltremodo radicali, si oppongono drasticamente all'agricoltura industrializzata in quanto da un lato puntano sulla sola agricoltura locale<sup>75</sup>, in chiave peraltro del tutto contraria all'innovazione tecnologica, dall'altro promuovono il primato della agricoltura estensiva. È evidente che siffatte impostazioni nella loro "purezza" possono sortire effetti decisamente perversi tanto in termini di *food security* quanto di effettiva sostenibilità dello sviluppo. Infatti, il ritorno a tecniche produttive premoderne può incidere sensibilmente in termini di contrazione sui rendimenti dei terreni, sì da accentuare i problemi relativi all'inadeguatezza della offerta agricola rispetto ai bisogni alimentari dell'umanità, con l'aggravamento della condizione di accesso al cibo da parte dei soggetti economicamente più deboli. Inoltre, puntare esclusivamente sulla *extensification* per accrescere le produzioni, tramite la conversione di ampie parti del territorio in terre coltivabili compresi i boschi e foreste, rischia di generare effetti negativi irreversibili sull'ambiente e sulla conservazione delle risorse<sup>76</sup>.

Per altro verso, come si è opportunamente rimarcato, la contrapposta formula relativa alla *sustainable intensification*, avente come obiettivi l'aumento dei rendimenti produttivi senza impatti negativi sull'ambiente e senza l'aumento delle terre da coltivare, segnala semplicemente una aspirazione piuttosto che individuare precisi sistemi produttivi già esistenti, come quello convenzionale basato su molti fattori produttivi, ovvero quello basato sulle piccole imprese, o quel-

---

<sup>75</sup> Per una valutazione critica di questa prospettiva si v. le indagini curate da E. FRAŇKOVÁ W. HAAS, S.J. SINGH (a cura di), *Socio-Metabolic Perspectives on the Sustainability of Local Food Systems: Insights for Science, Policy and Practice*, Springer, 2018.

<sup>76</sup> Per questi rilievi critici si v. H.C.J. GODFRAY e T. GARNETT, *Food security and sustainable intensification*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2014, p. 1 ss.

lo basato sulla produzione biologica<sup>77</sup>. In effetti, se si approfondisce l'analisi della letteratura emersa a proposito della sostenibilità emerge con chiarezza che molti sono i concetti suggeriti dalla dottrina a partire dal rapporto che si intende riconoscere e promuovere tra il sistema socio economico e quello ambientale<sup>78</sup>. Nell'economia della presente riflessione non è necessario entrare nel merito della diverse prospettazioni avanzate. È però sufficiente riprendere quanto già in precedenza osservato, in ordine all'impossibilità di adottare una soluzione unitaria ed esclusiva in quanto non si tratta certo di scegliere tra l'agricoltura industrializzata e quella c.d. tradizionale, ovvero puntare sulle piccole imprese soltanto.

La complessità della realtà socio-economica presente nei diversi territori evidenzia che in sede applicativa resta comunque la necessità di ridimensionare le esternalità negative legate allo svolgimento delle attività che si svolgono nella filiere alimentari, a partire dalle aziende agricole, senza per questo ridurre le produzioni di base, in considerazione peraltro dell'attuale grave gap presente tra l'offerta agricola globale e la domanda alimentare destinata ad emergere nei prossimi decenni alla luce del ritmo di accrescimento dell'umanità. Si tratta di una sfida decisiva per il futuro di tutti<sup>79</sup> tanto più complessa nella sua realizzazione in quanto il mutamento del modello di sviluppo esige, perché sia efficace e condivisa, una autentica rivoluzione culturale da parte delle società.

---

<sup>77</sup> Così, T. GARNETT e H.C.J. GODFRAY, *Sustainable intensification in agriculture. Navigating a course through competing food system priorities*, Food Climate Research Network and the Oxford Martin Programme in the Future of Food, Oxford, 2012.

<sup>78</sup> Sul punto esiste una ampia letteratura. Per una sintesi si v. A.M. CHAPARRO-AFRICANO, *Towards generating sustainability indicators for agroecological markets*, in 43 *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 2019, p. 40 ss. È bene ribadire che la *sustainable agriculture* non coincide con l'agricoltura biologica (sul punto si v. D. RIGBY e D. CACERES, *The sustainability of Agricultural Systems*, Institut for Development Policy and Management, Rural Resources/Rural Livelihoods Working Paper n. 10, 1997). Quanto al rapporto tra la *agroecology* e l'agricoltura biologica si v. P. MIGLIORINI e A. WEZEL, *Coverging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology. A review*, in 37 *Agron. Sustain. Dev.*, 2017, p. 63.

<sup>79</sup> Una efficace sintesi delle problematiche qui richiamate si rinviene ora nel saggio di O. CALICIOGLU, A. FLAMMINI, S. BRACCO, L. BELLÙE R.SIMS, *The Future Challenges of Food and Agriculture: An Integrated Analysis of Trends and Solutions*, in 11 *Sustainability* 2019, p. 222.

Dal punto di vista del diritto, in particolare del diritto agrario, l'attuale situazione storica segnala una riattenzione strategica per i problemi legati alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità in una prospettiva che inevitabilmente esige un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" proprio in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel futuro prossimo.

Una corretta impostazione del problema richiede, dunque, una adeguata riflessione giuridica. Infatti, è compito del diritto dare un contributo nella configurazione giuridica della c.d. *agricultural sustainability*, innanzitutto, quale sola unica via, a livello europeo, per rivedere, nell'attuale momento storico, i pilastri di rango costituzionale della PAC. Sotto questo profilo, per il diritto agrario si apre una nuova fondamentale stagione di indagine e di protagonismo sul piano teorico ed ermeneutico non più rinviabile<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Del resto, la questione sostenibilità è già al centro dell'attenzione dell'Unione europea e dei singoli Stati europei e merita un'analisi attenta. Nel recente documento della commissione COM (2018) 773 final cit. si richiamano le finalità di cui ai *Sustainable Development Goals* citati nel testo e con riferimento al settore primario dell'economia si segnala quale finalità strategica quella di «*Promote a sustainable bio-economy, diversify agriculture, animal farming, aquaculture and forestry production, further increasing productivity while also adapting to climate change itself, preserve and restore ecosystems, and ensure sustainable use and management of natural land and aquatic and marine resources*».

A questo riguardo, può solo qui segnalarsi, nel rinviare ad una ricerca più ampia e puntuale, che l'impostazione attualmente presente nelle recenti proposte di riforma della PAC, avanzate dalla Commissione e di cui dovrà occuparsi il nuovo Parlamento europeo, non appaiono convincenti. Infatti, se da un lato è da salutarsi con favore l'accentuarsi della c.d. "condizionalità" nell'erogazione degli aiuti in funzione della tutela ambientale e della sostenibilità, dall'altro il richiamo alla sussidiarietà al fine di affidare ai singoli Stati la precisa fissazione del quadro regolativo rischia di indebolire se non compromettere *ex ante* il processo attuativo della *sostenibilità*.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ILARIA TRAPÈ

## **PACKAGING ALIMENTARE ED ECONOMIA CIRCOLARE**

### ABSTRACT

Il 22 maggio 2018 è stato approvato il pacchetto sull'economia circolare con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile, attraverso norme e politiche che prendano in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto. Il pacchetto comprende anche la direttiva 2018/852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, affinché la disciplina rifletta più incisivamente l'ambizione dell'Unione europea di passare a un'economia circolare, attraverso l'innalzamento delle percentuali da preparare per il riutilizzo e da riciclare.

Il saggio intende indagare in prospettiva critica le attuali regole inerenti al *packaging* alimentare e ai materiali a contatto con gli alimenti attraverso la lente delle proposte dell'economia circolare per capire se la normativa è coerente con gli obiettivi dell'Unione europea.

*On 22<sup>nd</sup> May 2018, the Circular Economy Package was approved in order to promote a sustainable economic and social development, through rules and policies that take into consideration the entire product life cycle. The package includes the directive 2018/852 which modifies the directive 94/62/CE on packaging and packaging waste, so that the regulation more effectively reflects the ambition of the European Union to move towards a circular economy, enhancing reuse and recycling.*

*Taking a critical approach, the essay aims to analyse the current rules concerning food packaging and food contact materials, through the lens of the circular economy proposals, in order to understand if the legislation is consistent with the objectives of the European Union.*

PAROLE CHIAVE: Economia circolare – Imballaggi alimentari – Materiali a contatto con gli alimenti.

KEYWORDS: *Circular Economy – Food Packaging – Food Contact Materials.*

*Sommario:* 1. Il pacchetto sull'economia circolare. – 2. Le regole e le funzioni del *packaging* alimentare. – 3. Il *packaging* attivo e intelligente. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il 22 maggio 2018 è stato approvato il pacchetto sull'economia circolare con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile, attraverso norme e politiche che prendano in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto<sup>1</sup>. Nonostante i *rifiuti* siano il tema trasversale alle quattro direttive contenute nel pacchetto, non si deve incorrere nell'errore di pensare che le proposte dell'economia circolare si limitino ad intervenire in tale settore o, comunque, in ambiti esclusivamente legati a questo. Come sarà evidenziato anche in seguito, il *pacchetto* si propone come intervento normativo dalla valenza sistematica<sup>2</sup>, con lo scopo di stimolare un'attenta riflessione e coerenti cambiamenti dell'attuale modello economico europeo, in tutti i livelli istituzionali e della società civile (cittadini, consumatori e imprese)<sup>3</sup>.

Per comprendere i contenuti del pacchetto e, in particolare, della normativa sul *packaging* alimentare<sup>4</sup> e sui rifiuti da imballaggio, si devono

---

<sup>1</sup> Il pacchetto è costituito dalle seguenti direttive: 2018/849 che modifica le direttive 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, 2006/66/CE su pile e accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche; 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE sulle discariche; 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98 sui rifiuti; 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Gli Stati membri dovranno recepire entro due anni, e quindi entro il 5 luglio 2020, quanto disposto nelle quattro direttive.

È noto che il pacchetto è stato approvato dopo un lungo percorso iniziato nel 2014 in cui è stata adottata la proposta di direttiva della Commissione 2014 (COM) 397 – accompagnata dalla comunicazione “Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti” – contenente il primo c.d. pacchetto di direttive sull'economia circolare. Nel febbraio 2015, la Commissione ha ritirato la sua proposta e, successivamente, dopo una consultazione pubblica, il 2 dicembre 2015 ha riproposto un nuovo pacchetto sull'economia circolare con cui ha previsto la modifica di sei direttive: la direttiva quadro sui rifiuti 2008/98, la direttiva sugli imballaggi 94/62; la direttiva sulle discariche 31/1999, la direttiva sui RAEE, la direttiva sui veicoli a fine vita e la direttiva sulle batterie. Il secondo pacchetto è stato accompagnato dalla comunicazione “*Closing the loop: an EU action plan for the circular economy*”, (COM (2015) 614).

A marzo 2017 il Parlamento europeo ha votato le proprie proposte di emendamento ai testi delle direttive presentate dalla Commissione. Lo stesso ha fatto il Consiglio europeo, che a giugno 2017, ha a sua volta votato la propria proposta. È stata infine avviata la fase di negoziazione tra i rappresentanti delle tre istituzioni, conclusasi con l'accordo raggiunto nel novembre 2017.

<sup>2</sup> Su tale profilo si v. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2017, p. 163 ss.

<sup>3</sup> La stessa direttiva 2018/851 afferma che le misure adottate nell'ambito dell'economia circolare presentano azioni che vanno *oltre* i rifiuti, sia coprendo l'intero ciclo dei prodotti, sia agendo sul consumo (v. *considerando* 1).

<sup>4</sup> Si deve far rilevare che spesso, nella lingua italiana, si usa il termine *imballaggio* in luogo di *packaging*, pur non essendo i due termini propriamente sinonimi.

premettere, seppure brevemente, alcune riflessioni sulle proposte dell'*economia circolare*.

Questa è definita dalla Commissione europea come «*an economy where the value of products, materials and resources is maintained in the economy for as long as possible, and the generation of waste minimised*»<sup>5</sup>.

---

È stato osservato che, quando si parla di *imballaggio*, si fa riferimento al *contenitore* della merce pensato soprattutto per la conservazione e l'integrità del prodotto, specialmente durante il trasporto. Mentre il termine *packaging* risponde essenzialmente a esigenze di marketing, indicando la confezione di un prodotto che serve a renderlo più invitante all'acquisto, gradevole alla vista o che ne facilita il trasporto e l'utilizzazione. Secondo questa prospettiva, si può affermare che il *packaging* rappresenta un'evoluzione dell'imballaggio attraverso l'accrescimento del numero delle funzioni attribuite allo stesso. BUCHETTI, *Packaging design*, Franco Angeli, Milano, 2005, osserva in proposito che «è imballaggio tutto ciò che non ha scopi dichiaratamente comunicativi, ma serve per lo più allo stoccaggio e al trasporto, mentre con *packaging* ci si riferisce anche a tutte le funzioni di comunicazione dell'involucro che avvolge il prodotto. L'intera storia del *packaging* si fonda sulla contrapposizione tra queste due distinte concezioni».

Invero, la direttiva 94/62 (art. 1) dà una definizione onnicomprensiva di imballaggi (termine tradotto con *packaging* nella versione inglese) quali «tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi». La predetta definizione, infatti, non sembra distinguere tra le diverse funzioni, pertanto anche nel presente lavoro si utilizzeranno i termini imballaggio e *packaging* come sinonimi, ben consapevoli delle diverse accezioni che gli stessi possono avere nella lingua italiana.

<sup>5</sup> v. COMMISSIONE EUROPEA, *Closing the loop: an EU action plan for the circular economy*, cit.

È noto che la definizione più famosa di economia circolare è quella formulata dalla *Ellen MacArthur Foundation*: «un'economia industriale che è concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera»; «un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera»; ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy*, Ellen MacArthur Foundation, vol. 1, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf>, 2013.

D'altro canto si deve far rilevare che il concetto di economia circolare non è universalmente e chiaramente definito, si contano un centinaio di definizioni; si vedano in proposito KIRCHHERR, REIKE, HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, in *Resources, Conservation & Recycling*, 127, 2017, pp. 221-232; Haas, Krausmann, Wiedenhofer Heinz, *How circular is the Global Economy? An Assessment of material Flows, Waste Production and Recycling in the European Union and the World in 2005*, in *J. Ind. Ecol.*, 19(5), 2015, p. 766.

Inoltre, le stesse basi scientifiche del concetto sono state criticate, in quanto è stato evidenziato che i circoli interni al sistema economico non possono essere chiusi e, pertanto, la circolarità è irrealizzabile, sia dal punto di vista termodinamico (GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge Mass. Harvard University Press, 1971; DALY, *The Steady-state Economy. The Sustainable Society: Implications for Limited Growth*, Praeger, New York and London, 1977, pp. 107-114 ([www.amalthys.com/](http://www.amalthys.com/)

Convertendo tale concetto in un programma d'azione, la Commissione UE ha apportato un decisivo contributo al rafforzamento di una causa le cui radici affondano nella società civile, nella sfera pubblica illuminata e nei movimenti sociali, politici e imprenditoriali autonomi<sup>6</sup>.

Infatti, il concetto di economia circolare non è nuovo, ed è stato introdotto nel dibattito scientifico già nei primi anni '80<sup>7</sup> ma oggi viene usato come critica al funzionamento dell'economia lineare<sup>8</sup> e come propulsore di cambiamenti a vari livelli.

Cercando un'alternativa credibile ai modelli di crescita basati su un uso intensivo dei fattori tradizionali di produzione (terra, lavoro e capitale)<sup>9</sup>, i sostenitori dell'economia circolare portano nell'agenda politica una profonda riflessione sul futuro della società e un ambizioso programma di innovazione dei processi produttivi e dei prodotti. In particolare, nel sistema circolare basato su una logica di rigenerazione delle risorse, la gestione dei rifiuti deve essere sostenibile – in funzione della tutela dell'ambiente, della protezione della salute umana e di un utilizzo accorto, efficiente e razionale

---

*greenpath/019steadystate.html*), sia per ragioni di ordine tecnico (ANDERSEN, *An introductory note on the environmental economics of the circular economy*, in *Sustain. Sci.*, 2, 2007 pp. 133-140; ALLWOOD, *Squaring the circular economy: the role of recycling within a hierarchy of material management strategies*, in WORRELL, REUTER (eds.), *Handbook of Recycling: State-of-the-art for Practitioners, Analysts, and Scientists*, 2014, pp. 445-477.

Questo però non significa che un'economia non possa presentare «un certo grado di circolarità»: così ZOTTI, *Economia circolare e fabbisogno energetico. Quale correlazione?* paper presentato al workshop *Circular Economy: Theoretical and Practical Dimensions of Interdisciplinarity*, Macerata 17-18 dicembre 2018, p. 47

<sup>6</sup> CARDOSO, *The circular economy: historical grounds*, paper presentato alla *Annual Conference of The European Society for the History of Economic Thought*, Madrid 7-9 June 2018.

<sup>7</sup> L'idea di un percorso circolare dei materiali venne illustrata per la prima volta nel 1966 dall'economista K.E. BOULDING nel suo articolo *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, presentato a Washington D.C. in occasione del *Six Resources for the Future Forum on Environmental Quality in a Growing Economy*.

Nel 1976, in un rapporto presentato alla Commissione europea, dal titolo *The Potential for Substituting Manpower for Energy*, Walter Stahel e Genevieve Reday delinearono la visione di un'economia circolare e il suo impatto sulla creazione di posti di lavoro, risparmio di risorse e riduzione dei rifiuti. La ricerca successivamente venne pubblicata nel libro *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, Vantage Press, 1981.

<sup>8</sup> Il modello lineare è generalmente descritto come «estrai, produci, usa, consuma, getta».

<sup>9</sup> COMELLI, *L'economia circolare alla prova del mercato*, in *Il Sole-24 Ore*, 23 dicembre 2016, p. 14 ricorda come Blériot, il principale referente della *Ellen MacArthur Foundation*, affermi che l'economia circolare parte sempre dal territorio, da intendere come sommatoria di elementi naturali e umani.



delle risorse naturali<sup>10</sup> – mentre i residui delle attività di produzione e consumo devono essere reintegrati nel ciclo produttivo<sup>11</sup>.

Il modello circolare agisce sia sulla produzione, sia sul consumo, articolandosi essenzialmente su tre livelli: «sul reperimento delle risorse, per diminuire drasticamente il prelievo del capitale naturale; sulla produzione dei beni, per ridurre sprechi in sede di trasformazione delle risorse e garantire già a livello di progettazione la massima riutilizzabilità/recuperabilità dei prodotti a fine vita; sulla gestione dei rifiuti generati dalle suddette attività, per garantire che, attraverso il recupero, siano reintrodotti nel sistema tutti i residui che hanno ancora un margine di utilità, rendendo la discarica un'opzione ancora più remota»<sup>12</sup>.

Tale modello deve essere calato all'interno dell'obiettivo di sviluppo sostenibile<sup>13</sup> come strumento per il conseguimento della “eco-efficacia”

---

<sup>10</sup> V. *considerando* 1 direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, cit.

<sup>11</sup> «Una società circolare è pensata come luogo di autorigenazione, nel quale i processi vengono costantemente misurati, analizzati, valutati e modificati, migliorando costantemente». DELLA PUPPA, MASIERO, *Note su politica, governance e società digitale*, in *La società circolare*, DeriveApprodi, Roma, 2016, p. 185.

<sup>12</sup> DRAGANI, *Una nota tecnica al «pacchetto economia circolare»*, in *Il pacchetto economia circolare*, redazione normativa di Edizioni Ambiente (a cura di), Reteambiente, Milano, 2018, p. 11.

Cfr. ZOTTI, *Economia circolare e fabbisogno energetico. Quale correlazione?*, paper presentato al workshop *Circular Economy: Theoretical and Practical Dimensions of Interdisciplinarity*, Macerata 17-18 dicembre 2018, il quale afferma che il principio di riduzione (che consiste nella diminuzione dei flussi che attraversano l'economia, risorse naturali in entrate e rifiuti in uscita) non è coerente con gli obiettivi dell'economia circolare, in quanto «una politica di riduzione comporta necessariamente un abbattimento di qualche flusso (danno ambientale)».

<sup>13</sup> Secondo la definizione del rapporto *Our Common Future* del 1987 – in seguito ripresa al *Summit* delle Nazioni Unite tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992 e successivamente a Johannesburg nel 2002 – «Lo sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai loro propri bisogni».

Con *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, approvata nell'agosto 2015 dai 193 Paesi membri dell'ONU e poi confermata da una Risoluzione dell'Assemblea generale del 25 settembre 2015 nell'ambito del *Summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile (New York 25-27 settembre 2015), sono stati individuati 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e un totale di 169 'target' o traguardi.

In ambito europeo, il riferimento allo sviluppo sostenibile compare per la prima con il Trattato di Amsterdam del 1997, entrando a far parte degli obiettivi dell'Unione europea. Numerosi sono oggi i riferimenti a tale principio. Ad esempio nell'ottavo considerando del preambolo del trattato dell'Unione europea (TUE) dove si afferma che gli Stati membri sono «determinati a promuovere il progresso sociale ed economico dei propri popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente»; nell'art. 2, 1° comma, che menziona l'obiettivo di «promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile».

ed “eco-efficienza”<sup>14</sup>. In particolare alcuni hanno evidenziato come lo

Anche il TCE, all’art. 2, menziona lo «sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» e l’obiettivo di una «crescita sostenibile e non inflazionistica». Nell’art. 6 TCE, nell’affermare il principio di integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche si afferma che «le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all’art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Infine, l’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, stabilisce che «un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Il principio è stato espressamente recepito nel nostro ordinamento nell’ambito dei principi posti dall’art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006 (“Norme in materia ambientale”), introdotto con il d.lgs. n. 128 del 2010.

Sul tema sviluppo sostenibile e, più in generale, sul rapporto tra uomo/attività produttive e ambiente si vedano, *ex multis*: Boi, *Pensare la relazione complessa dell’uomo con la natura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2/3, 2015; CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1/1994; CARROZZA, *Uno sviluppo agricolo «sostenibile» per il territorio: profili giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, n. 4/2010; D’ADDEZIO, *Agricoltura e codice dell’ambiente: impatti e opportunità*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2/2009; D’ADDEZIO, *Agricoltura ed ambiente*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Gli attuali confini del diritto agrario*, Giuffrè, 1996; DELL’ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004; FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. dir. amb.*, n. 3-4/2014; FERRUCCI, *Il diritto e il rovescio: riflessioni del giurista sull’ambiente alla luce dell’enciclica “Laudato si”*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2/3, 2015; FRANCIARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l’approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 10/1993; GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1/2001; GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1/1993; GERMANÒ, *Gli articoli 1 e 3 del Codice ambientale*, in A. GERMANÒ *et al.*, *Commento al Codice dell’ambiente*, Giappichelli, 2008; GERMANÒ, *L’agricoltura nel Codice ambientale*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 6/2006; GERMANÒ, *La tutela dell’ambiente attraverso l’agricoltura*, in *Scritti in onore di G. Galloni*, vol. 1, Giuffrè, 2000; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, 2006; GERMANÒ, ROOK BASILE, *Agricoltura e ambiente*, in *Il diritto dell’agricoltura*, n. 1/1994; GERMANÒ, ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell’Unione europea*, vol. XI, Giappichelli, 2006; GERMANÒ, ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Giappichelli, 2014; JANNARELLI, *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, in GOLDONI, SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Giuffrè, 2011; GRAZIANI, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2-3, 2012; JANNARELLI, *La nuova Food Insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4/2010; LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, 2005; P. LA FRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, 2004; LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, 2006; LUCARELLI, *Art. 37. Tutela dell’ambiente*, in BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Il Mulino, 2001; MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile da Rio+20 al diritto dell’Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in MANSERVISI, BORGHI, SGARBANTI (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Giuffrè, 2014; MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell’Unione europea*, Aracne, 2018; SIRSI, *OGM e agricoltura*, Editoriale Scientifica, 2017.

<sup>14</sup> Così SCOTTI, *Economia circolare e sviluppo sostenibile: alla ricerca di uno status giuridico*, paper presentato al workshop *Circular Economy: Theoretical and Practical Dimensions of Interdisciplinarity*, Macerata 17-18 dicembre 2018.

*L’eco-efficacia* consiste nella capacità di sfruttare le risorse naturali senza determinare degradazioni del sistema ecologico, attraverso l’utilizzo di cicli produttivi e la realizzazione di

stesso appaia un'applicazione di quella che è stata definita sostenibilità "debole"<sup>15</sup>. Infatti, «se l'economia circolare risponde ad un modello contrassegnato da specifiche finalità di natura ambientale, la sua realizzazione non dovrebbe prescindere dal tenere in debito conto gli altri diritti umani e sociali a cui fanno esplicito ed implicito riferimento le prime disposizioni del Trattato sull'Unione europea (...) e alcune delle finalità della politica agricola comune derivanti dall'art. 39 del TFUE, attualmente integrato con le 'finalità trasversali'. (...) È necessario che gli attori giuridici, legislatori e interpreti, abbiano una visione complessiva delle categorie fondamentali dell'ordinamento in modo da coordinare e assicurare le relative tutele anche procedendo attraverso una pluralità di interventi. L'attuazione delle politiche settoriali, non può far perdere di vista i 'capisaldi' su cui è fondato l'«insieme»<sup>16</sup>.

Pertanto, muovendo da questa prospettiva di sostenibilità che potremmo definire "bilanciata"<sup>17</sup>, non si può non condividere che l'economia circolare si pone come cornice interpretativa<sup>18</sup> di «un modo di pensare e fare e un

---

prodotti che, al termine della loro vita, o durante la loro attività, non causino nessun danno e nessuna perdita di risorse. *L'eco-efficienza* richiede una riduzione delle risorse consumate e danneggiate durante il processo produttivo, e di riuscire a produrre uno stesso prodotto con il minor impiego possibile di capitale naturale.

Si legge, infatti, nella Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante: un piano di azione europeo per l'economia circolare*, cit., p. 2, che «la transizione verso un'economia circolare (...) è una componente indispensabile degli sforzi messi in campo dall'Unione europea per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva».

<sup>15</sup> I profili della sostenibilità debole sono rinvenibili nella pronuncia della Corte Costituzionale in cui si afferma che: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. (...) Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, sentenza sull'ILVA di Taranto.

<sup>16</sup> D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 116.

<sup>17</sup> Cfr. MASSARUTTO, *Anche la green economy ha una parte marrone. La gestione dei rifiuti e l'utopia «rifiuti zero»*, in *L'Industria*, 2, 2011, p. 246, il quale avverte del pericolo di obiettivi utopistici e afferma che «se, con gli opportuni accorgimenti, possiamo fare in modo di produrne di meno (e di più facilmente riciclabili), tuttavia esistono rendimenti decrescenti che, almeno nella fase attuale, impediscono di fare completamente a meno delle soluzioni tradizionali. Questa filosofia, accattivante e seducente, porta tuttavia dentro di sé una pericolosa rimozione, che rischia non solo di offrire una visione sfocata e distorta del fenomeno, ma anche di alimentare pericolose illusioni, suggerendo ricette di politica economica, ambientale e industriale velleitarie e inefficaci».

<sup>18</sup> Alcuni Autori hanno parlato di «una sorta di ombrello concettuale che accomuna mondi diversi – la bioeconomia, la *sharing economy*, il *remanufacturing*, la gestione avanzata

modo di fare e pensare»<sup>19</sup> che presuppone un cambio di paradigma, di funzioni, consuetudini e *governance*. L'applicazione delle sue proposte richiede che le norme e le politiche intervengano a rimodellare i “processi produttivi”, in funzione di un approccio innovativo<sup>20</sup> che utilizzi i rifiuti come materia prima secondaria, costruendo così vantaggi per l'intera società<sup>21</sup>.

Fondamentale in questo contesto è anche il ruolo del consumatore che da semplice utente diventa co-protagonista del sistema, in quanto, non solo attraverso le scelte di consumo può contribuire a reindirizzare i processi produttivi, ma può egli stesso collaborare a reimmettere in circolo prodotti materiali e immateriali<sup>22</sup>: la società circolare si fonda ideologicamente sull'intelligenza e la creatività “collettiva”<sup>23</sup>.

Ritornando ai contenuti del pacchetto sull'economia circolare e al tema che specificatamente ci interessa, la direttiva 2018/852 modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, affinché la disciplina rifletta più incisivamente l'ambizione dell'Unione europea di passare a un'economia circolare<sup>24</sup>, attraverso l'innalzamento delle percentuali da preparare per il riutilizzo e da riciclare (v. *considerando* 2).

---

dei rifiuti – attraverso connessioni logiche a volte non immediate»: così Bompan, Brambilla, *Che cosa è l'economia circolare*, Ed. Ambiente, Milano, 2016, p. 19.

<sup>19</sup> DELLA PUPPA, MASIERO, *Note su politica, governance e società digitale*, in *La società circolare*, DeriveApprodi, Roma, 2016, p. 186.

<sup>20</sup> Su tale aspetto si tornerà nell'ultimo paragrafo.

<sup>21</sup> DELLA PUPPA, MASIERO, *Note su politica, governance e società digitale*, cit., p. 169. Cfr. Fassio, *Local – Una bottega per una qualità di sistema*, in Bistagnino, *microMACRO. Micro relazioni come rete vitale del sistema economico e produttivo*, Edizioni Ambiente, Milano, 2016, il quale afferma: «L'economia circolare richiede un approccio *olistico* degli scenari produttivi e, conseguentemente, idonei strumenti applicativi».

<sup>22</sup> Il passaggio dal lineare al circolare segna anche il passaggio dal modo di produzione “industriale” a quello di produzione “digitale”. Rispetto ai flussi “immateriali” si deve rilevare che «il modo di produzione industriale aveva come primato la dimensione materiale delle cose, mentre quello digitale pone il primato, sia economico che politico, dell'immateriale. Diventa allora importante procedere da una economia lineare a una società circolare facendo interagire materiale e immateriale. (...) Il modo di produzione digitale non si giustifica più con la storia, non nessun bisogno di relegare gli antichi saperi e le antiche pratiche in luoghi sacrificali, ma li può riutilizzare, li riusa, li rende circolare»: così DELLA PUPPA, MASIERO, *Green economy/economia circolare*, in *La società circolare*, DeriveApprodi, Roma, 2016, pp. 83 e 84.

<sup>23</sup> Alcuni Autori parlano a tal proposito di “consum-attore”, ossia di un soggetto che è «capace di influenzare il sistema oltre che con l'acquisto anche attraverso lo scambio di opinioni nell'ecosistema delle piattaforme *social*, e di segnalazioni per correggere gli errori di progettazione, da considerarsi come meccanismi di *feedback* retroattivo di un sistema circolare». FASSIO, TECCO, *Circular Economy for Food*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018, p. 66.

<sup>24</sup> V. *considerando* 2 direttiva (UE) 2018/852.

Nella proposta del 2015 la Commissione aveva stabilito un obiettivo generale intermedio del 65% al 2025 con specifici obiettivi per singoli materiali (55% per la plastica, 60% per il legno, 75% per i materiali ferrosi, 75% per l'alluminio, 75% per il vetro, 75% per la carta

Le prime misure comunitarie in questo settore sono state introdotte negli anni '80, con la direttiva 85/339/CEE sui contenitori di bevande. A partire dalla seconda metà degli anni '90, sono entrate in vigore negli Stati membri articolate discipline che hanno creato complessi sistemi per la gestione dei rifiuti di imballaggio. Con la sopra richiamata direttiva 94/62/CE si è cercato di armonizzare le misure nazionali volte a ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e dei loro rifiuti e di salvaguardare il funzionamento del mercato interno<sup>25</sup>.

La recente direttiva 2018/852 applica anche ai rifiuti da imballaggio la "gerarchia" prevista dalla direttiva 2008/98/CE<sup>26</sup>, in base alla quale la "prevenzione" (dei rifiuti) viene considerata il modo più efficace per in-

---

e il cartone) e un obiettivo finale per il 2030 del 75%, accompagnato da obiettivi specifici per i singoli materiali (75% per il legno, 85% per i materiali ferrosi, 85% per l'alluminio, 85% per il vetro, 85% per la carta e cartone).

Nella direttiva approvata nel 2018, l'obiettivo intermedio è stato confermato, mentre è stato ridimensionato a 70% l'obiettivo finale al 2030 (il Parlamento EU, Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, aveva proposto di fissare l'obiettivo intermedio del 2025 al 70% e quello finale del 2030 ad almeno l'80%; v. emendamento n. 4 al *considerando* 4 della proposta di direttiva (2015/0276(COD)). I nuovi obiettivi sono indicati nell'art. 6 così come modificato dalla direttiva (UE) 2018/852. Entro il 31 dicembre 2025 saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio: *i*) 50% per la plastica; *ii*) 25% per il legno; *iii*) 70% per i metalli ferrosi; *iv*) 50% per l'alluminio; *v*) 70% per il vetro; *vi*) 75% per la carta e il cartone. Entro il 31 dicembre 2030, saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio: *i*) 55% per la plastica; *ii*) 30% per il legno; *iii*) 80% per i metalli ferrosi; *iv*) 60% per l'alluminio; *v*) 75% per il vetro; *vi*) 85% per la carta e il cartone.

<sup>25</sup> La direttiva, pertanto, ha introdotto disposizioni riguardanti il "riutilizzo" dell'imballaggio, la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e altre forme di "recupero" di tali prodotti nonché "restrizioni" nell'uso di determinate sostanze e, nel contempo, aveva l'obiettivo di garantire un buon funzionamento del mercato interno, senza imporre ostacoli agli scambi e provocare distorsioni e restrizioni della concorrenza all'interno dell'UE. Tali molteplici obiettivi venivano conseguiti attraverso la fissazione di requisiti essenziali (relativi alla composizione, alla riutilizzabilità e recuperabilità) per tutti gli imballaggi immessi sul mercato dell'UE. In Italia il recepimento è avvenuto con il cosiddetto decreto Ronchi, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Si anticipa fin da ora che gli imballaggi sono generalmente costituiti da sei materiali: acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro. A ciascuno di questi materiali corrisponde una filiera che può essere definita "a ciclo chiuso" o a "ciclo aperto". Nella prima tipologia (carta, vetro), il materiale raccolto rientra nei processi produttivi per essere destinato a impieghi simili a quelli originari; nella filiera "a ciclo aperto" la materia prima seconda è prevalentemente destinata a processi diversi dalla produzione di imballaggi (legno, plastica, metalli ferrosi e non).

<sup>26</sup> L'art. 4 della direttiva 2008/98 individua la gerarchia dei rifiuti nel seguente modo: *a*) prevenzione; *b*) preparazione per il riutilizzo; *c*) riciclaggio; *d*) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; *e*) smaltimento.

cremare l'efficienza delle risorse e ridurre l'impatto dei rifiuti medesimi sull'ambiente. Conseguentemente gli Stati membri devono adottare misure<sup>27</sup> adeguate a incoraggiare l'aumento della percentuale di "imballaggi riutilizzabili" immessi sul mercato e l'adozione di "sistemi per il riutilizzo" dell'imballaggio, in una prospettiva basata sul ciclo di vita, senza compromettere l'igiene degli alimenti, né la salute dei consumatori<sup>28</sup>.

La produzione di imballaggi, in particolar modo quando si tratta di quelli per alimenti, «è strettamente connessa a modelli di consumo consolidati, che influenzano le consuetudini di distribuzione e di vendita»<sup>29</sup>, pertanto agire sulla produzione degli stessi significa poter intervenire anche sulle fasi successive di utilizzo e riutilizzo<sup>30</sup>.

Si deve rilevare che, pur essendo la sostenibilità degli imballaggi da tempo oggetto del dibattito politico ed economico, e rappresentando un importante settore del marketing e del design, il legislatore non è ancora intervenuto in maniera sistemica per regolarne e stimolarne lo sviluppo.

Negli anni il settore del "packaging alimentare" è stato oggetto di importanti innovazioni tecniche/tecnologiche<sup>31</sup> che si sono mosse essenzial-

---

<sup>27</sup> Tali misure possono consistere: nell'utilizzo di sistemi di cauzione; nella fissazione di obiettivi qualitativi o quantitativi; nell'impiego di incentivi economici; nella fissazione di una percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi. In questo contesto, anche le misure volte alla sensibilizzazione dei cittadini sui vantaggi degli imballaggi ottenuti da materiali riciclati sono ritenute rilevanti.

<sup>28</sup> V. *considerando* 6 e art. 1 direttiva 852/2018 che modifica l'art. 5 della direttiva 94/62.

<sup>29</sup> POZZI, *Regolazione e performance ambientale delle filiere degli imballaggi*, in *L'industria*, n. 1, 2005 p. 87.

<sup>30</sup> Si pensi, ad esempio, alla creazione della "dose" attraverso l'imposizione da parte del produttore di una quantità predeterminata e la fissazione di un certo formato. Ciò ha consentito di creare "nuove connessioni" fra l'alimento e il momento del consumo.

<sup>31</sup> Sul tema dell'innovazione si consideri la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Iniziativa faro Europa 2020 L'Unione dell'innovazione*, (COM (2010) 546 def.), in cui si legge: «L'Unione dell'innovazione definisce precisamente un approccio audace, integrato e strategico di questo tipo sfruttando al meglio i nostri punti di forza in modi nuovi e produttivi, così da mantenere le basi economiche su cui riposa la nostra qualità di vita ed il nostro modello sociale nonostante l'invecchiamento della popolazione. L'impostazione 'tutto come al solito' comporterebbe una perdita graduale dei nostri vantaggi concorrenziali e l'accettazione di un costante declino dell'Europa». Sempre sull'innovazione: ALBISINNI, *Innovazione-azione e innovazione-azione nel diritto agrario e alimentare europeo: i nuovi scenari*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1-2, 2013; ID., *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. dir. alm.*, 4, 2009.

Sull'innovazione legata alla sostenibilità, si vedano: Strambi, *L'innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture «fuori terra» come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2016, p. 380; CRISTIANI, *Modelli di agricoltura «sostenibile» con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in *Przeglad Prawa Rolnego*, 1, 2018, p. 133; KILELU, KLERKX, LEEUWIS, *Unravelling the role of innovation platforms in supporting co-evolution of*

mente verso due direzioni. Da un lato si è cercato di favorire l'utilizzo di materiali biologici, dall'altro, attraverso una progettazione accorta<sup>32</sup>, sono state sviluppate nuove "funzionalità" che consentono maggiore sicurezza igienico-sanitaria, preservazione della qualità, vite commerciali più lunghe, nonché la riduzione dello spreco alimentare<sup>33</sup> e della formazione di rifiuti<sup>34</sup>.

Proprio sotto questi profili, è interessante rilevare che nei considerando della direttiva 2018/852 si fa espresso richiamo sia ai *biomateriali* (per

---

*innovation: Contributions and tensions in a smallholder dairy development programme*, in *Agricultural Systems*, 118, 2013, pp. 65-77; MOSCHITZ, ROEP, BRUNORI, TISENKOPFS, *Learning and Innovation Networks for Sustainable Agriculture: Processes of Co-evolution, Joint Reflection and Facilitation*, in *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 21, 2015, pp. 1-11; LEEUWIS, AARTS, *Rethinking Communication in Innovation Processes: Creating Space for Change in Complex Systems*, in *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 17, 2011, pp. 21-36); KLERKX, MATERIA, *Co-creazione di innovazione per un'agricoltura sostenibile: recenti esperienze e implicazioni per le politiche europee*, in *Agriregioneuropa*, n. 42, settembre 2015.

<sup>32</sup> Oltre alla gestione delle materie prime e dei rifiuti, è fondamentale muovere dalla *progettazione sostenibile* del prodotto, dei processi, del consumo, in cui l'*ecodesign* ha un ruolo fondamentale. A tal proposito si legge nella pagina *web* dell'Istituto italiano imballaggi che: «Non c'è innovazione senza design. Il design è il progetto, completo dall'A alla Z, a partire dal prodotto contenuto. Un *packaging* innovativo e funzionale è sempre frutto di un corretto design, che abbia tenuto conto delle prestazioni dei materiali, dell'interazione eventuale con il prodotto, delle esigenze di protezione o conservazione, della macchinabilità, della funzionalità per l'utente e quindi delle esigenze dell'ambiente» (Alessandra Alessi, 27 luglio 2017).

<sup>33</sup> Ad esempio, recentemente sono stati sviluppati due progetti di ricerca sui materiali di imballaggio "attivi" nell'ambito delle attività dei laboratori di ricerca che fanno capo al Dipartimento di Scienze e Tecnologie agroalimentari e al Centro interdipartimentale di Ricerca industriale agroalimentare della Alma Mater Studiorum Università di Bologna, sede di Cesena (per la definizione di imballaggi attivi si veda il par. 3.2). Il primo ha visto lo sviluppo di contenitori di cartone ondulato, migliorato con una soluzione concentrata di oli essenziali naturali che contrastano la deperibilità, sia microbiologica, sia metabolica dovuta ai processi di senescenza. Il secondo (denominato EcoPackLab) è co-finanziato dalla Regione Emilia-Romagna, prevede la realizzazione di nuovi film per imballaggi attivi preparati con l'utilizzo di enzimi sulla loro superficie oppure su nano fibre o inserendo molecole con attività specifica nel film polimerico; per maggiori informazioni <https://site.unibo.it/ecopacklab/it>

<sup>34</sup> Cfr. C. POZZI, *Regolazione e performance ambientale delle filiere degli imballaggi*, in *L'industria*, n. 1, 2005, p. 95, il quale afferma: «il riciclo dei materiali non è neutrale dal punto di vista ambientale. Come qualsiasi attività esso non sfugge alla legge dell'entropia ed ha perciò un costo in termini di inquinamento che non dovrebbe essere ignorato nella formulazione dei giudizi. In secondo luogo è intuitivo che le possibilità di riciclo sono caratterizzate da rendimenti marginali decrescenti, nel senso che convenzionalmente l'economia attribuisce al concetto. Il riutilizzo e la lavorazione di materiali recuperati tendono cioè ad un massimo oltre il quale non è possibile andare. È chiaro che una volta raggiunto questo massimo, il consumo di materia vergine per la produzione di imballaggi non può che riprendere un andamento collegato alla sue naturali determinanti. Il terzo fattore è di carattere interamente psicologico. L'enfasi comunicativa recentemente posta sui risultati di riciclo dei materiali tende a generare nei consumatori la convinzione che i prodotti di scarto possano essere interamente recuperati senza alcun danno ambientale».

favorire la produzione di bioimballaggi riciclabili e imballaggi biodegradabili), sia ai materiali idonei al riciclaggio multiplo, spronando così gli Stati membri ad assumere iniziative in materia<sup>35</sup>. In questo contesto, sono molto importanti anche le misure di sensibilizzazione dei cittadini sui vantaggi degli imballaggi ottenuti da tali materiali<sup>36</sup>.

Il richiamo ai biomateriali è in questo contesto rilevante per due ordini di ragioni. Innanzitutto esplicitamente incoraggia il passaggio (almeno nel settore degli imballaggi) dall'economia circolare alla *bioeconomia* circolare, un modello di sviluppo che favorisce l'uso di materie prime rinnovabili e prodotti non fossili in modo sostenibile, efficiente e circolare<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> È importante a questo punto capire che cosa si intenda per “imballaggio riutilizzabile”. Questo viene definito «un imballaggio concepito, progettato e immesso sul mercato per poter compiere, durante il suo ciclo di vita, molteplici turnazioni o rotazioni, in quanto è riempito nuovamente o riutilizzato con la stessa finalità per la quale è stato concepito» (v. art. 1, par. 2, direttiva (UE) n. 2018/852).

La riutilizzabilità dell'imballaggio, pertanto, è concepita (solo) con riferimento alla possibilità di utilizzare l'imballaggio con la “stessa” finalità per cui è stato progettato, mentre il “recupero” rappresenta «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale». Si precisa che il concetto di recupero continua ad essere definito attraverso il rinvio alla direttiva 1975/442/CEE relativa ai rifiuti (art. 3, n. 15) direttiva 2008/98/CE), nel cui allegato II B vengono indicate le seguenti operazioni di “recupero”: R1 Recupero o rigenerazione dei solventi; R2 Riciclo o ricupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi; R3 Riciclo o ricupero dei metalli o dei composti metallici; R4 Riciclo o ricupero di altre sostanze inorganiche; R5 Rigenerazione degli acidi o delle basi; R6 Recupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti; R7 Recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori; R8 Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli; R9 Utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia; R10 Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia, comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche, salvo nel caso di rifiuti esclusi a norma dell'art. 2, par. 1, lett. b), punto iii); R11 Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10; R12 Scambio di rifiuti per sottoporli ad una qualunque delle operazioni indicate da R1 a R11; R13 Messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni che figurano nel presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti.

I rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente.

<sup>36</sup> Si fa rilevare che il riferimento alla bioeconomia non era presente nella proposta di direttiva del 2015 ma è stato aggiunto con l'emendamento n. 8 del Parlamento EU, Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (2015/0276(COD)).

<sup>37</sup> HETEMÄKI, HANEWINKEL, MUYS, OLLIKAINEN, PALAHÌ e TRASOBARES, *Verso una strategia europea per la bioeconomia circolare* (<https://www.efi.int/publications-bank/verso-una-strategia-europea-la-bioeconomia-circolare>). Si sottolinea nel predetto report che la *Strategia di Bioeconomia dell'Unione europea “Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe”* del 13 febbraio 2012 presentano delle lacune in termini di ambiti di applicazione o degli obiettivi e dovrebbero essere aggiornate in funzione dei più recenti cambiamenti.

Nell'ottobre 2018, la Commissione ha pubblicato un documento aggiornato *A sustain-*



Inoltre il richiamo è significativo perché paradigmatico delle azioni e delle misure che i decisori politici e il legislatore dovrebbero mettere in campo per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si è prefissata in materia di sostenibilità. Sono necessari adeguati *framework* politico/normativi e tecnologici/organizzativi che incentivino un nuovo tipo di produttività che dovrà essere pensata e progettata a livello intersettoriale<sup>38</sup>. È evidente che per raggiungere tale scopo è necessario non solo un approccio "integrato" – attraverso la costruzione di "nuove" filiere produttive, che muovendo dal settore agricolo e forestale coinvolgano il settore industriale e la ricerca – ma anche un cambiamento nel contesto politico<sup>39</sup>. Su tali aspetti si ritornerà nell'ultimo paragrafo.

Si può quindi affermare che, indipendentemente dagli specifici obiet-

---

*able Bioeconomy for Europe: strengthening the connection between economy, society and the environment, Updated Bioeconomy Strategy*; il documento è reperibile al seguente indirizzo <https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=strategy>.

Per bioeconomia si intende quell'insieme di attività economiche connesse all'invenzione, sviluppo, produzione e uso di prodotti e processi a base biologica all'interno di alcuni macrosettori: «*agriculture, forestry, fisheries, food and pulp and paperproduction, as well as parts of chemical, biotechnological and energy industries*» (COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia*, cit., 2012, p. 3, nota 3). Sulla definizione di bioeconomia si veda anche DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti*, cit., p. 185. L'obiettivo ultimo e massimo è produrre prodotti rinnovabili, costruiti a partire da materie prime rinnovabili e che nel fine vita si comportano come un residuo organico e, pertanto, sono compostabili.

<sup>38</sup> Su tali aspetti si veda ROMANO, *La bioeconomia: un nuovo modello di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, marzo 2013, p. 59 e BRUNORI, BARTOLINI, *I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla Bioeconomy Startegy della Commissione europea*, 41, 2015.

Sul rapporto tra bioeconomia e le sfide sociali dell'Europa, si veda ESPOSTI, *Knowledge, Technology and Innovations for a Bio-based economy: Lessons from the Past, Challenges for the Future. Bio-based and Applied Economics*, 1 (3), 2012, p. 235.

<sup>39</sup> Ad esempio, BRUNORI, BARTOLINI, *Ricerca e innovazione ai tempi della bioeconomia*, in *Agriregionieuropa*, 42, 2015, avvertono dei rischi connessi a politiche di sostegno non accorte che non tengono conto degli impatti delle biotecnologie. «La bioeconomia è stata inizialmente proposta come un nuovo modello di economia non più basata sul petrolio. Una tale visione è servita a giustificare forti sussidi pubblici e investimenti privati nel campo delle bioenergie. L'accumularsi di evidenza empirica negli anni mostra che i sostenitori di questa visione hanno fortemente sopravvalutato le potenzialità delle tecnologie di conversione delle biomasse in energia, mentre hanno sottovalutato l'impatto dello sviluppo delle bioenergie sulle aree e sui gruppi più vulnerabili, in particolare nel Sud del mondo. Di fronte ai danni oggi evidenti, il necessario adeguamento delle strategie è frenato dagli interessi di chi ha investito nel settore. Per evitare il ripetersi di questi errori, una politica per la ricerca e l'innovazione ispirata alla sostenibilità impone di pensare a percorsi flessibili, alla predisposizione di soluzioni alternative, allo studio di meccanismi di adattamento alle crisi, affiancati ad analisi di impatti di medio lungo periodo». Si veda in proposito anche il rapporto Scar, *Sustainable agriculture, Forestry and Fisheries in the Bioeconomy – A challenge for Europe* promosso dallo Standing Committee for Agricultural Research, giugno 2015, reperibile al seguente indirizzo <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7869030d-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-30978495>.

tivi posti dalle direttive, il pacchetto sull'economia circolare indica un percorso<sup>40</sup> in cui la vera sfida è ripensare e interconnettere il sistema produttivo attraverso interventi coordinati e coerenti nelle diverse politiche di settore.

Il presente lavoro intende indagare le attuali regole inerenti al *packaging* alimentare e ai materiali a contatto con gli alimenti attraverso la lente delle proposte dell'economia circolare per capire se la normativa è coerente con gli obiettivi dell'Unione europea<sup>41</sup>.

2. L'imballaggio alimentare ha acquistato lo specifico ruolo di protezione dell'alimento con lo sviluppo del commercio extra-urbano e con la nascita e il consolidamento del tessuto industriale e della rete distributiva<sup>42</sup>.

Il confezionamento degli alimenti, da un lato, ha consentito il superamento della stagionalità e, conseguentemente, dei limiti temporali connessi alla deperibilità del prodotto e di quelli geografici di distribuzione e vendita, dall'altro, ha contribuito a creare un inedito canale di comunicazione con il consumatore.

«Attorno all'imballaggio si viene progressivamente a costituire lo scenario contemporaneo delle forme di rappresentazione del cibo. E il *packaging* [a sua volta] è rappresentazione del proprio contenuto, cioè forma necessaria di autopresentazione, ma diviene anche elemento cerniera

---

<sup>40</sup> Così DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in *Studi in tema di economia circolare*, Eum, Macerata, in corso di pubblicazione.

<sup>41</sup> È stato osservato che applicare i principi dell'economia circolare al settore agroalimentare e al relativo *packaging* significa poter produrre «*better consumer utility and environmental outcomes than the current development path could achieve*»: FASSIO, TECCO, *Circular economy for food*, EdizioniAmbiente, Milano, 2018, p. 77.

<sup>42</sup> L'avvio del confezionamento degli alimenti è da collocarsi all'inizio dell'Ottocento, con la creazione della *scatola di conserva*. Si veda in proposito DECIO, *L'invenzione della lattina*, in *La Gola*, n. 3 (giugno 1991) e BERTARELLI, *L'alimentazione moderna e le conserve alimentari*, Napoli, 1929.

Sulle funzioni del *packaging*, si vedano ANCeschi e BUCCHETTI, *Il packaging alimentare*, in *Storia d'Italia, Annali 13, L'alimentazione*, Einaudi, 1998, p. 847, i quali evidenziano come il *packaging* abbia assunto il ruolo «deuteragonista sulla scena della cultura alimentare», soprattutto per le nuove funzioni che gli vengono attribuite, oltre a quella tradizionale di protezione dell'alimento.

Oggi più che mai il *packaging* segna il contaminarsi di due mondi: quello *artigianale/alimentare*, tendenzialmente caratterizzato da ritualità, tradizione e artigianato e quello *industriale*, in cui predominano la tecnologia e la progressiva meccanizzazione dei processi. Da tale contaminazione scaturisce una duplice serie di effetti grazie a una progettazione consapevole e innovativa del *packaging* stesso. Ne deriva che il rapporto contenuto/contenente diventa sempre più complesso; il contenente «trasferisce il cibo in un'altra dimensione, lo rende definitivamente e irrimediabilmente oggetto di scambio e, contemporaneamente, oggetto informativo e poi comunicante»; così ANCeschi, BUCCHETTI, *op. cit.*, p. 852.

tra ideologia dell'alimentazione e ideologia del consumo»<sup>43</sup>: è un artefatto comunicativo che “media” il suo contenuto.

Alcuni Autori hanno parlato del *packaging* come di «una soglia semiotica»<sup>44</sup> o «Giano bifronte»<sup>45</sup> che guarda al prodotto, cercando di proteggerlo, ma anche di esaltarne le caratteristiche e di mostrarlo nella sua luce migliore, cosicché «sia a livello verbale sia a livello non verbale possano comparire delle strutture che permangono e che si rimandano tra loro»<sup>46</sup>.

Nel linguaggio tecnico del settore, per indicare la confezione di un prodotto, spesso è stata utilizzata una descrizione “negativa”: «nel prodotto, tutto quanto non è il prodotto stesso»<sup>47</sup>. Tale definizione è coerente con la funzione protettiva e comunicativa dell'imballaggio, ma appare “riduttiva” se si considera che oggi al *packaging* viene richiesta un'ulteriore duplice funzione: essere “sostenibile” e “rendere sostenibili” i consumi alimentari.

Alla funzione “protettiva”, intrinsecamente legata alla realtà produttiva/distributiva dell'azienda, si sono aggiunte nel tempo, in maniera non più scindibile, dapprima quella strettamente “comunicativa”<sup>48</sup>. Successivamente anche quest'ultima si è evoluta in funzione “promozionale”, fino a trasformare il *packaging* in *silent salesman*<sup>49</sup>, attraverso il potenziamento dei servizi che il bene può fornire al consumatore e/o alla società, quali quelli inerenti all'“accessibilità” al prodotto<sup>50</sup> o, più recentemente, alla sostenibilità dell'imballaggio. Oggi al *packaging*, oltre a comunicare, a conservare per proteggere, si chiede anche di preservare per “non sprecare”, di esse-

<sup>43</sup> ANCeschi, BUCCHETTI, *op. cit.*, p. 852

<sup>44</sup> CARON, *Un Carré Noir Dans Le Design*, Dunod, 1993, p. 176, ha parlato del *packaging* come del primo *media* del prodotto.

<sup>45</sup> FERRARESI, *Il Packaging. Oggetto e comunicazione*, Franco Angeli, 1999, p. 16.

<sup>46</sup> FERRARESI, *op. cit.*, p. 28.

<sup>47</sup> L'affermazione è ripresa dal BSN Emballage, *Le Pack*, Information et professions, 1987.

<sup>48</sup> Tale funzione è massima (sia in termini di “quantità” di informazioni trasmesse, sia in termini di pochezza di tempo necessario per espletare tale funzione) nei sistemi di vendita self-service, in cui la capacità del prodotto di instaurare un dialogo con il consumatore sopperisce al poco tempo in cui tali vendite si esauriscono. La confezione, poi, può diventare essa stessa utensile e svolgere un ruolo significativo nella fase di consumo.

Per alcuni esempi significativi del ruolo della tecnologia si v. ANCeschi, BUCCHETTI, *op. cit.*, p. 862 ss.

<sup>49</sup> L'espressione è di PILDICHT, *The Silent Salesman: How to develop Packaging that Sells*, Business Books, Londra, 1973.

La grande distribuzione ha sicuramente differenziato il ruolo del *packaging* e, a sua volta, il *packaging* ha ricevuto dal confezionamento industriale e dalle esigenze della logistica una forte spinta propulsiva allo sviluppo di nuove ed innovative soluzioni.

<sup>50</sup> Per alcuni esempi di *food design*, DI LAURO (a cura di), *Nutridialogo*, Edizioni Ets, 2015.

re “riutilizzabile” o “recuperabile”<sup>51</sup>, come si evince anche dall’analisi del pacchetto sull’economia circolare.

Per capire se tali ultime funzioni siano davvero realizzabili e con quali presupposti, occorre indagare le regole del *packaging* e, in particolare, quelle concernenti i materiali a contatto con gli alimenti<sup>52</sup>.

Da tempo, infatti, la legislazione europea e nazionale si è occupata, principalmente con obiettivi di tutela della salute del consumatore<sup>53</sup>, dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (c.d. MOCA – Materiali con i quali sono realizzati prodotti e Oggetti di qualunque natura destinati ad entrare in Contatto, diretto o indiretto, con gli Alimenti<sup>54</sup> o, in inglese, FCMS – *Food Contact Materials*).

I requisiti “generali” cui devono rispondere tutti i materiali del genere sopra indicato sono stabiliti dal regolamento “quadro” n. 1935/2004<sup>55</sup>, che si completa con le buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli articoli destinati a venire in contatto con gli alimenti, individuate nel reg. (CE) n. 2023/2006<sup>56</sup>. Specifici regolamenti europei sono stati emanati per la ce-

<sup>51</sup> Prevenire la produzione di rifiuti dagli imballaggi significa anche ridurre la varietà dei materiali utilizzati per la stessa confezione, per facilitare la raccolta differenziata, il riciclo e razionalizzare le gamme di prodotto per diminuire gli imballaggi.

<sup>52</sup> La disciplina relativa ai materiali a contatto con gli alimenti influisce significativamente sulle modalità di *packaging*, potendone influenzare la progettazione e lo sviluppo.

<sup>53</sup> Le sostanze chimiche contenute in tali materiali possono, infatti, migrare dai materiali ai cibi, con problemi di sicurezza per la salute del consumatore. Su tali aspetti si v. AVERSANO, *Alimenti a contatto con materiali e oggetti: il privilegiante approccio intertestuale*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2016, p. 191 ss.

<sup>54</sup> Costituiscono MOCA anche gli avvolgenti e gli utensili da cucina, il monouso per alimenti, le macchine alimentari (nei materiali costituenti parti che entrano in contatto con l’alimento), le superfici di lavorazione, posate e stoviglie (di plastica, gomma, carta e metallo), contenitori da trasporto

<sup>55</sup> Si tratta del reg. (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE. Si legge nei primi considerando del regolamento (nn. 1 e 2) che «la direttiva 89/109 aveva efficacemente stabilito principi generali per l’eliminazione delle disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia e che appare tuttavia necessario configurare le misure adottate all’interno di un regolamento (o decisione), anche al fine di consentire un rapido aggiornamento delle stesse in funzione dei progressi tecnici e tecnologici».

Sono esclusi dall’ambito di applicazione del regolamento i materiali e gli oggetti forniti come oggetti di antiquariato, i materiali di ricopertura o rivestimento (come i materiali che rivestono le croste di formaggi e le preparazioni di carne e verdura), gli impianti fissi pubblici o privati di approvvigionamento idrico (v. art. 1 del regolamento).

<sup>56</sup> Il reg. n. 2023/2006 del 22 dicembre 2006 stabilisce le norme relative alle buone pratiche di fabbricazione per i materiali e gruppi di materiali di cui all’allegato I del reg. n. 1935/2004 (v. art. 1 del reg. n. 2023/2006). I materiali indicati nel predetto allegato I sono: materiali e oggetti attivi e intelligenti, adesivi, ceramiche, turaccioli, gomme naturali,

ramica, la pellicola di cellulosa rigenerata, le plastiche, anche riciclate. Tale disciplina trova applicazione anche nei confronti dei materiali “attivi” e “intelligenti” (art. 1, par. 2), per i quali successivamente è stato approvato uno specifico regolamento (il reg. n. 450/2009, v. *infra*).

Analizzando la normativa nel suo complesso, si deve rilevare che la stessa risponde essenzialmente all’esigenza di tutelare la salute del consumatore e il corretto funzionamento del mercato<sup>57</sup>.

Il principio cardine attorno al quale ruota la disciplina è che «i materiali o gli oggetti destinati a venire in contatto, direttamente o indirettamente, con i prodotti alimentari devono essere sufficientemente inerti da escludere il trasferimento di sostanze ai prodotti alimentari in quantità tali da mettere in pericolo la salute umana o da comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari o un deterioramento delle loro

---

vetro, resine a scambio ionico, metalli e leghe, carta e cartone, materia plastiche, inchiostri da stampa, cellulosa rigenerata, siliconi, prodotti tessili, vernici e rivestimenti, cere, legno.

Tali disposizioni sono necessarie, perché solo taluni settori industriali hanno elaborato linee guida in materia; conseguentemente è opportuno stabilire determinati obblighi per gli operatori del settore al fine di garantire l’uniformità, nel rispetto del principio di proporzionalità al fine di evitare oneri eccessivi per le piccole imprese. In particolare, il regolamento richiede la conformità alle «buone pratiche di fabbricazione affinché, in condizioni di impiego normali o prevedibili, [i materiali] non trasferiscano ai prodotti alimentari componenti in quantità tale da: *a*) costituire un pericolo per la salute umana; *b*) comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari; o *c*) comportare un deterioramento delle loro caratteristiche organolettiche» (art. 3, par. 1).

Per buone pratiche di fabbricazione (*good manufacturing practices* – GMP) si intendono «gli aspetti di assicurazione della qualità che assicurano che i materiali e gli oggetti siano costantemente fabbricati e controllati, per assicurare la conformità alle norme ad essi applicabili e agli standard qualitativi adeguati all’uso cui sono destinati, senza costituire rischi per la salute umana o modificare in modo inaccettabile la composizione del prodotto alimentare o provocare un deterioramento delle sue caratteristiche organolettiche» (v. art. 3, lett. a)). Rientrano nel sistema di assicurazione di qualità «tutti gli accordi organizzati e documentati, conclusi al fine di garantire che i materiali e gli oggetti siano della qualità atta a renderli conformi alle norme ad essi applicabili e agli standard qualitativi necessari per l’uso cui sono destinati» (v. art. 3, lett. b). Sotto tale ultimo profilo, il regolamento appare alquanto generico in quanto non precisa i soggetti legittimati a concludere tali accordi, lasciando così spazio ad applicazioni discrezionali.

<sup>57</sup> Si legge, infatti, nell’art. 1 del regolamento, che lo scopo dello stesso è «garantire il funzionamento efficace del mercato interno per quanto attiene all’immissione sul mercato comunitario dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto direttamente o indirettamente con i prodotti alimentari, oltre a costituire la base per assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori». L’esigenza di tutelare il mercato interno emerge chiaramente laddove si consideri che la sovrapposizione normativa ostacola il corretto funzionamento del mercato e la libera circolazione dei Moca, creando condizioni di potenziale concorrenza sleale tra imprese, pratiche ingannevoli per i consumatori, e/o pericolose per la loro salute.

caratteristiche organolettiche»<sup>58</sup>. Su tali presupposti sono state create delle liste positive, individuanti i limiti di cessione e le condizioni d'uso<sup>59</sup>.

Il regolamento contiene, nell'allegato I<sup>60</sup>, un elenco di materiali per i quali sono necessarie misure "specifiche", secondo un'apposita procedura ivi descritta<sup>61</sup>. In mancanza di misure "specifiche europee", gli Stati membri possono adottare misure "nazionali" (art. 6). In ogni caso «nessuna sostanza è autorizzata se non è stato dimostrato adeguatamente e sufficientemente che, se impiegato nelle condizioni stabilite nelle misure specifiche, il materiale od oggetto finale soddisfa i requisiti dell'art. 3 e, se applicabile, dell'art. 4». Si tratta rispettivamente dei requisiti "generali" e di quelli "speciali" per i materiali attivi e intelligenti.

Una volta che è stato adottato l'elenco di cui all'art. 5, nuovi materiali possono essere autorizzati sotto forma di misura specifica, previo il parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Il regolamento prevede anche la possibilità per gli Stati membri di adottare "misure di salvaguardia" se, a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione delle informazioni esistenti, si ha motivo di ritenere che l'utilizzo di un materiale o di un oggetto presenti un pericolo per la salute pubblica, nonostante la conformità alle misure specifiche. Si attiva in questo caso una procedura di comunicazione alla Commissione al fine di consentire alla stessa, esaminate le ragioni della sospensione e/o restrizione, di emettere le misure del caso (art. 18).

---

<sup>58</sup> V. *considerando* 3 del reg. n. 1935/2004.

A tal proposito AVERSANO, *Alimenti a contatto con materiali e oggetti: il privilegiante approccio intertestuale*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2016, p. 194, parla di «relazione osmotica tra alimenti e materiali od oggetti destinati, direttamente o indirettamente, a venire con essi in contatto».

<sup>59</sup> Per maggiori informazioni riguardo le valutazioni scientifiche effettuate sui singoli materiali/prodotti si veda il sito dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare alla pagina <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/food-ingredients-and-packaging>.

<sup>60</sup> I materiali contenuti nell'allegato I sono indicati alla nota 56.

<sup>61</sup> V. art. 23 reg. n. 1935/2004. Le misure in questione possono riguardare l'elenco delle sostanze autorizzate da impiegare o da incorporare nei materiali, i requisiti di purezza delle sostanze, condizioni particolari di impiego, limiti di cessione e, comunque, norme volte a proteggere la salute dell'uomo. Nel procedimento di autorizzazione viene coinvolta l'Autorità europea per la sicurezza alimentare in ogni caso in cui ci possono essere implicazioni per la salute dell'uomo. Sull'Autorità europea si veda ADORNATO, *The European Food Safety Authority: among technique, norms and conflicts*, in COSTATO, ALBISINNI (ed.), *Global and European Food Law*, Cedam, 2016, p. 203.

In applicazione di quanto disposto dal reg. n. 1935/2004, è stato approvato il reg. (UE) n. 10/2011 del 14 gennaio 2011 riguardante i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. Tale regolamento è stato modificato più volte nel corso del tempo e da ultimo dal reg. n. 37/2019.

Similmente a quanto accade per gli alimenti, il regolamento in questione individua obblighi di “rintracciabilità” dei materiali, che dovrebbero essere garantiti in tutte le fasi per facilitare il controllo, il ritiro dei prodotti difettosi, le informazioni ai consumatori e l’attribuzione di responsabilità (art. 17).

Ciascuno Stato membro deve prevedere la disciplina sanzionatoria in caso di inosservanza della normativa sopra illustrata. L’Italia, il 18 marzo 2017, ha approvato il d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29 recante, (appunto) la disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui al reg. n. 1935/2004 e di cui al reg. n. 2023/2006<sup>62</sup>.

3. Alcune specifiche considerazioni merita il *packaging* “attivo” e “intelligente”, al quale il regolamento dedica ampio spazio, prevedendo regole parzialmente diverse.

Il *packaging* “attivo” è pensato con l’obiettivo di estendere la durata dell’alimento e accrescere il periodo di tempo in cui lo stesso rimane di alta qualità; questa forma di imballaggio è concepita in modo da incorporare “deliberatamente” componenti che rilasciano sostanze nel prodotto alimentare imballato o nel suo ambiente o le assorbono dagli stessi. In altre parole, con la voluta inclusione nel materiale di imballaggio, o nello spazio del contenitore, di questa tipologia di elementi costitutivi della confezione, si vuole rafforzare la *performance* protettiva del sistema di imballaggio<sup>63</sup>.

Il *packaging* “intelligente” mira, invece, attraverso un indicatore interno o esterno che fornisce informazioni, a monitorare alcune caratteristiche degli alimenti e a comunicare informazioni al consumatore (generalmente relativi ad aspetti qualitativi)<sup>64</sup>. In questo caso si tratta di un potenziamento della funzione “comunicativa” del *packaging* tradizionale, basata sulla capacità di individuare o registrare cambiamenti interni/esterni all’ambiente del prodotto<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Si tratta del d.lgs. 10 febbraio 2017 n. 29 recante (appunto) la disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui al reg. n. 1935/2004 e di cui al reg. n. 2023/2006 sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e per la violazione di misure specifiche per gruppi di materiali e oggetti.

<sup>63</sup> La definizione è contenuta nell’art. 2, lett. a) del reg. n. 1935/2004.

<sup>64</sup> Deve sempre essere rispettato il principio per cui il consumatore non deve essere tratto in inganno (art. 4, reg. n. 1935/2004).

<sup>65</sup> V. art. 2, lett. b), reg. 1935/2004. Il *packaging* intelligente può riportare le condizioni del prodotto all’esterno dell’imballaggio, o direttamente misure di qualità dell’alimento all’interno dello stesso, attraverso un contatto diretto tra l’alimento e il *quality marker*. Un sistema intelligente può sia aiutare il consumatore nel processo decisionale, poiché estende la durata, rafforza la sicurezza, migliora la qualità, fornisce informazioni e avverte di possibili

I “requisiti generali” previsti dal regolamento e illustrati nel paragrafo precedente, che dovrebbero eliminare le differenze tra le legislazioni degli Stati membri<sup>66</sup>, trovano applicazione anche nei confronti delle predette tipologie di imballaggio, con la specifica che, per i materiali attivi, si accetta la possibilità che gli stessi possano comportare una modifica della composizione o delle caratteristiche organolettiche dei prodotti alimentari, tanto che tali sostanze sono considerate “ingredienti”, sia per quanto concerne il rispetto delle disposizioni europee applicabili ai prodotti alimentari e, tra queste, quelle sugli additivi<sup>67</sup>, sia ai sensi dell’art. 6, par. 4, lett. a) della direttiva 2001/13/CE, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, oggi abrogata e sostituita dal reg. (UE) n. 1169/2011. In particolare, sotto questo profilo, il regolamento prevede disposizioni aggiuntive al fine di consentire al consumatore di individuare le parti non commestibili<sup>68</sup>.

Pur muovendo dal presupposto che i materiali attivi sono concepiti per rilasciare sostanze nel prodotto alimentare, gli stessi non devono comportare una modifica della composizione o delle caratteristiche organolettiche degli alimenti tale da poter fuorviare i consumatori, ad esempio coprendone il deterioramento (v. art. 4, par. 3). Similmente i materiali intelligenti, nel fornire informazioni al consumatore sul prodotto alimentare, non devono ingannarlo sulle condizioni del prodotto stesso (v. art. 4, par. 4)<sup>69</sup>.

Le misure “specifiche” per alcuni gruppi di materiali e oggetti sono contenute nel reg. (CE) n. 450/2009<sup>70</sup> il quale prevede una disciplina articolata su un doppio livello di autorizzazione, positiva e negativa, disponendo che nei componenti dei materiali e oggetti attivi possono essere utilizzate solo le sostanze autorizzate (il c.d. “elenco comunitario”<sup>71</sup>). Ma, in deroga

---

problemi, sia costituire uno strumento per monitorare possibili abusi lungo la catena di rifornimento, ad esempio evidenziando quando un imballaggio è stato manomesso.

<sup>66</sup> Sull’opera di armonizzazione delle misure nazionali compiuta dal regolamento, si veda AVERSANO, *op. cit.*

<sup>67</sup> In tale senso art. 4 reg. n. 1935/2004.

<sup>68</sup> A tal fine deve essere inserita la dicitura “NON MANGIARE” e, quando è possibile, deve essere riportato sul prodotto il simbolo di cui all’allegato I del regolamento. Inoltre, ai sensi dell’art. 15 lett. c) del reg. n. 1935/2004, l’etichettatura deve contenere tutte le informazioni necessarie per un corretto impiego degli stessi da parte degli operatori del settore alimentare.

<sup>69</sup> Entrambi i tipi di materiale devono poi essere etichettati in modo che siano riconoscibili dal consumatore.

<sup>70</sup> Reg. (CE) n. 450/2009 della Commissione del 29 maggio 2009 concernente i materiali attivi e intelligenti destinati a venire in contatto con i prodotti alimentari. Si ricorda che tali misure specifiche sono previste dall’art. 5 del reg. n. 1935/2004.

<sup>71</sup> L’elenco comunitario è adottato dalla Commissione ed è redatto sulla base delle domande presentate conformante all’art. 9 del reg. n. 1935/2004.



parziale a quanto appena detto, alcune sostanze possono essere utilizzate sebbene non preventivamente autorizzate, purché non rientrino in determinate categorie indicate dal medesimo regolamento<sup>72</sup>.

È chiaro che il settore del *packaging* attivo e intelligente è quello che più è stato caratterizzato negli ultimi tempi da un dinamico processo di innovazione che ha portato all'amplificazione delle conoscenze alla base dell'attività progettuale<sup>73</sup>. Ma non si deve incorrere nell'errore di considerare l'evoluzione del *packaging* come esclusiva conseguenza dello sviluppo dei materiali, in quanto deve essere più correttamente intesa come il risultato del combinarsi di svariati fattori: mutamenti sociali, economico-giuridici e (anche) tecnici/tecnologici<sup>74</sup>. Del pari, anche gli ulteriori cambiamenti che oggi si richiedono agli imballaggi in ragione delle nuove funzioni del *packaging* dovranno essere il frutto di una visione plurale, non esclusivamente legata a considerazioni di tipo salutistico, che comunque, non potranno essere trascurate.

L'efficacia del *packaging* "interattivo" (termine con il quale in questo contesto si sintetizzano i concetti di imballaggio "attivo" e "intelligente") va oltre l'attrattività degli elementi visivi delle merci, riguardando la capacità del prodotto complessivamente considerato di rispondere alle aspettative dei consumatori e della società. In questo contesto, è evidente che la stretta interrelazione tra attività progettuale e ambito tecnologico apre un

---

<sup>72</sup> In particolare non si deve trattare di sostanze indicate come mutagene, cancerogene o tossiche per la riproduzione (secondo i criteri indicati ai punti 3.5, 3.6, 3.7 dell'allegato I del reg. (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio). Inoltre non si deve trattare di «sostanze prodotte deliberatamente in forme di dimensioni particellari che presentano proprietà fisiche e chimiche funzionali significativamente diverse da quelle delle forme di maggiori dimensioni» (art. 5, par. 2, lett. c), ii).

Rispetto alle sostanze autorizzate, l'elenco comunitario deve specificare, tra l'altro, l'identità, la funzione, le condizioni di utilizzo della sostanza e, se necessario, le restrizioni e/o le specificazioni di utilizzo (art. 6, reg. n. 450/2009).

<sup>73</sup> Lo stesso reg. n. 1935/2004, nel *considerando* 5, nel descrivere le caratteristiche e le funzioni dei materiali attivi ed intelligenti, li distingue da quelli «tradizionalmente utilizzati per rilasciare componenti naturali in tipi specifici di prodotti naturali», segnando così un chiaro richiamo all'innovazione.

<sup>74</sup> Cfr. VENTURA, *Che cos'è il packaging*, Carocci Editore, 2014, p. 10: «Insieme, dunque, le esigenze del marketing e quelle del design, i vincoli della logistica, della chimica, dei regolamenti legislativi e delle sempre più ferree normative in tema di ambiente concorrono a definire un oggetto che serve al tempo stesso per contenere e trasportare, per proteggere e conservare, per garantire e comunicare». Il *packaging* è oggi l'esito di un compromesso tra numerose questioni e funzioni, tanto che è stato definito «massa eteroclita» (DE SAUSSURE, *Cours de linguistique générale*, Payot, Paris, 1922; trad. it. *Corso di linguistica generale*, Bari, Laterza, 1967), formata da una molteplicità di elementi eterogenei che possono essere studiati e analizzati da altrettanti punti di osservazione.

vantaggio di opportunità per soluzioni e funzioni innovative alle quali le regole devono guardare, per disciplinarle e, nello stesso tempo, incoraggiarle, anche in funzione degli attuali obiettivi della sostenibilità<sup>75</sup>.

Dall'analisi effettuata, si può affermare che la disciplina, tutta incentrata a tutelare la salute del consumatore, sembra invece tenere in secondo piano valutazioni di sostenibilità ambientale<sup>76</sup> che, invece, richiederebbero di ragionare, non solo in termini di *shelf-life*, ma di considerare l'intero ciclo di vita del prodotto confezionato e del suo imballaggio, mostrando più attenzione alle problematiche della circolarità. Il rapporto *packaging/ambiente*, infatti, è solo minimamente considerato dal reg. n. 1935/2004, che si limita ad affermare, nel *considerando* 24, che «l'uso di materiali e oggetti riciclati dovrebbe essere favorito dalla Comunità per ragioni ambientali, purché siano stabiliti requisiti rigorosi per garantire la sicurezza alimentare e la tutela dei consumatori (...)».

Il legislatore dovrebbe prendere consapevolezza del fatto che il dibattito intorno al *packaging* si è arricchito, andando a inglobare considerazioni di tipo economico, ambientali e sociali, comprendendo tutte le fasi del prodotto, dalla progettazione e preparazione, alla fase post-consumo e, quindi, coerentemente dovrebbe contemperare l'immediata esigenza di tutela della salute del consumatore con altri interessi di primaria importanza e di lungo periodo, quali la tutela dell'ambiente e la promozione della sostenibilità. Tale aspetto al momento è considerato relativamente alla plastica che oggi è oggetto di una Strategia dell'UE<sup>77</sup> concretizzatasi in una proposta di direttiva

---

<sup>75</sup> Gli obiettivi di sostenibilità devono anche misurarsi con le attuali tendenze dei consumi, che riflettono fattori sociali (es. l'aumento dei pasti fuori casa) e demografici (es. crescita del numero dei *single*). È stato infatti calcolato che un *single* produce due volte e mezzo più rifiuti da imballaggio (11 kg *vs* 4 kg) rispetto a una persona che vive in una famiglia di quattro persone (dati Incpen, GB). Queste tendenze determinano variazioni significative nella domanda di nuove confezioni di alimenti, come i pasti mono-porzione e i cibi pronti per il consumo (*ready-to-eat-food*).

<sup>76</sup> Cfr. AVERSANO, *Alimenti «a contatto» con i materiali e oggetti: il privilegiante approccio interstatale*, in *Dir. agroalimentare*, 2, 2017, p. 191.

<sup>77</sup> Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" (COM (2018) 28 final).

In precedenza il reg. (CE) n. 282/2008 della Commissione del 27 marzo 2008 relativo ai materiali e agli oggetti di plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti e che modifica il reg. (CE) n. 2023/2006, ha introdotto disposizioni speciali per garantire che i predetti materiali non contengano residui da impieghi precedenti e contaminanti provenienti da usi impropri e da sostanze non autorizzate. Ancor prima la direttiva 2002/72 della Commissione del 6 agosto 2002 (da ultimo modificata dalla direttiva 2007/19) aveva stabilito le norme per i materiali e gli oggetti di plastica destinati al contatto con gli alimenti. L'autorizzazione a riciclare materiali o oggetti di plastica viene data solo per specifici processi che vanno inse-

va sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente<sup>78</sup>, che si innesta negli obiettivi del pacchetto sull'economia circolare. La proposta vuole avere un impatto medio-alto sulla riduzione dei rifiuti, attraverso azioni che mirano a “ridurre” l'immissione in commercio di plastica monouso con alternative prontamente disponibili e a “modificare” la progettazione di altri prodotti, quali le bottiglie per bevande con tappo collegato. A questo si affiancano specifici criteri per l'applicazione al settore del regime di responsabilità estesa del produttore di cui alla direttiva 2008/98<sup>79</sup>.

Ritornando alla specifica disciplina dei MOCA, la stessa inoltre appare lacunosa se si considerano gli sviluppi tecnologici del *packaging*. Basti pensare che oggi alcuni imballaggi alimentari sono costituiti da materiali edibili<sup>80</sup> mentre il reg. n. 1935/2004 non si applica ai «materiali di ricopertura o di rivestimento che fanno parte dei prodotti alimentari e possono essere consumati con i medesimi»<sup>81</sup>. Questi materiali, a contatto con gli alimenti e

---

riti in un registro, contestualmente alla descrizione del campo di applicazione della plastica autorizzata.

<sup>78</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio “Sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente” del 28 maggio 2018, COM (2018) 340 final. Si legge nella relazione della proposta che la plastica costituisce l'80-85% del totale dei rifiuti marini. L'iniziativa concerne la plastica monouso e gli articoli per la pesca e vuole in particolare contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile 12 e 14 delle Nazioni unite, volti rispettivamente a garantire modelli di consumo e produzione sostenibili e a prevenire e ridurre in maniera significativa l'inquinamento marino di tutti i tipi. A tal fine, “si propone uno strumento legislativo specifico per trattare tutti i prodotti di plastica monouso in questione in un unico strumento giuridico, definendo specifici obiettivi e misure allo scopo di prevenire e ridurre l'impatto dei rifiuti marini”; tale strumento è considerato il più opportuno per evitare un panorama giuridico frammentato (p. 9 della proposta di direttiva, cit.).

<sup>79</sup> A tal proposito v. ultimo paragrafo.

<sup>80</sup> La *Apeel Sciences, start up* americana con sede a Santa Barbara in California, ad esempio, ha provato ad allungare la vita di frutta e verdura, attraverso una pellicola edibile, invisibile, insapore e commestibile, chiamata *Edipeel*, che riveste gli alimenti vegetali e che sarebbe in grado di “ingannare” i parassiti, prolungando di cinque volte la *shelf life* degli alimenti. La pellicola è realizzata partendo da scarti vegetali e sottoprodotti (come foglie o gambi eliminati dopo la raccolta) derivanti dalla catena dell'agricoltura biologica e solitamente gettati. La notizia è stata pubblicata su FOOD24 del 25 gennaio 2017, nell'articolo “Ecco la pellicola antimicrobi che mantiene frutta e verdura più fresche” di Maria Teresa Manuelli. L'articolo è reperibile al seguente indirizzo <http://www.ilsole24ore.com/art/food/2017-01-25/ecco-pellicola-antimicrobi-che-mantiene-frutta-e-verdura-piu-fresche-084225.shtml?uuid=AEZA6YH>.

L'azienda ha allo studio anche un secondo prodotto, denominato *Invisipeel* – realizzato da scarti delle colture biologiche – da utilizzare *prima* della raccolta. Il prodotto impedisce che i microrganismi attacchino le coltivazioni, con lo scopo di evitare l'uso di pesticidi in agricoltura. *Invisipeel* opera sulle superfici con uno strato ultra sottile di molecole chimicamente contrastanti, rendendo gli alimenti irricognoscibili ai parassiti.

<sup>81</sup> V. art. 1 del reg. n. 1935/2004.

che possono essere mangiati, devono essere giuridicamente considerati essi stessi alimenti ai sensi del reg. 178/2002?<sup>82</sup> Inoltre non si può non rilevare che il tendenziale ridimensionamento del *packaging* mal si concilia con la progressiva implementazione della quantità di informazioni in etichetta o che comunque devono accompagnare il prodotto anche in relazione al *packaging* stesso e ai materiali utilizzati.

È evidente che la disciplina del *packaging* e dei rifiuti da imballaggio, come quella dei rifiuti in generale, ha ad oggetto una tematica complessa che dovrebbe essere governata riducendo a sistema i “diversi” approcci che finora l’hanno gestita nei suoi “diversi” profili (sicurezza, mercato, ambiente, sostenibilità). Se l’economia circolare chiede di interconnettere i settori produttivi, tali aspetti devono essere tenuti presenti e risolti. La stessa c.d. “direttiva imballaggi” afferma che «laddove sia indispensabile ricorrere a imballaggi monouso per garantire l’igiene degli alimenti, la salute e la sicurezza dei consumatori, gli Stati membri dovrebbero adottare misure volte a garantire il riciclaggio di tali imballaggi» (*considerando* 6)<sup>83</sup>. L’esigenza di tutela della salute del consumatore deve essere perseguita e “bilanciata” con quella di tutela dell’ambiente. D’altronde, anche lo stesso consumatore sembra essere sensibile a tali tematiche. Secondo un’inchiesta condotta nel 2016 da Waste Watcher<sup>84</sup> in Italia, il consumatore attribuisce al *packaging* un ruolo di primaria importanza nella lotta allo spreco alimentare<sup>85</sup> e il 56% degli intervistati ha dichiarato di essere disposto a pagare qualcosa in più per avere imballaggi che aumentino la probabilità di utilizzo del prodotto, riducendone di conseguenza lo spreco<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> L’art. 2 del reg. n. 178/2002 – che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare – definisce alimento «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani».

<sup>83</sup> In questo contesto non si può non ricordare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” del 16 gennaio 2018, (COM (2018) 16 final)

<sup>84</sup> Waste Watcher è l’osservatorio nazionale sugli sprechi, nato per iniziativa di Last Minute market, società spin-off accreditata dell’Università di Bologna.

<sup>85</sup> Nel 2013, in Italia, sono stati immessi al consumo 11 milioni di imballaggi (dati Centro Studi CONAI - Consorzio nazionale imballaggi) e il 67,7% di essi sono stati avviati al riciclo.

<sup>86</sup> L’85% dei consumatori è consapevole dell’importanza dell’imballaggio rispetto alla conservazione o deperibilità del prodotto, per il 64% il *packaging* è addirittura “indispensabile” e il 93% dichiara di scegliere il pack sulla base della sua funzionalità, oppure della possibilità di riutilizzo (90%).

4. Il tema del *packaging* e dei materiali da contatto con gli alimenti è quanto mai attuale sulla scena europea, tanto che il Parlamento europeo ha recentemente approvato una risoluzione sull'attuazione del regolamento n. 1935/2004<sup>87</sup>. Come detto, tale regolamento definisce i requisiti generali di sicurezza applicabili a tutti i possibili materiali e oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari, prevedendo altresì la possibilità dell'adozione di misure specifiche per i diciassette materiali elencati nell'allegato I del regolamento quadro.

La risoluzione del Parlamento europeo evidenzia che, a livello UE, sono state finora adottate misure specifiche solo per quattro materiali<sup>88</sup>, con permanenza di significative lacune che creano incertezza giuridica e fanno sì che le misure adottate dagli Stati membri possano essere molto differenti tra loro, creando in tal modo standard diversi in materia di sicurezza dei prodotti e barriere al mercato interno. Ciò aumenta i costi per la conformità, generando perdita di competitività e innovazione: per i produttori, doversi adeguare a norme nazionali diverse, non è né efficiente, né efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi della normativa.

In particolare, il Parlamento UE evidenzia tre aree in cui la Commissione è sollecitata ad intervenire – la valutazione del rischio<sup>89</sup>, la traccia-

---

<sup>87</sup> “Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2016 sull'attuazione del regolamento riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari regolamento (CE) n. 1935/2004” (2015/2259 (INI)).

Il 26 gennaio 2016, su richiesta della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo, si è svolto presso il Parlamento un seminario dal titolo “*Food Contact Materials – How to Ensure Food Safety and Technological Innovation in the Future?*” Sempre nel 2016 (a maggio), il Servizio Ricerca del Parlamento europeo (DG EPRS) ha pubblicato un ampio studio sull'attuazione del reg. (CE) n. 1935/2004 (“Valutazione dell'attuazione a livello europeo”) che riepiloga i risultati di un'indagine alla quale hanno partecipato, oltre alla Commissione europea e all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, 28 autorità competenti nazionali e una vasta gamma di parti interessate appartenenti al mondo dell'impresa, a quello dei consumatori, organizzazioni sanitarie e ambientali e al mondo accademico.

<sup>88</sup> Si ricorda che si tratta di: plastica, compresa quella riciclata, ceramiche, cellulosa rigenerata e materiali attivi e intelligenti.

<sup>89</sup> Per i tredici MOCA non armonizzati e che, pertanto, non sono soggetti a misure specifiche a livello di UE, si applicano, quando esistono, le relative procedure nazionali di autorizzazione e di valutazione del rischio. Poiché l'attività dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare si limita a valutare il rischio delle sostanze utilizzate nei MOCA armonizzati, anche le metodologie di test applicate dai valutatori nazionali dei rischi dovrebbero essere razionalizzati, in modo da avere standard di sicurezza uniformi (per i controlli analitici, i limiti massimi fissati per le sostanze e le condizioni standard di utilizzo). Ciò comporterebbe anche una riduzione dei costi per le aziende e per i consumatori.

Sempre per quanto concerne la valutazione del rischio, il Parlamento segnala, inoltre, che nell'attuale procedura eseguita dall'Autorità non si tiene conto del cosiddetto “effetto

bilità<sup>90</sup> e i controlli di conformità<sup>91</sup> – rispetto alle quali possono rilevarsi due elementi trasversali: l'esigenza di tutelare la salute del consumatore con regole armonizzate che non lascino spazio ad applicazioni divergenti da parte degli Stati membri e il conseguente obiettivo di prevedere condizioni uniformi di produzione ed utilizzo dei materiali in questione, al fine di tutelare la corretta concorrenza e garantire il regolare funzionamento del mercato interno.

Ma accanto a tali obiettivi, la relazione del Parlamento EU mette per la prima volta in evidenza, sebbene con accenti più sfumati rispetto a quanto detto sopra, la necessità di un *migliore coordinamento* di tutte le disposizioni in materia, in quanto funzionale (anche) alla riduzione dell'impatto ambientale dei MOCA e dei materiali di imballaggio, e così alla realizzazione di un'economia circolare.

Su tali aspetti si deve segnalare anche la risoluzione «sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare» approvata dal Parlamento nel maggio 2017<sup>92</sup>.

In una più ampia strategia volta a ridurre lo spreco alimentare<sup>93</sup> e a

---

cocktail” (risultante da sostanze chimiche con *endpoint* tossicologici simili che agiscono insieme) e delle esposizioni multiple (risultanti da sostanze chimiche, seppure in piccole dosi, provenienti da fonti diverse).

<sup>90</sup> Si legge nella relazione che uno strumento fondamentale per garantire la tracciabilità è la “dichiarazione di conformità” che certifica che un MOCA soddisfa gli standard richiesti e che deve accompagnare tutti i MOCA armonizzati. Sennonché tali dichiarazioni di conformità non sono sempre disponibili e spesso non contengono tutte le informazioni necessarie ai fini del controllo. Tale problematica riguarda in particolare i MOCA provenienti da paesi terzi.

<sup>91</sup> Il problema principale rilevato rispetto ai controlli concerne essenzialmente la loro frequenza, giudicata scarsa dal Parlamento EU, con conseguenti differenze di trattamento da parte degli Stati membri nei confronti dello stesso materiale. Un'ulteriore constatazione riguarda il fatto che alcuni Stati membri non obbligano le aziende che producono o importano MOCA a registrare ufficialmente la loro attività economica, il che rappresenta un notevole ostacolo all'esecuzione dei controlli medesimi.

<sup>92</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 “Sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare” (2016/2223 (INI))

<sup>93</sup> Sullo spreco alimentare: COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agro-alimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, 2018; MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Giappichelli, 2018; MACCIONI, *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e 'governance'*, in *Riv. dir. agr.*, I, 4, 2017, p. 633; *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Dir. agroalimentare*, 2016, fasc. 2, pp. 391-410; PEPE, *Approvata la legge contro lo spreco alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2016, p. 56; TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2, I, 2017, p. 263; LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 3, I, 2014, p. 273; ID., *Spreco alimentare e regole del cibo*, in BORGHI e BRUZZO (a cura di), *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, Jovene, 2016; DI LAURO, *Sprechi agroalimentari*.

migliorare l'efficienza delle risorse, il Parlamento UE sottolinea la responsabilità di tutti gli attori della catena di approvvigionamento, in particolare dei produttori dei sistemi di imballaggio, evidenziando il contributo positivo che le soluzioni e i materiali di imballaggio possono dare, sia alla prevenzione delle perdite e degli sprechi alimentari lungo la catena di approvvigionamento<sup>94</sup>, sia alla sostenibilità, «prolungando la vita utile dei prodotti e proteggendoli»<sup>95</sup>. In particolare l'imballaggio "riciclabile" e che deriva da "materie prime rinnovabili" può «ulteriormente contribuire agli obiettivi ambientali e di efficienza delle risorse»<sup>96</sup>, mentre i materiali attivi e intelligenti possono «migliorare la qualità degli alimenti confezionati e prolungare la durata di conservazione, monitorare meglio le condizioni degli alimenti confezionati e possono fornire informazioni sulla freschezza degli alimenti»<sup>97</sup>. Inoltre l'imballaggio oltre a dover essere sempre "adatto" allo scopo e "adeguato" al prodotto e alle esigenze dei consumatori, «deve tener conto della prospettiva del ciclo di vita del prodotto confezionato nel suo complesso, compresi la progettazione e l'utilizzo dell'imballaggio» stesso<sup>98</sup>.

Su tali presupposti, il Parlamento «invita la Commissione e gli Stati membri a valutare i vantaggi degli imballaggi alimentari di origine biologica, biodegradabili e compostabili, prendendo in considerazione l'impatto a livello di salute umana e sicurezza alimentare e adottando un approccio basato sul ciclo di vita»<sup>99</sup>. Gli Stati membri vengono incoraggiati, tra l'altro, a sostenere lo sviluppo e l'utilizzo di materiali *attivi e intelligenti* e di altre soluzioni *innovative* che apportino un contributo positivo all'efficienza del-

---

*Le cause e i rimedi*, in ID. (a cura di), *Nutridialogo*, Ets, 2015; DI FLORIO, FANELLI, *Lo spreco alimentare nella fase del consumo domestico*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2013, p. 33; Segrè, *Spreco*, Rosenberg & Seller, 2014; SEGRÈ, *Vivere a spreco zero*, Il Mulino, 2013; SEGRÈ, AZZURRO, *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione: indirizzi applicativi della legge per la limitazione degli sprechi*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2016.

<sup>94</sup> Il Parlamento fa espresso riferimento agli imballaggi che riducono le perdite alimentari nelle fasi di trasporto, conservazione e distribuzione, che preservano più a lungo la qualità e l'igiene degli alimenti o che ne prolungano la durata di conservazione. Esso sottolinea, tuttavia, la necessità sia di rendere gli imballaggi adatti allo scopo (per esempio, eliminando gli imballaggi eccessivi o troppo ridotti) e adeguati al prodotto e alle esigenze dei consumatori, sia di tener conto della prospettiva del ciclo di vita del prodotto confezionato nel suo complesso, compresi la progettazione e l'utilizzo.

<sup>95</sup> V. punto AV e n. 125 della Risoluzione.

<sup>96</sup> V. punto AV della Risoluzione.

<sup>97</sup> V. punto AW della Risoluzione.

<sup>98</sup> V. punto n. 125 della Risoluzione.

<sup>99</sup> V. punto 125.

le risorse e all'economia circolare, assicurando, nel contempo, un livello massimo di tutela della salute dei consumatori<sup>100</sup>.

Al di là delle raccomandazioni puntuali, quello che preme rilevare è l'emergere di due linee di indirizzo che muovono verso direzioni apparentemente opposte ma che, invece, sembrano perfettamente conciliabili, anzi, auspicabili.

Innanzitutto il Parlamento evidenzia la specificità del settore agricolo e alimentare, anche in relazione alla produzione di rifiuti e allo spreco, tanto da affermare che «sarebbe opportuno stabilire una gerarchia [*specificata*] degli sprechi alimentari che tenga conto dell'intera filiera alimentare»<sup>101</sup>: questo implica che la filiera deve essere analizzata nella sua complessità «allo scopo di individuare in quali settori alimentari si verifichi il maggiore spreco di alimenti e quali soluzioni si possano applicare per impedire tale spreco»<sup>102</sup>. Tale approccio “mirato” deve riguardare anche il *packaging* alimentare: si sottolinea, infatti, «l'importanza di concepire le modalità di distribuzione, conservazione e imballaggio strettamente in funzione delle caratteristiche del prodotto e delle esigenze dei consumatori, al fine di limitare lo spreco di prodotti»<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Alcuni esempi sono illustrati nel sito web *Greenbitz.it* che si occupa di esperienze di green economy; per maggiori informazioni, <https://greenbiz.it/green-management/marketing-e-comunicazione/packaging/11952-imbballaggi-senza-rifiuti>.

Ad esempio, una bottiglia d'acqua biodegradabile e commestibile ispirata all'uovo, è nata dall'idea di un team di giovani designer che ha vinto il *Lexus Design Award* 2014. È composta da una membrana gelatinosa che può essere ingerita in tutta sicurezza oppure gettata tra i rifiuti organici. È costituita da alghe brune e cloruro di calcio.

Oppure del gelato allo yogurt nei contenitori di frutta biodegradabili in vendita da *Whole Foods* negli Stati Uniti. Le confezioni sono commestibili e hanno il gusto di cocco, pesca o fragola. L'azienda del settore dei latticini *Stonyfield* ha collaborato con *WikiFoods* per la realizzazione del progetto *WikiPearl* e la vendita dei *Frozen Yogurt Pearls*.

Infine *Loliware* è una *start up* di New York che ha realizzato una serie di bicchieri commestibili a partire dalla gelatina di origine vegetale. Se non ingeriti, i bicchieri possono essere gettati tra i rifiuti organici.

Più in generale si può affermare che, per rispondere alla nuova esigenza di sostenibilità, l'industria lavora su diversi fronti: imballaggi “dosatori”, in grado di suggerire la suddivisione ottimale delle porzioni contenute in un unico *packaging*; imballaggi “miscelatori”, in cui quantitativi *ad hoc* di diversi alimenti in un'unica confezione entrano in contatto tra loro all'atto dell'apertura; imballaggi pronti per la cottura, da inserire direttamente in forno o immergere in acqua bollente prima dell'apertura; imballaggi termici, per mantenere il freddo o il caldo.

<sup>101</sup> V. punto 22.

<sup>102</sup> Conseguentemente il Parlamento suggerisce una definizione specifica di spreco alimentare, distinguendola da quelle di perdite alimentari, dovute ad eventi di forza maggiore; v. punto 41.

<sup>103</sup> V. punto 58. A tal proposito si fa rilevare che la direttiva 2018/852 ha introdotto una definizione specifica di “rifiuti alimentari” quali «tutti gli alimenti secondo la definizione



Sulla base delle specificità individuate, il Parlamento EU «chiede una risposta strategica, coordinata a livello UE e degli Stati membri, in linea con le rispettive competenze, che tenga conto non solo delle politiche in materia di rifiuti, sicurezza alimentare e informazioni sugli alimenti, ma anche degli aspetti concernenti le politiche economiche, di bilancio, finanziarie, della ricerca e dell'innovazione, dell'ambiente, strutturali (agricoltura e pesca), dell'istruzione, sociali, commerciali, della tutela dei consumatori, dell'energia e degli appalti pubblici»<sup>104</sup>. L'approccio suggerito è “sistematico” e “globale”<sup>105</sup>, capace di coinvolgere tutti gli attori della catena agroalimentare; le soluzioni devono essere «innovative e rispettose dell'ambiente in settori tra cui (...) il commercio dei prodotti alimentari, la conservazione degli alimenti e la loro durata, le tecnologie digitali e i materiali a contatto con gli alimenti»<sup>106</sup>.

Da tali linee di indirizzo discendono importanti responsabilità in capo ai legislatori e decisori politici, quale quella di recepire le definizioni di “rifiuto”, “sottoprodotto”<sup>107</sup> e di “materia prima secondaria” (particolarmen-

---

di cui all'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti» (art. 4-*bis*).

<sup>104</sup> V. punto 4.

<sup>105</sup> V. punto 124.

<sup>106</sup> Sulla scorta di quanto affermato, merita un cenno la *Carta etica del packaging* che, proprio per sottolineare l'importanza della stretta collaborazione che deve intercorrere tra gli attori della filiera, è stata approvata dall'Istituto italiano imballaggi (associazione di aziende che interconnette gli operatori delle diverse filiere di utilizzo e produzione del *packaging*) nel 2015, quale espressione di una cultura di *sistema*, mettendo in relazione diritti, valori, responsabilità e legando il momento della produzione con quello dell'utilizzo e del consumo.

La Carta elenca i principi condivisi per progettare, produrre, utilizzare gli imballaggi in modo consapevole, ad esempio attraverso soluzioni pensate per i *single* e il consumo nomade, favorendo l'utilizzo di materiali innovativi che possono contribuire “attivamente” alla conservazione, o che siano “intelligenti” per la distribuzione, la casa, l'uso personale.

Pur essendo l'attenzione rivolta soprattutto alle esigenze del consumatore, in particolare quando si chiede al *packaging* di essere «sicuro, accessibile, trasparente, informativo, educativo», la Carta non manca di individuare principi anche in relazione alle “responsabilità” dei produttori e alle scelte progettuali dei designer degli imballaggi, i quali dovranno progettare il *packaging* sulla base dell'analisi delle sue funzioni strumentali strettamente connesse a quelle comunicative di medium e di interfaccia con l'utente, ma, tenendo conto della “giusta” relazione con il contenuto e il risultato di ciò che è necessario per una sua corretta diffusione, evitando soluzioni di *over-packaging*, *over-promise* e di sovrappiombamento di informazioni. Con l'espressione “*over-packaging*” si intende il sovradimensionamento dell'imballaggio mentre con “*over-promise*” si fa riferimento alla capacità dell'imballaggio di creare aspettative non mantenute.

In particolare, dieci sono i principi elencati nella Carta, secondo la quale il *packaging* deve essere: responsabile, equilibrato, sicuro, accessibile, trasparente, informativo, contemporaneo, lungimirante, educativo e sostenibile.

<sup>107</sup> Le fattispecie individuate dalla direttiva del 2008, affinché una sostanza/prodotto possa essere considerata/o sottoprodotto, sono rimaste immutate: a) è certo che la sostanza

te rilevanti per l'argomento che si sta trattando) volte a favorire la simbiosi industriale<sup>108</sup> e l'utilizzo delle risorse, nel rispetto delle condizioni armonizzate fissate dall'Unione<sup>109</sup>.

---

o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana (art. 5).

<sup>108</sup> Si legge infatti nel 16° *considerando* della direttiva 2018/851 che «per promuovere l'utilizzo delle risorse e la simbiosi industriale, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure opportune per aiutare a riconoscere come sottoprodotto una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto, laddove siano rispettate le condizioni armonizzate fissate a livello di Unione».

Sulla simbiosi industriale LA MONICA, CUTAIA, FRANCO, *La simbiosi industriale come applicazione dell'economia circolare in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, dicembre, 2014. Per alcuni esempi di simbiosi in Italia: MANCUSO, FANTIN, *Methods and tools for the implementation of industrial symbiosis. Best practices and business cases in Italy*, Proceedings of the first SUN Conference, Enea, 2017.

<sup>109</sup> La nozione di sottoprodotto, recepita nel nostro ordinamento nell'art. 184-bis, d.lgs. n. 152 del 2006, ha subito molteplici modifiche e integrazioni. Per un'analisi dell'evoluzione del concetto di sottoprodotto, della normativa e della giurisprudenza relative, si rinvia da ultimo a: Costantino, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, cit., p. 91 ss.; MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, cit., p. 127.

Si vedano inoltre, *ex multis*: ALABRESE, *Alla ricerca di una distinzione tra 'rifiuto', 'sottoprodotto' e 'biomassa' ovvero i limiti di una questione mal posta*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, I, Jovene, 2014, p. 25; BENOZZO, *Sottoprodotti e regole di cessazione della qualifica di rifiuto*, in GERMANÒ, BASILE, BENOZZO (a cura di), *Commento al codice dell'ambiente*, 2ª ediz., Giappichelli, 2013; BRUNO, *Sull'utilizzazione agronomica dei reflui agricoli rilevante è la lett. p) del comma 1 dell'art. 74*, in GERMANÒ, BASILE, BENOZZO (a cura di), *Commento al codice dell'ambiente*, 2ª ediz., 2013; D'ADDEZIO (a cura di), *La disciplina giuridica dei reflui oleari e zootecnici*, ed. Simone, 2003; D'ADDEZIO, MACCIONI, *La giurisprudenza sulla 'gestione' dei reflui oleari tra normativa sulla tutela delle acque e normativa sui rifiuti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2002; RUBINO, *Ai confini della nozione di rifiuto: la disciplina dei sottoprodotti dopo la direttiva 2008/98/CE*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2013 p. 393; PRATI, *I sottoprodotti dopo il recepimento della direttiva 2008/98/CE*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2011, 3-4, p. 549; POMINI, *Nuova apertura della Corte di giustizia all'esclusione dei 'sottoprodotti' dalla nozione comunitaria di 'rifiuto': legittimato il 'riutilizzo ovunque'*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2006, I, p. 51; FURIN, DE NEGRI, *Rifiuto e sottoprodotto: un nuovo intervento della cassazione tra d.lgs 22/1997 e d.lgs. 152/2006*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2006, II, p. 471; POMINI, *Rifiuti, residui di produzione e sottoprodotti alla luce delle linee guida della Commissione CE, della (proposta di) nuova direttiva sui rifiuti e della riforma del decreto legislativo 152/2006: si attenua il divario tra Italia ed Unione europea?*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2008, p. 355; PAONE, *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa* (nota a Corte Cass. n. 16727/2011), in *Ambiente e Sviluppo*, 2011; GAVAGNIN, *La 'normale pratica industriale' nell'interpretazione della cassazione: chiarezza non ancora fatta*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2012, p. 746; PAONE, *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 11, 2012, p. 911; MURATORI, D.M. n. 264/2016: *criteri realmente 'indicativi' per riconoscere i sottoprodotti?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 4, 2017, p. 251; SCALIA, *Il Consiglio di Stato 'inceppa' gli ingranaggi dell'economia circolare*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 3, 2018.

Come autorevolmente osservato, il rifiuto non è dotato «di una puntuale inequivoca identità», convivendo nello stesso una prospettiva “oggettiva” (basata sulla “intrinseca” inutilità) e una “soggettiva” (che poggia sulla volontà del produttore/detentore)<sup>110</sup>. Quest’ultima «è in grado di abbracciare una fenomenologia più vasta nella misura in cui assegna rilievo all’assenza di un uso o di una utilità effettiva dei rifiuti per il detentore, lasciando sul piano della concreta gestione dei rifiuti l’operare dei vari circuiti cui si legano i diversi sbocchi finali»<sup>111</sup>.

Rispetto alle novità introdotte dalla direttiva del 2018, si può rilevare – coerentemente con i presupposti dell’economia circolare<sup>112</sup> – la tenden-

---

<sup>110</sup> L’art. 3 della direttiva 2008/98 definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione di disfarsi o l’obbligo di disfarsi». Tali alternative non sono sempre facilmente individuabili. In particolare «l’intenzione di disfarsi» è stata oggetto di numerose interpretazioni e deve desumersi dalle concrete azioni del detentore da valutare in maniera oggettiva caso per caso. La definizione di rifiuto è stata recepita nel nostro ordinamento nell’art. 183, d.lgs. n. 152 del 2006.

Sulla nozione di rifiuto, *ex multis*: DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadrimestrale di diritto dell’Ambiente*, 2, 2011, p. 17; PIETRINI, *L’ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti*, in *Dir. pen. e processo*, 2010, 9, allegato I, p. 29; (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, 2011; ALABRESE, *op. cit.*, p. 25; COSTANTINO, *op. cit.* p. 100; MACCIONI, *op. cit.*, p. 119,

<sup>111</sup> Così JANNARELLI, *L’articolazione delle responsabilità nell’abbandono dei rifiuti: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non-beni sia in concreto sia in chiave prospettica*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2009, p. 128.

L’A. osserva come il problema definitorio si combina con quello qualificatorio e in entrambi si intrecciano profili funzionali diversi «che, di volta in volta, delincono oggetti distinti a ‘geometria variabile’».

Inoltre, la distinzione tra rifiuto e non-rifiuto potrebbe essere particolarmente difficile da individuare nel caso dei residui di produzione, quei materiali non deliberatamente prodotti nel processo produttivo. Si vedano, a tal proposito, le *Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, giugno 2012,

Sul tema degli *end of waste* si vedano: AMENDOLA, *End of waste, recupero di rifiuti e Consiglio di Stato. Chiariamo le responsabilità*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 3, 2018; A. DI LANDRO, *Rifiuti, sottoprodotti e “fine del rifiuto” (“end of waste”): una storia ancora da (ri)scrivere?*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 3-4, 2014, p. 913; ULISSI, *Rifiuto, prodotto, sottoprodotto ed “end of waste”: le nuove sfide ambientali*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2, 2012, p. 707; CAPELLI, *Mozziconi di sigarette e residui di gomme da masticare: un improvvisato esperimento di legislazione creativa in materia di rifiuti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2, 2015, p. 407.

<sup>112</sup> Cfr. ALABRESE, *op. cit.*, p. 29, la quale osserva che: «una interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto impone alle aziende costi superflui, rendendo meno interessante un materiale che avrebbe potuto invece rientrare nel circuito economico. Un’interpretazione troppo restrittiva, al contrario, può tradursi in danni ambientali e pregiudicare l’efficacia della legislazione e delle norme comunitarie in materia di rifiuti». L’Autrice, inoltre, evidenzia che essenzialmente in dottrina si possono individuare due posizioni in base alle quali la distinzione tra rifiuto e sottoprodotto è riconducibile ad un rapporto tra “norma/eccezione” o si basa su un “approccio paritetico”. Secondo la prima impostazione, «il residuo che risponda alle caratteristiche richieste dalla legge per la qualificazione come sottoprodotto esce

za a circoscrivere le possibilità per la configurazione (oggettiva) dei rifiuti, che dà spazio a nuove (fattuali) utilità. Mentre rimangono sostanzialmente immutati i criteri per delimitare il seppur mobile confine tra “rifiuto” e “sottoprodotto”, con la precisazione che la Commissione può adottare atti di esecuzione per stabilire i criteri dettagliati sull’applicazione uniforme delle condizioni, la parziale modifica dei criteri *end of waste*<sup>113</sup> e, quindi, della definizione di *materia prima secondaria*, sembra voler introdurre nuove prospettive<sup>114</sup>.

Infatti, la direttiva 851/2018 emenda una delle condizioni richieste «per garantire che i rifiuti sottoposti a un’operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali»<sup>115</sup>, disponendo che è sufficiente la circostanza che la sostanza/prodotto sia «destinata/o ad es-

---

dalla categoria dei rifiuti, alla quale dunque apparterebbe in origine, e viene assoggettato ad un trattamento più favorevole e di deroga» (si veda in tale senso PAONE, *Sottoprodotti: una parola chiara della Cassazione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 11, 2012, p. 119). In base all’approccio paritetico, invece, i concetti di rifiuto e sottoprodotto sarebbero alternativi, conseguentemente il sottoprodotto non è mai configurabile come rifiuto ma nasce già come prodotto o merce. Su tale impostazione si veda GIAMPIETRO, *I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale»*, in *Ambientediritto.it*, 2013; BORZI, *Rifiuto e sottoprodotto: evoluzione e prospettive di riforma in ambito comunitario*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5, 2008, p. 441; MAGRI, *Rifiuto e sottoprodotto nell’epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1, 2010, p. 34.

<sup>113</sup> Sul tema degli *end of waste* si vedano: AMENDOLA, *End of waste, recupero di rifiuti e Consiglio di Stato. Chiariamo le responsabilità*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 3, 2018; A. DI LANDRO, *Rifiuti, sottoprodotti e “fine del rifiuto” (“end of waste”): una storia ancora da (ri)scrivere?*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 3-4, 2014, p. 913; ULISSI, *Rifiuto, prodotto, sottoprodotto ed “end of waste”: le nuove sfide ambientali*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2, 2012, p. 707; CAPELLI, *Mozziconi di sigarette e residui di gomme da masticare: un improvvisato esperimento di legislazione creativa in materia di rifiuti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2, 2015, p. 407.

<sup>114</sup> Cfr. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 138, il quale evidenzia «l’inadeguatezza di un’impostazione «ontologica» incline ad accettare un solo punto di osservazione da cui stabilire una volta per sempre ciò che è rifiuto da ciò che non lo è».

<sup>115</sup> In questo contesto, per “recupero” si intende: «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale. L’allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero» (art. 3, n. 15, direttiva 2008/98). Per “riciclaggio” si intende: «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» (art. 3, n. 17, direttiva 98/2008). La nuova direttiva inserisce anche la definizione di recupero di materia: «qualsiasi operazione di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia». Esso comprende tra l’altro la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento.

sere utilizzata/o per scopi specifici» anziché «comunemente utilizzata/o per scopi specifici», allargando così la fattispecie verso ipotesi di utilizzo innovative (anche se non “comuni”), purché reali<sup>116</sup>.

Rapportando tale modifica al settore del *packaging* alimentare, la stessa appare di non poco conto, sia in considerazione dei recenti sviluppi scientifici e tecnologici che hanno consentito di realizzare imballaggi utilizzando i residui di alcune produzioni<sup>117</sup>, sia perché sembra segnare la cifra della “strategia circolare” in cui l’auspicato approccio intersettoriale dovrebbe

---

<sup>116</sup> Le altre condizioni indicate dalla norma sono: *b*) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; *c*) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e *d*) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana. Inoltre la nuova norma chiama la Commissione a monitorare l’evoluzione dei criteri *end of waste* nazionali, per valutare la necessità di svilupparli a livello di Unione e di adottare, su tali basi, atti di esecuzione per determinati tipi di rifiuto. Tali atti di esecuzione devono introdurre criteri dettagliati che garantiscano un elevato livello di protezione dell’ambiente e della salute umana, agevolando nel contempo l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

<sup>117</sup> Ad esempio, il progetto BIOCOSI (tecnologie e processi innovativi per la produzione di imballaggi 100% Biodegradabili e Compostabili per un’industria Sostenibile, economica/circolare ed Intelligente), sviluppato dall’ENEA in collaborazione con la *start-up* pugliese EggPlant, ha l’obiettivo di trasformare i rifiuti caseari in risorse, ridisegnando il *packaging* in chiave sostenibile e introducendo materiali biodegradabili nelle linee produttive. Il progetto ha una plurima valenza innovativa. Innanzitutto il processo di separazione sviluppato per il frazionamento del siero di latte consente sia il recupero differenziato di tutte le componenti, sia di acqua ultrapura. Inoltre la collaborazione EggPlant-Enea, per la produzione di bioplastica biodegradabile e bioderivata dal lattosio estratto dai reflui, consente la totale valorizzazione dei rifiuti, con benefici anche in termini di riduzione degli inquinanti dell’industria casearia e di impatto della plastica nell’ambiente; per maggiori informazioni, <http://www.enea.it/it/Stampa/immagini/progetto-biocosi>.

Tomorrow Machine, uno studio di design svedese, *This Too Shall Pass*, formata da tre elementi. Il primo, destinato a contenere liquidi, è un imballaggio gelatinoso, realizzato con l’acqua e l’agar agar, una gelatina commestibile che può essere utilizzata come imballaggio, appunto, per le bevande, per i succhi di frutta, per i frullati e per il gelato. Il secondo elemento, dalla forma triangolare ed ottenuto dalla cera d’api, è stato ideato per contenere alimenti secchi, come il riso e i cereali in chicco. È biodegradabile e lo si deve sbucciare come un frutto per raggiungere ciò che si trova al suo interno. Il terzo elemento è un contenitore dalla forma tondeggiante, creato con lo zucchero caramellato rivestito di cera naturale adatto a contenere liquidi come ad esempio l’olio d’oliva. Per maggiori informazioni, <http://tomorrowmachine.se>.

A Bali, una *start-up* ha sperimentato imballaggi alimentari fatti attraverso l’utilizzo di alghe, senza plastica. Si tratta di una bustina che presenta il duplice vantaggio di essere nutriente per il consumatore che, quindi, la può mangiare, e di essere biodegradabile in poco tempo. L’alga viene trattata per la sicurezza alimentare e convertita in imballaggi senza l’uso di sostanze chimiche. Per il momento la bustina è utilizzata come contenitore del condimento delle tagliatelle istantanee, ma si sta pensando anche ad altri utilizzi, come per il caffè istantaneo o gli involucri commestibili per hamburger e altri panini. A oggi l’imballaggio a base di alghe è più costoso da produrre rispetto a uno in plastica, ma i costi sono destinati ad abbassarsi non appena la *start-up* convertirà la produzione su larga scala. Per maggiori infor-

essere definito intorno a “progetti” condivisi<sup>118</sup>. Le politiche pubbliche, attraverso la *governance* di quelle che nascono come iniziative private, dovrebbero intervenire per favorire tali attività già nella fase dei processi produttivi<sup>119</sup>.

Quando il “problema rifiuto” non può essere trasformato in nuove opportunità, la direttiva 2008/98, così come modificata dalla direttiva del 2018, prevede la possibilità per gli Stati membri di introdurre sistemi di «responsabilità estesa del produttore» (*Extended Producer Responsibility* - EPR)<sup>120</sup>.

---

mazioni, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-4969030/Indonesian-company-Evoware-makes-edible-seaweed-packaging.html>.

<sup>118</sup> Sul punto cfr. BONOMI, *La società circolare: della ruota della fortuna o della ruota del criceto*, in BONOMI, DELLA PUPPA, MASIERO, *La società circolare*, DeriveApprodi, Roma, 2016, p. 32, il quale evidenzia «la necessità costante di provincializzare (territorializzare) il discorso. E porsi il problema di individuare le vie italiane all'economia della conoscenza globale di rete, necessariamente decentrate rispetto al modello mainstream (...). Territorializzare significa tarare i nostri modelli, al fine di preservare il valore euristico e la capacità di orientare in modo efficace l'azione».

<sup>119</sup> Da segnalare anche l'attività di monitoraggio individuata in capo alla Commissione sull'evoluzione dei criteri *end of waste* nazionali al fine di valutare la necessità di sviluppare a livello di Unione criteri su tale base (v. art. 1, direttiva 2018/851, n. 5) che modifica l'art. 6 della direttiva 2008/98). Se tali criteri non sono stabiliti a livello di unione europea, gli Stati membri possono, infatti, introdurla per determinati tipi di rifiuti, notificandoli alla Commissione. Nel caso in cui non siano stati stabiliti criteri né a livello UE né a livello nazionale, gli Stati membri possono decidere caso per caso (vedi art. 1, direttiva 2018/851).

<sup>120</sup> V. art. 8, direttiva 2008/98, così come modificato dall'art. 1, direttiva 2018/851, par. 8, che ha introdotto «requisiti minimi». Tale ultimo aspetto è significativo se si considera che gli Stati membri hanno dato applicazione alla direttiva del 2008 in maniera difforme.

I requisiti minimi sono i seguenti:

a) definiscono in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato dello Stato membro, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e, ove applicabile, gli operatori per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo e le imprese dell'economia sociale;

b) definiscono, in linea con la gerarchia dei rifiuti, obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore di cui alla presente direttiva e alle direttive 94/62/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e definiscono altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi considerati rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore;

c) garantiscono la presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato dello Stato membro dai produttori di prodotti assoggettati al regime di responsabilità estesa del produttore e i dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti, specificando, se opportuno, i flussi dei materiali di rifiuto e di altri dati pertinenti ai fini della lett. b);

d) assicurano un trattamento equo dei produttori di prodotti indipendentemente dalla loro origine o dimensione, senza imporre un onere regolamentare sproporzionato sui produttori, comprese le piccole e medie imprese, di piccole quantità di prodotti.

Requisiti “specifici” sono poi previsti dalla proposta di direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, cit., per alcuni prodotti tra i quali

La EPR, principio e strumento di *policy*, afferma che il produttore di un manufatto deve occuparsi – sia dal punto di vista gestionale/organizzativo, sia di quello finanziario – anche del fine vita del suo prodotto<sup>121</sup>, evitando così di creare diseconomie per l'intera società. L'obiettivo è incentivare comportamenti più virtuosi attraverso l'internalizzazione dei costi ambientali generati dai prodotti dopo il loro utilizzo.

L'applicazione della EPR porta l'azienda ad estendere le valutazioni in ordine alla redditività, all'efficienza e all'efficacia dell'attività su tutto il ciclo di vita del prodotto e a giustificarne la performance nel tempo<sup>122</sup>. Ma af-

---

determinati contenitori per alimenti, pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenuti alimenti, contenitori per bevande, tazze per bevande; v. art. 8 e allegato E.

<sup>121</sup> Per la definizione di responsabilità estesa del produttore si fa riferimento a quella data dall'OCSE: «an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle»; OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD, March, Paris, 2001, 164 p, richiamato nel documento *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final Report, European Commission – DG Environment 2014.

In particolare, secondo l'OCSE l'«*Extended Producer Responsibility (EPR) is a policy approach under which producers are given a significant responsibility – financial and/or physical – for the treatment or disposal of post-consumer products. Assigning such responsibility could in principle provide incentives to prevent wastes at the source, promote product design for the environment and support the achievement of public recycling and materials management goals*»; <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>.

Sulla responsabilità estesa del produttore si vedano: DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti in Trattato di diritto dell'ambiente*, volume secondo, diretto da Dell'Anno e Picozza, Cedam 2013; BENVENUTI, *Raccolta, Gestione e Smaltimento dei rifiuti in Italia. La complessità del quadro normativo e del riparto delle competenze in Produzione, Gestione, Smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra Diritto, Tecnologia, Politica*, a cura di Feroni, Giappichelli, Torino, 2014; MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1, 2017, p. 63; GARZIA, *La responsabilità e i costi della gestione dei rifiuti. La responsabilità estesa del produttore*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, Kluwer 2011; A. SCARCELLA, *Il decreto di recepimento della direttiva-quadro sui rifiuti (2008/98/CE) tra modifiche, abrogazioni e novità*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 1302B, fasc. 4; CHILOSI, *Quali profili di responsabilità per il produttore del bene lungo la filiera di gestione?*, in *Ambiente&Sicurezza*, n. 2 del 8 febbraio 2011; *La responsabilità estesa del produttore*, in *L'Italia del Riciclo*, 2015; EUROPEAN COMMISSION, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final report, 2014 [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target\\_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf).

<sup>122</sup> In tal senso, GOLINELLI, *L'approccio sistemico vitale: nuovi orizzonti di ricerca per il governo dell'impresa*, Sinergie, 79, 2009.

In particolare in Italia, il principio è stato applicato al settore degli imballaggi come “responsabilità condivisa” tra tutti gli operatori della filiera, frustrando in tal modo gli obiettivi del principio stesso. Su tali aspetti si veda DE LEONARDIS, MICONI, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (EPR): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Aperta Contrada*, pubblicato il 22 dicembre 2017.

In Italia la direttiva imballaggi è stata recepita con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, successivamente sostituito ed abrogato dal Testo unico ambientale, d.lgs. n. 152 del 2006; si

finché ciò avvenga, occorre stimolare le imprese e il mercato attraverso politiche e interventi normativi volti ad eliminare gli ostacoli giuridici, capaci di superare la limitatezza di provvedimenti isolati e di ricondurre le azioni a “sistema”<sup>123</sup>. Sotto questo profilo è rilevante quanto scritto nel *considerando* 22 della direttiva 2008/98 – anche a conferma del carattere “aperto ed evolutivo” delle definizioni in essa contenute – in cui si evidenzia che la distinzione tra rifiuto e sottoprodotto e, quindi, tra la “diseconomia del non-bene” e la “visione prospettica del bene potenziale”, «può essere presa solo sulla base di un approccio coordinato, da aggiornare regolarmente», coerentemente con le esigenze di protezione dell’ambiente e della salute umana.

L’economia circolare sembra quindi presupporre una “doppia” circolarità, di “prodotto” e di “sistema”. Da un lato i processi produttivi, compresi quelli del *packaging* alimentare, devono essere pensati in funzione del ri-uso, riciclo e/o recupero dei prodotti, delle materie e delle sostanze per realizzare altri prodotti e/o servizi; in questo contesto il legislatore deve intervenire con norme chiare al fine di favorire tale approccio. Dall’altro, affinché tale circolarità di prodotto si realizzi, è necessario che i diversi settori produttivi dialoghino e si interconnettano proattivamente<sup>124</sup>, attraverso

---

vedano in proposito COSTATO, PELLIZZER (a cura di), *Commentario al codice dell’ambiente*, 2<sup>a</sup> ediz., 2012, Cedam; GERMANÒ, ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell’ambiente*, Giappichelli, 2<sup>a</sup> ediz., 2013).

In entrambi i decreti, l’obbligo di raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio viene sostanzialmente rimesso ed affidato al sistema di EPR rappresentato dal CONAI (Consorzio nazionale imballaggi) e relativi consorzi di filiera per singoli materiali (per la plastica, COREPLA; per il vetro, COREVE; per la carta, COMIECO; per il legno, RILEGNO; per l’alluminio, CIAL; per l’acciaio, RICREA). Su tali aspetti si vedano sempre DE LEONARDIS, MICONI, *op. cit.*, p. 10. In materia di imballaggi, CERRUTO, *La disciplina giuridica degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Riv. giur. dell’ambiente*, fasc. 1, 2009, p. 79; SCARCELLA, *Il decreto di recepimento della direttiva-quadro sui rifiuti (2008/98/CE) tra modifiche, abrogazioni e novità*, in *Cass. pen.*, fasc. 4, 2011, p. 1302B.

<sup>123</sup> Affinché il modello proposto sia realizzabile, sono necessari anche interventi di politica economica e del diritto volti a rendere “conveniente” il sistema, garantendo ai diversi soggetti economici una redditività almeno pari a quella attuale. Gli incentivi a produrre sul modello di un’economia circolare possono essere essenzialmente di due tipologie: un risparmio sui costi di produzione e l’acquisizione di un vantaggio competitivo dato dalla preferenza del consumatore per un prodotto “sostenibile” che contribuisce a ridurre l’impatto ambientale e le emissioni di gas e a creare nuovi posti di lavoro. Sul punto si veda DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, in *Dir. amm.*, 1, 2017, p. 163.

<sup>124</sup> Si veda a tal proposito NICCOLINI, DAVIS, LA VERGHETTA, e PILOTI, *Integrating Values, Purposes and Visions for Responsible Development*, in MEIR RUS (ed.), *Human Capital and Assets in the Networked World*, Emerald Publishing, 2017, i quali affermano che spesso la sostenibilità è stata interpretata in maniera “riduttiva”, nel senso che le aziende hanno per



concreti progetti e collaborazioni non solo “lungo” le filiere ma anche “tra” filiere. In questo contesto, occorre che ci sia consapevolezza altresì a livello sociale: una maggiore conoscenza di ciò che si consuma - in particolare quando si tratta di prodotti alimentari, dei relativi imballaggi e processi - stimolerebbe la domanda di innovazione sostenibile da parte delle imprese.

Si tratta di delineare quello che è stato definito un sistema di “qualità estesa”<sup>125</sup> – di prodotto e di processi, “tra” prodotti e “tra” processi – in cui ogni soggetto del mondo economico/produttivo, politico/legislativo e del consumo ha un proprio ruolo nel sostenere la transizione verso l’economia circolare.

---

lo più attuato strategie di tipo *passivo* o *difensivo*, limitandosi ad essere “meno insostenibili”, a non diminuire le risorse per le generazioni future.

<sup>125</sup> Con l’espressione “qualità estesa” si fa riferimento a una “qualità di sistema” ovvero «una definizione multiforme e multiscalare di qualità, olistica e dinamica, prodotta dal flusso rigenerativo di materia, energia e conoscenza, tra più sistemi»: FASSIO, *Systemic Food Design. it – A website that narrates food supply chains from a systemic perspective*, in *The Design Journal*, 20 (sup1), 2017.

# LEGISLAZIONE ITALIANA

MATTEO FERRARI

## NUOVE INIZIATIVE IN MATERIA DI ETICHETTATURA DI ORIGINE E AMBIENTALE: LO SCHEMA *MADE GREEN IN ITALY*

### ABSTRACT

Il decreto del Ministero dell'ambiente n. 56 del 21 marzo 2018 ha recentemente introdotto l'indicazione *Made Green in Italy*. La nuova indicazione presenta una doppia anima: da un lato indicazione di origine, dall'altra forma di etichettatura ambientale. Il contributo, dopo aver descritto i meccanismi di funzionamento previsti per l'impiego del *claim*, si interroga sulla sua applicabilità al settore agroalimentare, evidenziandone gli aspetti positivi, ma anche alcune criticità.

*The Decree nr. 56 of March 21, 2018, enacted by the Ministry of the environment, has recently introduced the claim Made Green in Italy. The claim has a twofold nature: on one hand indication of origin, on the other hand green label. The article, after describing the mechanisms regulating the use of the claim, focuses on its applicability to the agri-food sector, highlighting its pros, as well as some critical aspects.*

PAROLE CHIAVE: *Made in* – Etichettatura Verde – *Greenwashing* – Standard ambientali.

KEYWORDS: *Made In* – *Green Labels* – *Greenwashing* – *Environmental Standards*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto: le iniziative europee. – 3. Esame del decreto. – 3.1 L'indicazione di origine. – 3.2 L'indicazione di impronta ambientale. – 4. Conclusioni.

1. Il 13 giugno 2018 è entrato in vigore il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 56 del 21 marzo 2018 il quale indica le modalità di funzionamento dello schema “*Made Green in Italy*”. Il decreto dà attuazione alla previsione contenuta nell'art. 21, comma 1°, della legge n. 221 del 2015<sup>1</sup> che istituisce uno «schema nazionale volontario per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti» con il duplice scopo di «promuovere la competitività del sistema produttivo italiano» e di soddisfare la «crescente domanda di prodotti ad elevata qualificazione ambientale». Si tratta di un'iniziativa che si colloca in un ventaglio più ampio di azioni volte a favorire lo sviluppo di un'economia verde (c.d. *green economy*).

Lo schema coniuga due indicazioni di genere diverso: quella di origine e quella ambientale. Mentre sulla prima molto è stato scritto, le cc.dd. etichette verdi hanno ad oggi ricevuto un grado di attenzione minore. Queste rappresentano forme di asserzione ambientale o dichiarazione ecologica che la Commissione europea ha ritenuto riferirsi «alla pratica di suggerire o in altro modo dare l'impressione (nell'ambito di una comunicazione commerciale, del marketing e della pubblicità) che un prodotto o un servizio abbia un impatto positivo o sia privo di impatto sull'ambiente o sia meno dannoso per l'ambiente rispetto a prodotti o servizi concorrenti»<sup>2</sup>.

Come è stato opportunamente notato, le etichettature ambientali hanno una doppia anima, «ovverosia il loro essere al contempo strategia di mercato e strumento di tutela dell'ambiente»<sup>3</sup>. A fare da sfondo a questa doppia anima è la considerazione per cui la protezione ambientale è fattore di competitività in ragione della crescente attenzione che i consumatori vi pongono<sup>4</sup>. Ciò si riflette nel fatto che per l'impresa perseguire una strategia

---

<sup>1</sup> Legge del 28 dicembre 2015, n. 221, “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”.

<sup>2</sup> Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali scorrette, SWD (2016) 163 final, 25 maggio 2016, 110 (enfasi omessa).

<sup>3</sup> S. BOLOGNINI, *Le nuove etichettature “ambientali”*, in M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 304, nonché ID., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Giappichelli, Torino, 2012, 171 ss.

<sup>4</sup> Per M. CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il Made in Italy*, in *Il foro amministrativo TAR*, 2009, cc. 2639, 2644-2645, negli

di tutela ambientale rappresenta non solo un costo, ma anche un investimento nella misura in cui riesca a comunicare al mercato tale strategia e, quindi, a godere di un vantaggio competitivo rispetto alle imprese concorrenti<sup>5</sup>. Una notazione per certi versi banale, ma da cui possono trarsi due corollari: da un lato l'opportunità di avere a disposizione strumenti giuridici che permettano all'impresa di comunicare il valore aggiunto, da un punto di vista ambientale, dei propri prodotti e servizi; dall'altro lato la necessità di potersi avvalere di disposizioni che sanzionino quelle imprese che dichiarino la presenza di pregi ambientali in realtà inesistenti, in tal modo falsando le normali dinamiche concorrenziali. Mentre sotto il primo profilo rilevano le diverse forme di etichettatura verde esistenti, con riferimento al secondo aspetto ad entrare in gioco sono le norme in materia di pratiche commerciali sleali. Il decreto del marzo 2018 non solo unisce sotto un unico *claim* indicazione di origine e protezione dell'ambiente, ma ha anche l'ambizione sia di porre ordine al proliferare di etichettature ambientali, sia di offrire un parametro di riferimento rispetto al fenomeno del c.d. *greenwashing*. Con questa espressione si indicano asserzioni che «non sono veritiere o non possono essere verificate» e che danno luogo ad una «appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di un'immagine 'verde'»<sup>6</sup>. Su questi profili torneremo in sede di analisi dell'articolato del decreto.

2. Prima di fare ciò, è però opportuno collocare l'iniziativa del legislatore italiano all'interno delle azioni promosse dall'Unione europea in materia. Con il reg. n. 66/2010<sup>7</sup> Parlamento europeo e Consiglio hanno riformato la disciplina del c.d. *Ecolabel*, vale a dire del marchio di qualità ecologica che era stato introdotto per la prima volta nel 1992<sup>8</sup>. Il marchio

---

ultimi anni si è assistito ad un ripensamento dei rapporti tra ambiente e mercato. Mentre in precedenza questo rapporto era improntato ad una logica di *command and control*, caratterizzato dal binomio regolazione – sanzione, in ragione della sfiducia con cui si guardava alla capacità delle dinamiche mercantili di proteggere l'ambiente, ora viene seguito un diverso approccio «essenzialmente fondato sulla convinzione che un utilizzo 'orientato' di alcune tecniche di mercato possa rivelarsi utile alla difesa dell'ambiente, in una dimensione di tutela 'attraverso il mercato'» (c. 2645).

<sup>5</sup> CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale*, cit., p. 2640.

<sup>6</sup> Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., 110.

<sup>7</sup> Reg. (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE).

<sup>8</sup> Si veda il reg. (CEE) n. 880/1992 del Consiglio, del 23 marzo 1992, concernente un sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica, poi abrogato dal reg. (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica. Il regolamento del 2000 è stato abrogato dal reg. n. 66/2010. Sulle vicende dell'Ecolabel BOLOGNINI,

*Ecolabel* viene concesso a quelle imprese che siano state certificate aver rispettato una serie di requisiti ambientali differenziati per categoria di prodotto. L'art. 6, par. 5 del reg. n. 66/2010 prevede che, prima di elaborare eventuali requisiti ambientali per alimenti e mangimi, la Commissione debba condurre uno studio volto, in primo luogo, a comprendere se sia possibile identificare criteri affidabili per tali categorie di prodotti e, in secondo luogo, a valutare se l'estensione dell'*Ecolabel* ai prodotti alimentari e ai mangimi non si sovrapponga con la disciplina dei prodotti biologici, generando confusione presso i consumatori. Lo studio, condotto nel 2011, ha evidenziato alcune criticità e ha portato il Comitato per il marchio di qualità ecologica a raccomandare di non elaborare requisiti ambientali specifici per gli alimenti e i mangimi e, di conseguenza, a non estendere l'*Ecolabel* a tali prodotti<sup>9</sup>.

Allo stato, quindi, il reg. n. 66/2010 non si applica a prodotti alimentari e mangimi. Tuttavia ciò non ha impedito alla Commissione europea di promuovere lo sviluppo di metodologie di misurazione dell'impatto ambientale di diverse categorie di prodotto, passaggio prodromico rispetto allo sviluppo di veri e propri requisiti che assicurino una migliore *performance* ambientale. In particolare, facendo leva sul Piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"<sup>10</sup> nonché sulla Comunicazione relativa all'impiego efficiente delle risorse ambientali<sup>11</sup>, la Commissione ha pubblicato nel 2013 una Raccomandazione sulle metodologie per misurare e comunicare le prestazioni ambientali<sup>12</sup>, nonché una Comunicazione sulla costruzione di un mercato per i prodotti verdi<sup>13</sup>.

---

*Le nuove etichettature "ambientali"*, cit., p. 314 ss. Per un primo commento al reg. n. 66/2010 L. BRICENO MORAIA, *Commento al Regolamento (CE) n. 66/2010 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, III, p. 45.

<sup>9</sup> Sulle fasi precedenti alla raccomandazione del Comitato per il marchio di qualità ecologica si veda BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, cit., p. 319 ss. Per una valutazione dello studio che ha raccomandato di non estendere l'*Ecolabel* ad alimenti e mangimi BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 194 ss.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione del 16 luglio 2008 sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile", COM (2008) 397 def.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione del 20 settembre 2011 Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011) 571 def.

<sup>12</sup> Raccomandazione della Commissione del 9 aprile 2013 relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni, 2013/179/UE.

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione del 9 aprile 2013 Costruire il mercato unico dei prodotti verdi. Migliorare le informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni, COM (2013) 196 def.

La Raccomandazione ha lo scopo di promuovere l'adozione di un metodo comune di misurazione dell'impronta ambientale dei prodotti su cui basare eventuali iniziative di comunicazione della prestazione ambientale<sup>14</sup>. Il metodo sviluppato nell'Allegato II della Raccomandazione è il c.d. metodo PEF (*Product Environmental Footprint*) basato sull'intero ciclo di vita del prodotto. Dalla prospettiva dell'etichettatura verde, il rapporto tra misurazione dell'impronta ambientale e sua comunicazione è quello di mezzo a fine. Per contrastare pratiche comunicative quale quella del *greenwashing*, possibili grazie anche alla molteplicità, debolezza e/o parzialità dei metodi di misurazione utilizzati, è parso necessario innanzitutto definire una metodologia che possa fungere da punto di riferimento comune, certo e scientificamente valido. Le imprese non hanno l'obbligo di adottare il metodo PEF nel momento in cui decidono di misurare prima, e comunicare poi, le prestazioni ambientali di un proprio prodotto<sup>15</sup>: è tuttavia ragionevole ritenere che le iniziative informative che si conformino a tale metodo godano di una sorta di presunzione di validità.

La relazione di mezzo a fine esistente tra il metodo PEF e la comunicazione delle prestazioni ambientali emerge ancora più chiaramente nella Comunicazione del 2013. Già nell'introduzione la Commissione indica i due obiettivi del documento: sviluppare metodologie per misurare le prestazioni ambientali e delineare alcuni principi su cui basare la loro comunicazione. Come visto, la Raccomandazione si concentra sul primo obiettivo. La Comunicazione aggiunge tuttavia un tassello importante rispetto a questa, prevedendo che nei tre anni successivi siano avviati progetti pilota con le seguenti finalità: *a*) identificare standard di riferimento specifici per categorie di prodotto (i cc.dd. PEFCR: *Product Environmental Footprint Category Rules*); *b*) ideare strumenti innovativi per la gestione del processo di misurazione tramite il metodo PEF, specie a servizio delle piccole e medie imprese; *c*) sviluppare sistemi di controllo della conformità ai PEF sia *ex ante* sia *ex post*; *d*) sperimentare nuovi approcci comunicativi<sup>16</sup>. La parte di maggiore interesse del documento attiene tuttavia al secondo obiettivo e consiste nell'individuazione di una serie di principi che dovrebbero

---

<sup>14</sup> In realtà la raccomandazione 2013/179/UE riguarda la misurazione dell'impatto ambientale non solo dei prodotti, ma anche delle organizzazioni. In questo caso il metodo seguito è denominato OEF (*Organization Environmental Footprint*).

<sup>15</sup> Il punto 4.1 della raccomandazione 2013/179/UE prevede che le imprese e le altre organizzazioni private "dovrebbero" utilizzare le metodologie PEF o OEF.

<sup>16</sup> COM (2013) 196, p. 11.

informare le comunicazioni in materia di prestazioni ambientali<sup>17</sup>. Questi sono sei: trasparenza, disponibilità e accessibilità, affidabilità, completezza, comparabilità, chiarezza. Si tratta di principi su cui torneremo nel prosieguo: quello che preme porre in evidenza fin d'ora è che tali principi devono essere raccordati con gli orientamenti sulle pratiche commerciali sleali che la Commissione ha pubblicato nel 2016, in particolare nella sezione dedicata specificamente alle asserzioni ambientali<sup>18</sup>.

Nel triennio 2013-2016 la Commissione ha dato inizio ad una serie di progetti pilota dedicati allo sviluppo di PEFCR per specifiche categorie di prodotto<sup>19</sup>, prevedendo delle Linee guida per il loro sviluppo e individuando una serie di passaggi procedurali che devono essere rispettati<sup>20</sup>. Sono stati avviati ventisei progetti pilota: molti di essi riguardano il comparto agro-alimentare<sup>21</sup>. Il processo di redazione degli standard è supervisionato da un Comitato di indirizzo<sup>22</sup>, coadiuvato da un Comitato tecnico, il quale ha inoltre il compito di approvare la versione finale dei PEFCR. Allo stato non risultano PEFCR che abbiano ricevuto l'approvazione finale da parte del Comitato di indirizzo.

È opportuno svolgere due brevi considerazioni in merito all'approccio seguito dalle istituzioni europee. La prima è che l'Unione europea ha rinunciato a sviluppare marchi o loghi che possano essere utilizzati per comunicare la prestazione ambientale di un alimento: questo alla luce sia della mancata applicazione dell'*Ecolabel* ai prodotti alimentari, sia dei documenti pubblicati nel 2013 che, seppur applicabili ai prodotti alimentari, non prevedono la creazione di alcun segno distintivo, ma si limitano ad individuare metodologie di misurazione dell'impatto ambientale e principi di buona comunicazione. La seconda considerazione è legata al fatto che, nello sviluppare gli standard di prestazione ambientale specifici per categoria di prodotti (i PEFCR), la Commissione ha adottato una strategia di *co-regulation* in cui, da un lato, ha demandato agli *stakeholders* interessati

---

<sup>17</sup> COM (2013) 196, pp. 12-13.

<sup>18</sup> Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., p. 110.

<sup>19</sup> Maggiori informazioni possono essere reperite al seguente link: [http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/ef\\_pilots.htm](http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/ef_pilots.htm).

<sup>20</sup> La guida è disponibile qui: [http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/pdf/Guidance\\_products.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/pdf/Guidance_products.pdf).

<sup>21</sup> Tra questi: vino, birra, olio di oliva, pasta, caffè, prodotti lattiero-caseari, pesce, carne (bovina, suina, ovina).

<sup>22</sup> Per maggiori dettagli sulla composizione del Comitato di indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3019&NewSearch=1&NewSearch=1>.

la predisposizione di tali standard e, dall'altro, si è riservata un ruolo di supervisione.

3. La prima questione che è opportuno porsi è se il decreto n. 56 del 2018 sia applicabile ai prodotti agro-alimentari. La risposta deve essere positiva. Lo schema *Made Green in Italy* è infatti applicabile a tutti i prodotti che soddisfino determinati requisiti di origine e prestazione ambientale, dove per prodotto si intendono beni o servizi, inclusi i prodotti intermedi o semilavorati, senza alcuna ulteriore specificazione<sup>23</sup>. A conferma che il decreto trova applica anche nel settore agro-alimentare, l'Allegato I prevede che nell'individuare i prodotti rappresentativi del settore "si dovrà tener anche in conto l'esistenza di altri schemi di etichettatura europea di qualità"<sup>24</sup> e l'Allegato I.B2 che, nella predisposizione degli standard per categoria di prodotto, nel caso dei prodotti agro-alimentari si dovranno riportare anche eventuali aspetti di tutela della qualità del paesaggio e di sostenibilità sociale. Da un lato, l'inclusione dei prodotti agro-alimentari nel raggio di azione del decreto del 2018 rivela una scelta diversa rispetto a quella formulata a livello europeo nel 2011, quando si era preferito non estendere il reg. n. 66/2010 al comparto agro-alimentare. Tuttavia ciò non significa che il regolatore italiano si collochi in posizione eccentrica rispetto al panorama europeo. Lo schema municipale si inserisce infatti nel solco delle iniziative sviluppate dalla Commissione europea a partire dal 2013 volte in primo luogo alla individuazione di un metodo di misurazione dell'impronta ambientale e, in ricaduta, alla comunicazione delle prestazioni ambientali dei prodotti. Per altro verso, le formulazioni contenute negli Allegati I e I.B2 del decreto denotano la considerazione particolare che il comparto agroalimentare riceve rispetto ad altri settori. L'esistenza di consolidati modelli atti a comunicare la qualità, così come l'opportunità di assicurare la tutela del paesaggio e la sostenibilità sociale sono ritenute meritevoli di speciale attenzione e idonee a conformare in modo peculiare gli standard applicabili ai prodotti agro-alimentari.

Passando all'analisi dell'articolato, l'art. 1 anticipa il contenuto del decreto, vale a dire l'individuazione delle modalità di funzionamento dello schema «anche con il rilascio del logo *Made Green in Italy* ai prodotti» che possano considerarsi originari dell'Italia ai sensi del Codice doganale del-

---

<sup>23</sup> Art. 2, lett. c), d.m. n. 56 del 2018.

<sup>24</sup> L'Allegato I specifica a quali schemi di qualità faccia riferimento: agricoltura biologica, denominazioni di origine protetta, indicazioni di origine protetta.



l'Unione. Fin dall'esordio emerge la fusione all'interno del medesimo *claim* di due tipi di indicazioni diverse: di origine e di impronta ambientale. La scelta di creare un unico schema può essere considerata positivamente nella misura in cui mira ad evitare la frammentazione delle asserzioni utilizzabili in etichetta, prevedendo un unico logo capace di veicolare informazioni diverse; al contempo, il suo successo dipenderà dalla capacità dei consumatori di cogliere i messaggi veicolati dal logo. L'uso della congiunzione "anche" con riferimento al rilascio del logo sembra poi alludere alla possibilità di impiegare lo schema disgiuntamente dall'inserimento in etichetta del *claim Made Green in Italy*. In altri termini, lo schema sembra capace di svolgere una doppia funzione: una prima chiaramente legata alla possibilità di utilizzare il logo, una seconda sganciata da tale previsione. Non è immediatamente chiaro quale sia questa seconda funzione: si proverà a farne cenno in sede di conclusioni. Infine, è opportuno notare che seppure il decreto coniughi due indicazioni diverse, in realtà esso è dedicato nella sua pressoché totalità agli aspetti ambientali. Infatti, mentre la trattazione relativa alla misurazione e comunicazione dell'impronta ambientale è corposa, la definizione di "made in" si riduce ad un rinvio alla normativa comunitaria.

3.1 Partendo da quest'ultimo punto, la possibilità di indicare l'origine nazionale dei prodotti ha rappresentato un terreno di scontro non solo tra la Commissione europea e gli Stati membri<sup>25</sup>, ma anche, sul piano interno, tra il legislatore municipale da un lato e la giurisprudenza della Corte di cassazione<sup>26</sup> e della Corte costituzionale dall'altro<sup>27</sup>. Le ragioni di tensione

---

<sup>25</sup> Il confronto tra Commissione e Stati membri trova riscontro in una serie di sentenze della Corte di giustizia in materia di c.d. marchio d'origine, tra cui: Corte di giustizia, 24 novembre 1982, C-249/81, in *Racc.* 1982, I-4006; Corte di giustizia, 13 dicembre 1983, C-222/82, in *Racc.* 1983, I-4087; Corte di giustizia, 12 ottobre 1978, C-13/78, in *Racc.* 1978, I-1936; Corte di giustizia delle Comunità europee, 5 novembre 2002, C-325/00, in *Racc.* 2002, I-9993; Corte di giustizia, 6 marzo 2003, C-6/02, in *Racc.* 2003, I-2401.

<sup>26</sup> Particolarmente ricca la giurisprudenza della Corte di cassazione penale, anche se non sempre avente ad oggetto prodotti alimentari, tra cui *ex multis*: Cass. sez. III pen., 7 luglio 1999, in *Cassazione penale*, 2000, 2699; Cass. sez. III pen., 21 ottobre 2004, in *Foro it.*, 2005, II, 203; Cass. sez. III pen., 19 aprile 2005, in *Foro it.*, 2005, II, c. 646; Cass. sez. III pen., 23 settembre 2005, in *Riv. dir. ind.*, 2006, p. 90; Cass. sez. III pen., 2 marzo 2006, in *Giur. dir. ind.*, 2007, p. 28; Cass. sez. III pen., 12 maggio 2006, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3715; Cass. sez. III pen., 24 gennaio 2007, in *Giurisprudenza di diritto industriale*, 2007, p. 71; Cass. sez. III pen., 12 luglio 2007, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2007, 9, p. 547, con nota di S. MASINI.

<sup>27</sup> Si vedano in particolare Corte cost., 19 luglio 2012, n. 191, in *Foro it.*, 2012, I, c. 2562 e Corte cost., 12 aprile 2012, n. 86, in *Foro it.*, 2012, I, c. 1639. Si veda altresì più ampiamente in tema di cc.dd. marchi regionali: Corte cost., 22 novembre 2016, n. 242, in

sono state molteplici: dalla nozione di origine alla sua distinzione rispetto a quella di provenienza, dall'obbligo di previa notifica delle norme tecniche nazionali alla Commissione europea al principio eurocomunitario della libera circolazione delle merci<sup>28</sup>. Da un approccio di sostanziale chiusura da parte della Commissione rispetto alla possibilità di indicare l'origine nazionale dei prodotti, corroborato da una serie di interventi municipali farraginosi e velleitari, si è passati con il reg. n. 1169/2011 ad un atteggiamento di cauta apertura, complice anche la distinzione introdotta dal regolamento stesso tra Paese di origine e luogo di provenienza<sup>29</sup>. Segno di

---

*Foro it.*, 2017, I, c. 2204; Corte cost., 18 luglio 2013, n. 209, in *Foro it.*, 2013, I, c. 3054; Corte cost., 22 giugno 2012, n. 158, in *Foro it.*, 2012, I, c. 2244, nonostante in quest'ultima decisione non si sia addivenuti ad una decisione per cessata materia del contendere. Con riferimento al riparto di competenze e al necessario coinvolgimento della Conferenza permanente Stato-Regioni nel processo di istituzione di schemi di valorizzazione del *made in Italy*, Corte cost., 27 marzo 2018, n. 61, in *Foro it.*, 2018, I, c. 2997. Per una ricostruzione degli «incerti interventi nazionali» che l'Italia ha nel tempo sviluppato a tutela del *Made in Italy* si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2018, p. 356 ss. Si veda altresì V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Giappichelli, Torino, 2018; i contributi di S.A. CERRATO, *I segni indicativi del made in*, V. DI CATALDO, *Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e indicazioni nazionale. Made in, IGP e DOP*, L. NIVARRA, *Illeciti e sanzioni civili*, tutti in AIDA. *Annali Italiani del Diritto d'Autore*, 2016; i contributi contenuti nel volume di A. GERMANÒ, V. RUBINO (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 2015; A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 110 ss.; A. GERMANÒ, *Marchi e segni "territoriali" e il Made in Italy*, in Tuscany, in Florence, in A. GERMANÒ, G. STRAMBI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i Regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i Regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 73 ss.; I. TRAPÈ, *I segni del territorio*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 90 ss.; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Vol. 3 – Il diritto agroalimentare*, Utet, Torino, 2011, p. 361 ss. Per una lettura del tema dell'origine e della provenienza attenta alla prospettiva internazionalistica A. VETTORELLI, *Il paradosso dell'informazione nel diritto alimentare globale*, Jovene, Napoli, 2016. Questione diversa, anche se parzialmente connessa, quella delle indicazioni geografiche semplici e dei marchi collettivi geografici pubblici, su cui GERMANÒ, RAGIONIERI, ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 159 ss.; ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., pp. 263 ss. e 339 ss.

<sup>28</sup> Con riferimento a quest'ultimo profilo, il principio della libera circolazione delle merci è stato "costituzionalizzato" dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza 19 luglio 2012, n. 191, riguardante l'indicazione *Made in Lazio*, su cui criticamente F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2012, pp. 526, 531 ss. Più in generale, sui marchi regionali LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit., p. 356 ss.; TRAPÈ, *I segni del territorio*, cit., p. 75 ss.

<sup>29</sup> Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il Regolamento 1169/2011, all'art. 2, par. 2, lett. g), distingue tra Paese di origine e luogo di provenienza, peraltro definendo solo il primo tramite il rinvio al Codice doganale comunitario (ora Codice

questo mutamento di passo è, a livello europeo, l'art. 39 del regolamento che consente ai singoli Stati membri, a determinate condizioni, di stabilire indicazioni obbligatorie complementari e, a livello interno, il decreto interministeriale del 9 dicembre 2016 sull'etichettatura di origine del latte e dei prodotti lattiero caseari, il quale ha dato applicazione alla previsione contenuta nell'art. 4 della legge 3 febbraio 2011, n. 4<sup>30</sup>.

Le previsioni contenute nel decreto n. 56 del 2018 si collocano all'interno di questo percorso evolutivo e presentano tre caratteri che meritano di essere sottolineati. Il primo è la natura volontaria dello schema di cui si sta discorrendo. Ciò vale a distinguere il *claim Made Green in Italy* da altre indicazioni di origine previste dalla legislazione nazionale, quali quelle contenute nella legge 3 agosto 2004, n. 204, e nella già citata legge n. 4 del 2011: queste ultime, infatti, introducono indicazioni *obbligatorie* di origine. Il secondo è rappresentato dal fatto che la definizione di *made in* è il calco perfetto della nozione di Paese di origine contenuta nel Codice doganale dell'Unione europea<sup>31</sup>. Anche in questo caso il decreto del 2018 si discosta da iniziative precedenti, in cui il legislatore italiano aveva provato a formulare una propria definizione di origine, come nel caso della legge n. 204 del 2004<sup>32</sup> o del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135<sup>33</sup>. Evidentemente è stato ritenuto più prudente non allontanarsi dalla definizione di origine fatta propria a livello unionale, anche alla luce delle novità apportate dal

---

doganale dell'Unione europea) e prevedendo che luogo di provenienza sia, in via residuale, tutto ciò che non è Paese di origine. Sulle nozioni di origine e provenienza ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 331 ss.; LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit., p. 336 ss.

<sup>30</sup> Sul punto ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 375 ss. Al decreto interministeriale in materia di latte e prodotti lattiero caseari si sono aggiunti altri due Decreti interministeriali, entrambi del 26 luglio 2017, che prevedono l'etichettatura di origine per riso e pasta.

<sup>31</sup> Si veda il reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il Codice doganale dell'Unione, in particolare art. 60 e ss. Si veda altresì il reg. delegato (UE) 2015/2446 della Commissione del 28 luglio 2015 che integra il reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione, in particolare art. 31 e ss.

<sup>32</sup> Cfr. art. 1-*bis*, comma 2°: «Per luogo di origine o provenienza di un prodotto alimentare non trasformato si intende il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione e, per un prodotto alimentare trasformato, la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione».

<sup>33</sup> Cfr. art. 16, comma 1°: «Si intende realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, classificabile come *made in Italy* ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano». Il decreto legge n. 135 del 2009 è stato convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

reg. n. 1169/2011 e delle precedenti obiezioni formulate dalla Commissione europea a fronte delle iniziative municipali<sup>34</sup>. Infine, anche qui adottando un approccio diverso rispetto ad alcuni degli interventi precedenti, il decreto n. 56 del 2018 si applica non solo ai prodotti agro-alimentari, ma ad un ventaglio ampio e diversificato di prodotti e servizi. Una conseguenza di questo approccio indifferenziato è che il decreto non prende in considerazione il problema dell'origine della materia prima, tema centrale quando si discorre di prodotti agro-alimentari, a differenza di quanto previsto dalla legge n. 4 del 2011. In quest'ultimo testo l'art. 4, comma 2°, distingue tra prodotti alimentari non trasformati e trasformati precisando, per i secondi, che luogo di origine o provenienza è «il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente». Nel caso del decreto n. 56 del 2018 potremmo quindi avere un prodotto alimentare trasformato etichettato legittimamente come *Made in Italy* nella misura in cui le materie prime prevalenti siano, in ipotesi, non italiane, ma l'ultima trasformazione sostanziale sia avvenuta in Italia<sup>35</sup>.

3.2 Passando ora alle indicazioni di impronta ambientale, come anticipato il decreto n. 56 del 2018 è in larghissima misura dedicato a questo aspetto. L'art. 2, comma 1°, lett. g), definisce l'impronta ambientale come «il risultato di uno studio volto a misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso di ciclo di vita del prodotto». La definizione contiene due elementi che devono essere ulteriormente specificati: da un lato cosa si intenda per prestazione ambientale; dall'altro lato cosa sia il ciclo di vita di un prodotto e perché si sia preso a riferimento. Il decreto di per sé non contiene una definizione di «prestazione ambientale», bensì quella di «impatto ambientale» inteso come «qualsiasi modifica all'ambiente, positiva o nega-

---

<sup>34</sup> Questo approccio era già stato seguito proprio dal decreto legge n. 135 del 2009, il cui art. 16, comma 6°, ha modificato la legge 24 dicembre 2003, n. 350, aggiungendo l'art. 49-*bis* a mente del quale: «Costituisce fallace indicazione l'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana *ai sensi della normativa europea sull'origine*, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto» (enfasi aggiunta).

<sup>35</sup> Cfr. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 368, con riferimento all'introduzione dell'art. 49-*bis* nella legge n. 350 del 2003: per l'A. il riferimento all'ultima trasformazione sostanziale «[trascura] l'origine della materia prima o comunque della componente connotante il prodotto, e dunque [lascia] irrisolto un tema di decisivo confronto in ambito agro-alimentare».

tiva, derivante in tutto o in parte da prodotti di un'azienda». Se per prestazione ambientale intendiamo la misurazione dell'impatto sull'ambiente, la prima dovrebbe allora essere intesa come la capacità di un prodotto di incidere sull'ambiente circostante, migliorandolo o peggiorandolo. Il concetto di prestazione ambientale è quindi di per sé neutro, potendo alludere tanto ad un regresso quanto ad un progresso rispetto allo stato ambientale esistente. Il richiamo al ciclo di vita del prodotto quale lasso temporale a fronte del quale misurare la prestazione ambientale trova giustificazione nel fatto che i profili che possono rilevare in termini di impronta ambientale sono numerosi e interconnessi tra loro. Così, l'art. 2, comma 2°, lett. b), definisce il "ciclo di vita" come le «fasi consecutive e interconnesse di un ciclo produttivo, dall'acquisizione o generazione di materie prime, o dalle risorse naturali, allo smaltimento finale». Un approccio che si limitasse a concentrare l'attenzione solo su una delle fasi di vita del prodotto non solo sarebbe metodologicamente scorretto, ma in aggiunta non sarebbe in grado di rendere l'effetto che il prodotto ha realmente sull'ambiente. Inoltre, e pur nella diversità di funzioni, l'idea di ciclo di vita spinge ancora più in là la visione di filiera che il diritto alimentare ha sviluppato negli anni<sup>36</sup>, ricomprendendovi al suo interno anche il passaggio rappresentato dallo smaltimento finale del prodotto.

A livello metodologico, l'art. 2, lett. f), prevede che la misurazione della prestazione ambientale debba avvenire secondo il metodo c.d. PEF (*Product Environmental Footprint*), indicazione peraltro già contenuta nell'art. 21, comma 1°, della legge n. 221 del 2015. Tale metodo è stato messo a punto a livello europeo ed è oggi contenuto nella raccomandazione 2013/179/UE<sup>37</sup>, la quale lo riassume come un «metodo di modellazione degli impatti ambientali dei flussi di materiale/energia e dei flussi di emissioni e di rifiuti associati a un prodotto nel corso del relativo ciclo di vita»<sup>38</sup>. Uno dei maggiori problemi nel campo dell'etichettatura ambientale ha riguardato la disomogeneità, e talvolta ambiguità, dei metodi di calcolo delle prestazioni ambientali poi comunicate ai consumatori. La stessa Raccomandazione 2013/179/UE si riferisce, nel *considerando* 2), alla proliferazione di "metodi e iniziative diversi destinati a valutare e comunicare le prestazioni ambientali" che generano confusione e costi aggiuntivi e, al *considerando*

---

<sup>36</sup> ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 175 ss.

<sup>37</sup> Raccomandazione della Commissione del 9 aprile 2013 relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (2013/179/UE).

<sup>38</sup> Raccomandazione 2013/179/UE, p. 9.

11), alla necessità di «superare la frammentazione del mercato interno per quanto riguarda i diversi metodi disponibili per misurare le prestazioni ambientali»<sup>39</sup>.

Il metodo PEF individuato nella raccomandazione del 2013 è un metodo volontario, rivolto agli Stati membri, alle associazioni di settore e agli operatori commerciali. Con riferimento ai primi, questi dovrebbero utilizzare il metodo PEF nelle politiche nazionali in materia di misurazione e comunicazione delle prestazioni ambientali, nonché fornire assistenza alle piccole e medie imprese perché possano adottare strumenti di misurazione e comunicazione dell'impronta ambientale e consentire la diffusione all'interno dei propri confini delle informazioni elaborate sulla base del metodo PEF<sup>40</sup>. In tal senso, il riferimento al metodo PEF, contenuto già nell'art. 21, comma 1°, della legge n. 221 del 2015 e ripreso dal decreto n. 56 del 2018, recepisce una precisa raccomandazione della Commissione europea. Quanto alle associazioni di settore, esse dovrebbero promuovere l'uso della metodologia PEF, rendere disponibili per le piccole e medie imprese strumenti semplificati di calcolo e contribuire allo sviluppo di dati affidanti riguardanti le prestazioni ambientali per categorie di prodotto<sup>41</sup>. Infine, gli operatori commerciali dovrebbero seguire il metodo PEF nel momento in cui decidono di misurare prima e comunicare poi l'impronta ambientale dei propri prodotti<sup>42</sup>.

Tornando al decreto del 2018, l'utilizzo dell'indicazione *Made Green in Italy* presuppone qualcosa di più dell'utilizzo del metodo PEF. In realtà il metodo PEF è una metodologia che deve essere utilizzata per sviluppare i requisiti operazionali che un'impresa deve rispettare. In altri termini, il metodo PEF è lo strumento che il decreto indica come necessario per sviluppare degli standard di prodotto che, se rispettati, legittimano l'operatore economico ad indicare che il suo prodotto è stato *Made Green in Italy*.

La creazione degli standard di prodotto è disciplinata negli artt. 3 e 4 del decreto, nonché nei suoi allegati. Il procedimento è così articolato. In via preliminare è necessaria la predisposizione di cc.dd. *Regole di Categoria di Prodotto* (RCP), cioè di un insieme di indicazioni che assolvono fondamentalmente a due compiti. In primo luogo stabiliscono le metodo-

---

<sup>39</sup> Cfr. anche il *considerando* 13: «(...) la Commissione punta a ridurre la molteplicità dei metodi e delle etichette, nell'interesse sia dei fornitori che degli utilizzatori delle informazioni in materia di prestazioni ambientali».

<sup>40</sup> Raccomandazione 2013/179/UE, 3, punto 3.

<sup>41</sup> Raccomandazione 2013/179/UE, 4, punti 4.4-4.6.

<sup>42</sup> Raccomandazione 2013/179/UE, 3, punto 4.1.

logie attraverso cui le singole imprese che vogliono utilizzare il *claim Made Green in Italy* devono misurare l'impatto ambientale dei propri prodotti. In secondo luogo fissano un valore di riferimento (c.d. *benchmark*) della prestazione ambientale per ogni categoria di prodotto e, rispetto a questo, due ulteriori soglie che delimitano tre classi di prodotto. A livello operativo, se la misura dell'impronta ambientale del singolo prodotto si colloca al di sopra della soglia più elevata, il prodotto rientrerà nella classe *C* e su questo non potrà essere apposta l'indicazione *Made Green in Italy*. Viceversa, se la misura è inferiore alla soglia minore, il prodotto rientrerà nella classe *A*. Tutti gli altri prodotti compresi tra le due soglie rientrano nella classe *B*. Sia i prodotti di classe *A* che quelli di classe *B* possono recare il *claim Made Green in Italy*; ciò che li differenzia è che, nel caso dei prodotti di classe *B*, l'apposizione del *claim* è subordinata alla presentazione di un programma contenente misure per migliorare le prestazioni ambientali al fine di raggiungere la classe di prestazione *A*<sup>43</sup>. Non è invece previsto che l'appartenenza alla classe *A* ovvero *B* debba essere indicata in etichetta o in altro materiale informativo. Si tratta di un'omissione che potrebbe essere letta in chiave positiva nella misura in cui non introduce ulteriori distinzioni, complicando il panorama informativo offerto ai consumatori; ma potrebbe anche essere percepita come penalizzante per tutti quei produttori i cui prodotti rientrano nella classe *A* e, pur tuttavia, risultano non distinguibili da quelli in classe *B* a livello di etichetta o pubblicità. Rimane aperta la questione se gli operatori i cui prodotti sono in classe *A* possano, su base volontaria, indicare tale appartenenza accanto all'indicazione *Made Green in Italy*. Quesito a cui si crede di poter dare risposta positiva nella misura in cui tale specificazione sia veritiera ed espressa in termini non decettivi.

A livello procedurale, la proposta di redazione di una RCP è avanzata da soggetti privati o pubblici costituiti da almeno tre aziende che, nel loro insieme, rappresentino oltre il 50% della produzione nazionale del settore per il quale si elabora la RCP. La proposta deve essere inviata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il quale, entro trenta giorni, deve accoglierla o chiedere l'integrazione degli atti. Se accolta, entro i successivi centottanta giorni il soggetto proponente deve trasmettere al Ministero una bozza di RCP. Il Ministero deve sottoporre la bozza di

---

<sup>43</sup> Cfr. All. II, parte *a*), lett. *f*). Viene precisato che. «Il mancato raggiungimento degli obiettivi di miglioramento, non causato da cause indipendenti dalla volontà del soggetto richiedente, è motivo di non rinnovo dell'adesione allo schema», vale a dire preclude la possibilità di apporre il *claim Made Green in Italy*.

RCP a consultazione pubblica per un periodo di trenta giorni; gli esiti della consultazione vengono resi accessibili *on-line*. Una volta terminata la fase di consultazione, i soggetti proponenti provvedono a rivedere la bozza inizialmente presentata, anche alla luce dei rilievi formulati, e la trasmettono al Ministero<sup>44</sup>.

È previsto che l'elaborazione delle RCP avvenga a livello nazionale. Può tuttavia accadere che a livello europeo siano state fissate regole per categorie di prodotto che hanno la medesima funzione delle RCP: si tratta dei PEFCR già ricordati in precedenza. In tali casi le RCP devono recepire i PEFCR ed eventualmente integrarli<sup>45</sup>. Le RCP mantengono la loro validità per quattro anni, al termine dei quali si provvede al loro aggiornamento previa una nuova consultazione pubblica<sup>46</sup>. Va tuttavia notato che, a differenza di quanto accade nel caso di prima approvazione, l'aggiornamento delle RCP è compito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: ciò significa che il soggetto proponente perde un ruolo attivo una volta che la RCP, approvata dal Ministero, è divenuta "patrimonio comune".

Nel caso in cui l'elaborazione della RCP avvenga su impulso di un proponente privato ci si trova in presenza di una forma di c.d. *co-regulation*. Il termine *co-regulation* allude al coordinamento tra iniziative regolative pubbliche e private. Tale coordinamento può essere più o meno stringente e assumere forme diverse. In alcuni casi il privato attua una vera e propria *self-regulation*, ad esempio attraverso la creazione di standard che poi ricevono un qualche tipo di riconoscimento da parte di soggetti pubblici<sup>47</sup>; in altri

---

<sup>44</sup> I proponenti sono tenuti a giustificare per iscritto i motivi che li hanno spinti a non recepire alcuni dei rilievi o suggerimenti emersi durante la fase di consultazione pubblica.

<sup>45</sup> Se la RCP recepisce una PEFCR, saranno soggette a consultazione pubblica solo le parti aggiuntive. Questo perché anche le PEFCR sono soggette a consultazione pubblica a livello europeo.

<sup>46</sup> In particolare, novanta giorni prima della scadenza della validità della RCP il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare deve avviare una consultazione pubblica della durata di trenta giorni. Va altresì notato che vi sono due ulteriori ipotesi in cui si può procedere, eccezionalmente, alla revisione di una RCP prima della scadenza dei quattro anni: "qualora, successivamente all'approvazione di un documento di RCP per una categoria di prodotto, la Commissione europea elabori e rediga un documento di PEFCR relativo alla medesima categoria di prodotto" (art. 4, comma 4°) oppure qualora vi siano «evidenti modifiche sui processi, sulla normativa o sulle tecnologie applicate alla produzione dei prodotti oggetto del documento di RCP» (art. 4, comma 5°).

<sup>47</sup> È questo ad esempio il caso della *co-regulation* nel settore della sicurezza alimentare: M. GARCIA MARTINEZ, A. FEARNE, J.A. CASWELL, S. HENSON, *Co-regulation as a possible model for food safety governance: opportunities for public-private partnerships*, in *Food Policy*, 32, 2007, p. 299; E. ROUVIÈRE, J.A. CASWELL, *From punishment to prevention: a French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety*, in *Food policy*, 2012, 37, p. 246; E.



casi prende parte attiva al processo regolativo pubblico, predisponendo bozze di testo o sedendo nei comitati tecnici<sup>48</sup>. Nel caso di specie ci si trova di fronte ad una forma di *co-regulation* che potremmo definire temperata, nel senso che l'intervento del privato si inserisce in un processo regolativo saldamente nelle mani dell'autorità pubblica. In ragione di ciò i privati vedono circoscritto il proprio raggio di azione e sono soggetti ad una serie di vincoli che mirano a controllarne l'operato. I vantaggi di questa forma di regolamentazione sono legati alla maggiore flessibilità, all'accesso all'*expertise* in possesso dei privati, alla riduzione dei costi legati ai processi regolativi gravanti sulla macchina pubblica. Il rischio maggiore è rappresentato dalla c.d. *regulatory capture*, vale a dire dall'opportunità che i privati hanno di soddisfare in via preferenziale i propri interessi privati in luogo di quelli della collettività in ragione del ruolo che giocano nel processo regolativo<sup>49</sup>.

Come anticipato, possono utilizzare l'indicazione *Made Green in Italy* solo coloro i cui prodotti soddisfino una doppia condizione: si collochino nella classe *A*, o quantomeno *B*, individuata dalla RCP applicabile; rispondano alla definizione di *made in* offerta dal decreto. In particolare, i produttori devono dapprima chiedere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di aderire allo schema, inviando una apposita richiesta che sia conforme a quanto previsto nell'Allegato del decreto. Tra i documenti da accludere meritano di essere segnalati lo studio di valutazione di impatto ambientale che il produttore ha compiuto sul proprio prodotto, un documento che attesti la conformità del prodotto alla RCP di riferimento,

---

FAGOTTO, *Private roles in food safety provision: the law and economics of private food safety*, in *European journal of law and economics*, 2014, 37, p. 83.

<sup>48</sup> Cfr. i contributi raccolti nel volume 9, 2005, fascicolo 1 dell'*Electronic Journal of Comparative Law*; F. CAFAGGI, *Reframing self-regulation in European private law*, Alpehn aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2006; B.M.J. VAN DER MEULEN (ed.), *Private food law*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 2011; T. HAVINGA, F. VAN WAARDEN, D. CASEY (eds.), *The changing landscape of food governance. Public and private encounters*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015; P. VERBRUGGEN, T. HAVINGA (eds.), *Hybridization of food governance. Trends, types and results*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017; ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., pp. 28-29.

<sup>49</sup> Il fenomeno della *regulatory capture* è stato approfondito specialmente nell'ottica giuseconomica. Per un inquadramento generale in termini di analisi economica della regolazione G.J. STIGLER, *The theory of economic regulation*, in *The Bell journal of economics and management science*, 1971, 2, p. 3; specificamente, sul fenomeno della *regulatory capture* M.E. LEVINE, J.L. FORRENCE, *Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis*, in *Journal of law, economics and organization*, 1990, 6, p. 167; J.J. LAFFONT, J. TIROLE, *The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture*, in *The quarterly journal of economics*, 1991, 106, p. 1089; D. CARPENTER, D.A. MOSS (eds.), *Preventing regulatory capture*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

un programma che ricomprenda anche gli obiettivi di miglioramento, la DIAP (Dichiarazione di Impronta Ambientale di Prodotto). Quest'ultima costituisce il documento di sintesi della valutazione di impatto ambientale e viene definita come l'insieme delle informazioni, sia quantitative che qualitative, relative alla prestazione ambientale del prodotto. Nel caso in cui manchi la RCP di riferimento lo schema non è utilizzabile: infatti l'art. 5, comma 2°, del decreto prevede espressamente che «l'adesione allo schema è limitata a quei prodotti per i quali esiste una RCP in corso di validità».

Un ulteriore documento che deve essere fornito dal produttore e che riveste un ruolo centrale è il certificato di verifica indipendente e convalida. Con quest'ultima espressione ci si riferisce ad una certificazione di terza parte che il produttore deve ottenere quale preconditione per poter utilizzare il *claim Made Green in Italy*<sup>50</sup>. L'art. 6 disciplina il processo certificativo. In primo luogo esso ha ad oggetto non l'intero *claim*, ma solo la parte riferibile all'impronta ambientale. In particolare, il certificatore deve verificare lo studio di impatto ambientale realizzato dal produttore, la rispondenza del prodotto ai requisiti normativi e di RCP applicabili, la DIAP, il programma di miglioramento predisposto. In secondo luogo la verifica ha validità triennale e rimane valida anche se, durante il triennio, viene modificata la RCP di riferimento. Al termine del triennio, la certificazione può essere rinnovata. In terzo luogo, l'Allegato III, che stabilisce le modalità di esperimento della verifica, prevede che quest'ultima sia basata sia su un'analisi documentale sia su un'ispezione presso il soggetto richiedente; particolare attenzione deve essere dedicata alla tracciabilità e alla validità dei dati utilizzati dal produttore nello studio di valutazione di impatto ambientale. Inoltre, la certificazione «deve essere un bilanciamento ottimale tra la completezza della verifica e l'esigenza di contenerne i costi». Non è chiaro cosa questa espressione implichi a livello operativo né se il bilanciamento completezza – costi possa dipendere dalle dimensioni del produttore certificato. Quello che è certo è che il processo certificativo non

---

<sup>50</sup> Sulle certificazioni in generale A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e certezze private: poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, Giuffrè, 2010; E. BELLISARIO, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2011. Con riferimento alle certificazioni nel settore agroalimentare si veda la Comunicazione della Commissione *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*, 16 dicembre 2010, 2010/C 341/04; in dottrina I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, p. 103; M. FERRARI, *Information and Beyond: The Role of Private Certification Bodies*, in F. LEONINI, M.C. TALLACCHINI, M. FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2014, p. 57.

dà necessariamente luogo ad una alternativa secca “validazione del produttore” – “diniego di validazione”. L’Allegato III prevede infatti che il certificatore possa rilevare delle non conformità nella documentazione o presso le strutture del produttore: quest’ultimo dovrà eliminarle apportando le opportune correzioni. Tra certificatore e produttore si instaura, in altri termini, un rapporto di interazione, e cooperazione entro certi limiti, volto ad incentivare il produttore ad adeguarsi a quelli che sono gli standard richiesti<sup>51</sup>.

Una volta ottenuto il certificato di verifica e convalida il produttore può ottenere dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare la concessione del logo *Made Green in Italy*<sup>52</sup>. La concessione del logo è strettamente legata alla certificazione: essa ha la medesima durata della certificazione e può essere utilizzata anche se, nel corso dei tre anni, la RCP di riferimento viene modificata. Il Ministero può sospendere o revocare il diritto d’uso del logo nel caso accerti che il produttore ha violato le modalità di impiego del logo fissate nell’Allegato IV. Vi sono al riguardo due previsioni significative. La prima è che il logo deve essere utilizzato dal produttore sempre unitamente ad un codice a barre o ad un *QR Code* che rinvii al sito web dell’azienda contenente la DIAP del prodotto certificato. La seconda è che l’utilizzo del logo e del codice sulle etichette del prodotto o in altri materiali aziendali o pubblicitari deve essere previamente approvato dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, attraverso un’autorizzazione espressa oppure un meccanismo di silenzio – assenso<sup>53</sup>. Vi sono poi una serie di altre disposizioni espressione di principi generali, quali ad esempio il fatto che logo e codice devono essere leggibili e non possono essere registrati come marchi.

La disciplina in materia di informazione ambientale contenuta nel decreto del 2018 deve essere inoltre letta alla luce dei principi espressi dalla Commissione nella sua Comunicazione sul mercato unico dei prodotti verdi

---

<sup>51</sup> Su come i meccanismi certificativi abbiano comportato un mutamento nei rimedi contrattuali rendendoli più vicini ad una logica di cooperazione, F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Contracting in global supply chains and cooperative remedies*, in *Uniform Law Review*, 2015, 20, p. 135.

<sup>52</sup> Il logo «è di forma circolare ed è caratterizzato da tre elementi grafici: il logo del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare; la parte tipografica costituita dalla dicitura ‘*Made Green in Italy*’ posta sotto il simbolo; una cornice circolare discontinua in tre punti, formata da tre linee curve spezzate di colore verde bandiera, rosso e verde chiaro». Il logo può essere visionato al link: <http://www.minambiente.it/pagina/made-green-italy>.

<sup>53</sup> L’etichetta o il materiale pubblicitario si presumono autorizzati trascorsi quindici giorni dall’invio e in assenza di risposta espressa da parte del Ministero.

dell'aprile 2013<sup>54</sup> e negli Orientamenti sulle pratiche commerciali scorrette del maggio 2016<sup>55</sup>. I due documenti esprimono indicazioni convergenti che possono essere riassunte in tre direttive di massima<sup>56</sup>. In primo luogo le asserzioni ambientali devono essere chiare, specifiche, accurate e inequivocabili, evitando ad esempio di trasmettere informazioni che, seppur di per sé vere, risultino tuttavia ingannevoli o che siano vaghe o, ancora, ambigue, oscure, incomprensibili<sup>57</sup>. La stessa DIAP può essere qualificata come asserzione ambientale e quindi, nel momento in cui è resa pubblica, deve essere conforme ai principi ora ricordati. In secondo luogo, le asserzioni ambientali devono basarsi su criteri di scientificità e devono essere verificabili dalle autorità competenti<sup>58</sup>. A ben vedere, uno dei fini ultimi dello schema *Made Green in Italy* è esattamente quello di individuare metodi e criteri oggettivi e scientificamente fondati su cui basare le asserzioni ambientali. In tal senso il decreto del 2018 è significativo proprio con riferimento alla sua capacità di dotare l'asserzione ambientale di una credibilità scientifica particolarmente elevata. Si noti a margine che l'elevato grado di credibilità scientifica cui ci si riferisce rappresenta un vantaggio non solo per i consumatori, i quali possono confidare nella bontà scientifica di quanto viene loro comunicato,

---

<sup>54</sup> COM (2013) 196, cit., pp. 12-13.

<sup>55</sup> Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., p. 110.

<sup>56</sup> Si veda anche il Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale (versione 64) in vigore dal 2 maggio 2018, il cui art. 12, rubricato "Tutela dell'ambiente naturale", recita: «La comunicazione commerciale che dichiari o evochi benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono».

<sup>57</sup> Cfr. Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., p. 114; COM (2013) 196, 12-13, n. 1, 2, 4, 6. Si veda anche il caso deciso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 23278 del 8 febbraio 2012 (c.d. caso Ferrarelle), in cui l'Autorità ha dato applicazione agli orientamenti applicativi della direttiva 2005/29/CE (punto 83). In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il produttore di acque abbia fornito nel complesso informazioni inidonee «a consentire al consumatore di comprendere cosa sia, in generale, un programma di compensazione di emissioni inquinanti e, in particolare, che lo stesso non è collegato a risparmi di emissioni da parte della società [produttrice]» (punto 111). L'Autorità conclude che le affermazioni ambientali avanzate dal produttore sono fuorvianti «perché lasciano intendere ai consumatori, contrariamente al vero, che il prodotto reclamizzato abbia una caratteristica di completa compatibilità ambientale che non gli appartiene – dal momento che nessuna produzione umana può essere definita senza impatto ambientale – perché l'unico merito ambientale consiste nell'adesione occasionale e temporale, da parte del professionista, a un progetto volontario di compensazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> connesse a una percentuale marginale della produzione annua complessiva del prodotto stesso» (punto 120).

<sup>58</sup> Cfr. Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., p. 120; COM(2013) 196, cit., p. 13, n. 3.

ma anche per i produttori. Questi ultimi, infatti, avrebbero di per sé l'onere di provare l'esattezza dell'asserzione ambientale che veicolano, così come l'onere di aggiornarla via via nel tempo<sup>59</sup>. Il decreto ministeriale prevede invece un meccanismo tramite il quale l'onere della prova in parola viene assolto a livello collettivo, tramite la redazione delle RCP, sollevando quindi i produttori dal compito di validare scientificamente quanto affermato. A ben vedere, al produttore rimane infatti il compito di dare applicazione alla RCP, cioè di compiere uno studio di impatto ambientale del proprio prodotto che applichi in modo corretto le metodologie e i principi suggeriti nelle RCP. Infine, sono possibili asserzioni ambientali comparative, purché riguardino prodotti appartenenti alla medesima categoria e il metodo di misura dell'impatto ambientale sia il medesimo.

Per altro verso, lo schema *Made Green in Italy* e i principi espressi dalla Commissione europea nei due documenti appena ricordati non vanno sovrapposti né tantomeno confusi. Il *claim* previsto dal decreto del 2018 è volontario e non preclude ai produttori la possibilità di utilizzare asserzioni ambientali diverse. In altri termini, l'indicazione *Made Green in Italy* è una delle possibili indicazioni ambientali, dotata di particolare peso in quanto asseverata dall'autorità pubblica e verificata da un organismo terzo ed indipendente; ma i produttori ne possono utilizzare di proprie. Ciò implica che i criteri individuati dalla Commissione in materia di asserzioni ambientali hanno un ambito applicativo più ampio dello schema che qui si commenta poiché riguardano qualsiasi asserzione quale che sia la sua fonte. Al riguardo, esistono numerosi standard privati con l'ambizione di misurare l'impatto ambientale dei prodotti; alcuni di questi prevedono la certificazione del produttore e la (conseguente) possibilità di utilizzare un marchio o altro logo. Per limitarci al settore vitivinicolo, la società Equalitas ha sviluppato standard di sostenibilità che, tra le altre cose, mirano a misurare l'impronta ecologica dei prodotti vitivinicoli<sup>60</sup>. I produttori possono ottenere una certificazione che consente loro di inserire in etichetta il marchio registrato dalla società stessa. Similmente, il progetto VIVA ha sviluppato un disciplinare per la sostenibilità in vitivinicoltura che, se rispettato, consente di utilizzare un'etichetta predisposta in seno al progetto stesso<sup>61</sup>. In tutti questi casi ci troviamo in presenza di schemi di fonte privata che

---

<sup>59</sup> Cfr. Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE, cit., p. 121 ss.

<sup>60</sup> Cfr. <https://www.equalitas.it/>.

<sup>61</sup> Cfr. <http://www.viticolturasostenibile.org/>.

danno luogo a vere e proprie asserzioni ambientali, alternative rispetto al *claim Made Green in Italy* e soggette ai principi in materia di informazione prima ricordati.

Infine, il decreto n. 56 del 2018 prevede un meccanismo incentivante all'adozione dello schema nell'ambito del c.d. *green public procurement*<sup>62</sup>. L'art. 8 prevede che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare utilizzi la certificazione ottenuta per l'indicazione *Made green in Italy* come strumento di verifica della conformità alle specifiche tecniche indicate dalle stazioni appaltanti e inserite nella documentazione di gara. Queste specifiche tecniche vengono definite partendo dai cc.dd. CAM (Criteri Ambientali Minimi) i quali, a loro volta, definiscono per categorie di prodotto il bene o servizio ottimale sotto il profilo ambientale<sup>63</sup>. In campo agroalimentare sono stati elaborati dei CAM per il settore della ristorazione collettiva<sup>64</sup>. L'ottenimento della certificazione per il *claim Made Green in Italy* può quindi essere utilmente utilizzata anche nel contesto del *green procurement*.

4. È possibile svolgere alcune considerazioni d'insieme. Partendo dagli aspetti positivi del decreto, il principale è rappresentato dall'individuazione di un punto di riferimento comune e scientificamente valido a fronte del quale valutare l'eventuale sussistenza di pratiche commerciali sleali in materia ambientale quali, ad esempio, il *greenwashing*. Una delle ragioni per cui le asserzioni ambientali sono state talvolta ritenute, se non false, quantomeno fuorvianti è legata al fatto che erano state espresse in assenza di dati che le potessero scientificamente supportare o sulla base di valutazioni prive di riscontri scientifici adeguati. Tale conclusione trova supporto in alcune decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha ritenuto costituire pratica commerciale scorretta una serie di *green claims* in materia di acque minerali perché, tra le altre cose, prive di solida base scientifica<sup>65</sup>. Quale ruolo può svolgere lo schema *Made Green in*

---

<sup>62</sup> CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale*, cit., p. 2653; A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 31, p. 157

<sup>63</sup> Cfr. art. 18, legge n. 221 del 2015, che ha inserito l'art. 68-*bis* nel Codice degli appalti.

<sup>64</sup> Cfr. decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011.

<sup>65</sup> Il riferimento è al caso 20559 del 10 dicembre 2009 (c.d. caso acque minerali San Benedetto) e al caso 24046 del 14 novembre 2012 (c.d. caso acqua Sant'Anna). Sul tema A. DI LAURO, *Bugie e verità nella pubblicità delle acque minerali*, in *Federalismi*, 2, 2015.

*Italy* rispetto alla pratica del *greenwashing*? Si può ragionevolmente ritenere che le indicazioni di metodo contenute nel decreto costituiscano lo stato dell'arte in materia di asserzioni ambientali. In altri termini, sia il metodo PEF che le RCP rappresentano degli importanti punti di riferimento da cui partire per valutare la validità delle *green claims* quale che ne sia la loro fonte, pubblica o privata. È in questa luce che può essere interpretata la congiunzione "anche" utilizzata nell'art. 1 con riferimento alla concessione del logo. Come si ricorderà, l'impiego di tale congiunzione sembra implicitamente deporre nel senso che sia possibile aderire allo schema previsto dal decreto disgiuntamente dall'utilizzo del logo. In questo caso lo schema non avrebbe una valenza direttamente comunicativa, poiché il logo non viene impiegato, ma di altra natura. Questa natura diversa può essere ravvisata nella capacità dello schema di costituire un punto di riferimento centrale nel valutare la legittimità di forme di etichettatura ambientale alternative rispetto all'utilizzo del logo *Made Green in Italy*.

Il secondo aspetto positivo è dato dall'unione in un unico *claim* di due indicazioni distinte, di origine e ambientale rispettivamente. In tal modo lo schema *Made Green in Italy* prova di coniugare non solo due anime, come nelle *green claims* "classiche", bensì tre: mercato, ambiente e *know-how* locale<sup>66</sup>. Si tratta di tre anime strettamente intrecciate tra loro: la protezione dell'ambiente e dell'origine locale dei prodotti costituisce la leva da esercitare per acquisire un vantaggio competitivo sul mercato. Quanto poi questa leva sarà efficace dipenderà dalla capacità dei consumatori di cogliere il messaggio che l'indicazione *Made Green in Italy* ha l'ambizione di trasmettere.

Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo è possibile evidenziare un primo elemento di criticità. L'indicazione prevista dal decreto del 2018 rischia di sovrapporsi con altre forme di etichettatura ampiamente diffuse, quale in primo luogo quella del biologico<sup>67</sup>. Ma, come indicato in precedenza, vi sono anche standard e certificazioni private che hanno l'obiettivo di trasmettere informazioni circa l'impatto ambientale che un certo prodotto ha. Il pericolo, quindi, è quello di avere uno strumento superfluo poiché

---

<sup>66</sup> Sottolinea la duplice anima dell'etichettatura ambientale «al contempo strategia di mercato e strumento di tutela dell'ambiente» BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, cit., p. 304.

<sup>67</sup> Cfr. reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici; a partire dal 1° gennaio 2021 il reg. n. 834/2007 verrà sostituito dal reg. (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

ve ne sono già altri che assolvono al medesimo scopo o, ancora peggio, di confondere i consumatori, i quali potrebbero non cogliere le differenze che esistono tra le diverse forme di etichettatura ambientale presenti sul mercato<sup>68</sup>. D'altro canto non si può non ricordare che esattamente questo ordine di considerazioni aveva portato nel 2011 ad escludere l'estensione dell'Ecolabel ai prodotti agroalimentari e ai mangimi: una preoccupazione di cui pare non vi sia traccia nel decreto del 2018.

Ulteriori elementi di criticità sono legati al meccanismo certificativo previsto dal decreto, sotto un duplice profilo. Da un lato i costi della verifica necessaria per poter utilizzare l'indicazione *Made Green in Italy* potrebbero scoraggiare i piccoli produttori dall'aderire allo schema<sup>69</sup>. È vero che il decreto, nel suo Allegato IV, prevede che la certificazione debba essere caratterizzata da un "bilanciamento ottimale tra la completezza della verifica e l'esigenza di contenerne i costi". Ma non è ben chiaro come questa previsione possa essere tradotta in termini operazionali, né pare ragionevole sostenere che la riduzione dei costi possa incidere negativamente sulla bontà della verifica effettuata. Dall'altro lato la certificazione non ha ad oggetto la *claim* nella sua interezza, ma solo la sua componente ambientale. In altri termini, il certificatore non è tenuto a verificare che il prodotto sia realmente *made in Italy*, poiché suo compito è unicamente verificare che l'impronta ambientale del prodotto sia stata calcolata correttamente. Si tratta di un limite significativo perché può ingenerare false aspettative nei consumatori nella misura in cui l'indicazione *Made green in Italy* venga descritta come un *claim* certificato da un soggetto terzo ed indipendente.

Il successo dello schema introdotto dal decreto del 2018 dipenderà da una serie di fattori molti dei quali allo stato non ponderabili. Quello che ci si può forse sbilanciare a dire è che nel settore agroalimentare la sua utilità sembra allo stato consistere più nella sua capacità di costituire un metro di giudizio scientifico utile a valutare la liceità o meno delle asserzioni ambientali, quale che sia la loro fonte, che nella sua idoneità a introdurre uno strumento commerciale di successo.

---

<sup>68</sup> Sul punto BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., pp. 195-196 sottolinea, con riferimento all'estensione dell'Ecolabel ad alimenti e mangimi, che tra Ecolabel e etichettatura biologica «sussiste un oggettivo margine di confondibilità».

<sup>69</sup> Nel contesto dell'Ecolabel, sottolinea come i costi della certificazione possano rappresentare un ostacolo tale da impedire l'adesione dei piccoli produttori al sistema delineato dal reg. n. 66/2010 BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 195.



MATTEO BENOZZO

**SUPERFICI FILTRANTI E IMPIANTI AIA:  
IL PROBLEMA DELLE ACQUE DI DILAVAMENTO**

ABSTRACT

L'articolo affronta il problema dell'applicazione dei parametri contenuti nei piani di governo del territorio e nei regolamenti edilizi per regolare il rapporto tra superfici filtranti e nuove superfici coperte negli impianti industriali ed agricoli sottoposti alla disciplina dell'AIA.

*The paper examines the application of the parameters contained in the town development plans and local building codes to regulate the ratio of filtering surfaces and new covered surfaces in industrial and agricultural plants subject to the IPPC regulation.*

PAROLE CHIAVE: AIA – Acque meteoriche – Superfici filtranti – Nuove costruzioni.

KEYWORDS: IPPC – Rainwater – Filtering Surfaces – New Buildings.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le acque meteoriche di dilavamento: la disciplina generale in assenza di definizioni. – 3. (*Segue*): la disciplina regionale in Lombardia. – 4. Funzione e ruolo dell’AIA. – 5. Superfici filtranti e impianti industriali e agricoli. – 6. Conclusioni.

1. Il moltiplicarsi e l’accumularsi di regole nazionali e locali destinate a disciplinare medesime fattispecie a tutela di interessi ambientali, richiede sempre più una attenta esegesi delle volontà sottese ed una interpretazione concreta volta alla ricostruzione dei singoli sistemi, per governare le inevitabili sovrapposizioni e prevenire le possibili contraddizioni, i conflitti o, peggio, una applicazione confusa delle regole a scapito dell’oggetto di tutela. È il caso delle discipline regionali sulle acque meteoriche che cadono sulle imprese industriali o agricole in contesti territoriali caratterizzati da una attenta normativa urbanistica locale, a volte incurante delle possibili conseguenze della sua applicazione. In tali contesti, invero, gli interventi di adeguamento, implementazione o cambio di destinazione delle cubature già realizzate o ancora disponibili all’interno di singole imprese, vengono condizionati da piani di governo del territorio (PGT) che impongono a volte limiti percentuali minimi di superfici filtranti anche all’interno di insediamenti produttivi altamente impattanti e quindi sottoposti alla disciplina sull’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di cui al Codice dell’ambiente<sup>1</sup> o, in alcuni casi, anche alla normativa in materia di incidenti rilevanti<sup>2</sup>.

Siffatte norme, però, sono talmente pregnanti ed assolute per le imprese che le regole urbanistiche con finalità “ambientali – igienico-sanitarie” non possono avere spazi applicativi, se non come ruolo ancillare all’applicazione delle regole nazionali.

Analizzando la normativa generale e i contesti locali, in particolare del territorio lombardo, in cui si concentra oltre il 35% delle aziende nazionali

---

<sup>1</sup> Ossia del d.lgs. n. 152 del 2006, riconosciuto “Codice” delle leggi ambientali in quanto corpo normativo complesso frutto di un “riassetto” di regole disarmoniche venute a coerenza e coesione a fronte di principi specifici, tra cui, *in primis* quello ideologico della *autoreponsabilità* dell’uomo verso l’ambiente: A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Introduzione*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al codice dell’ambiente*, Torino, 2013, p. 1; nello stesso senso anche M. BENOZZO e F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano, 2009, p. 8.

<sup>2</sup> Disciplina conosciuta come “Seveso” dal nome della cittadina nell’hinterland milanese in cui, il 10 luglio 1976, si verificò un terribile incidente presso l’azienda ICMESA di Meda e che ha portato alla nascita di una normativa specifica operativa fin dal 1988, il d.P.R. n. 175/1988; in seguito evoluta ne due decreti legislativi nn. 334 del 1999 e 238 del 2005 della c.d. seconda Seveso, fino all’ultimo provvedimento, il c.d. Seveso III, contenuto nel d.lgs. n. 105 del 2015 (in argomento v. E. AL MUREDEN, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose a quarant’anni dal caso “Seveso”*, in *Contratto e impresa*, 2016, p. 647).

soggette ad AIA<sup>3</sup> ed in cui il contesto regolamentare-normativo in materia è tra i più sviluppati, verranno qui affrontati i margini applicativi delle norme statali e delle regole regionali e valutate le ricadute comunali sulla gestione delle acque meteoriche, al fine di offrire un quadro di riferimento per la disciplina dei casi concreti.

2. Le acque meteoriche sono acque oggetto di specifica disciplina<sup>4</sup>, di cui però il Codice dell'ambiente non offre definizioni dirette, ma vi fa riferimento in negativo (insieme alle acque reflue domestiche) per definire i reflui produttivi e segnarne i confini<sup>5</sup>. Dal complesso degli articoli che vi fanno menzione (artt. 54, 74, 94, 103 e 113), ad ogni modo, si evince che tali acque, suddivise in prima e seconda pioggia a seconda dei millimetri o dei tempi di precipitazione<sup>6</sup>, acquistano rilevanza lì ove, dopo la caduta, il dilavamento di superfici potenzialmente impattate (strade e piazze pubbliche, parcheggi, superfici interne alle imprese, ecc.) è in grado di inquinare e renderle pericolose per l'ambiente, divenendo necessario vietarne la dispersione diretta nel sottosuolo di zone di tutela (art. 94, comma 4°) e consentirne la libera gestione solo a seguito di convogliamento in reti fognarie separate (art. 103.1, lett. e).

Il Codice dell'ambiente, comunque, oltre ad equiparare le acque meteoriche di dilavamento e le generiche acque di lavaggio, non prevede prescrizioni ulteriori nella loro gestione, salvo quanto previsto nell'art. 113 (rubricato, per l'appunto, "Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia"). Il comma 1° di tale articolo prevede che ai fini della prevenzio-

---

<sup>3</sup> Delle 5.000 aziende autorizzate AIA presenti in Italia, invero, oltre il 35% sono collocate in Lombardia, per un totale di 1.811 installazioni, di cui 1.072 facenti parte del novero delle industrie e 739 in quello delle aziende agricole/zootecniche: così REDAZIONE, *ARPA Lombardia presenta "AIA in cifre", web page dedicata ai controlli e autocontrolli delle aziende lombarde*, in <http://www.e-gazette.it>, notizia del 5 dicembre 2016.

<sup>4</sup> L'art. 54.1, lett. b), ad esempio, recita «si intende per (...) acque: le acque meteoriche e le acque superficiali e sotterranee come di seguito specificate»; e nella elencazione delle possibili tipologie di «acque reflue», il successivo art. 74, lett. l) menziona le acque meteoriche di dilavamento insieme alle «acque reflue domestiche» e alle «acque reflue industriali». Od ancora, alla lett. ee) dello stesso articolo, nel definire la «fognatura separata», la norma fa riferimento alle acque meteoriche di dilavamento come l'unica tipologia di acque reflue canalizzabile nella rete differente rispetto a quella «adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia».

<sup>5</sup> Art. 74, lett. b): «qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento».

<sup>6</sup> Rinviano alle regole locali o ai singoli casi la determinazione dei quantitativi di qualificazione, sono acque di prima o di seconda pioggia.

ne di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate, nonché i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.

Inoltre, ai sensi del comma 3°, le stesse regioni possono disciplinare altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Per cui, sono le regioni il presidio «della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali» nella gestione delle acque meteoriche di dilavamento, con possibilità di prevedere, previo parere del Ministero competente, anche «forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate» e, ove le immissioni siano «effettuate tramite altre condotte», anche la possibilità di sottoporle «a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione». Le stesse regioni, poi, «disciplinano altresì i casi in cui (...) le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate»; dove l'avverbio “altresì” sottolinea il collegamento logico alle precedenti disposizioni, valorizzando gli effetti di una eventuale maggiore “pericolosità” delle acque meteoriche, ove, «in relazione alle attività svolte» e al «rischio di dilavamento (...) di sostanze pericolose», vi possa essere un particolare «pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici» territoriali<sup>7</sup>.

Una duplice disciplina regionale, quindi, che si presenta sia generale (comma 1° dell'art. 113), sia specifica (comma 3°), a tutela, rispettivamente, dei generici ed astratti «rischi idraulici ed ambientali» delle acque meteoriche in quanto tali, e dei concreti possibili pregiudizi al raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici ove le medesime acque meteoriche, dilavando aree aziendali a “rischio”, si carichino di sostanze pericolose in concentrazioni oltre limiti di legge.

---

<sup>7</sup> In questo senso: C.PACCIOLLA, *La disciplina delle acque meteoriche di dilavamento*, in *Dir. giur. agr. alim. e ambiente*, 2011, p. 303.

La duplicità di disciplina regionale si riverbera in una duplicità di sanzioni previste dal legislatore nazionale, che nelle acque meteoriche di dilavamento torna a svolgere un ruolo centrale in caso di violazione delle regole regionali emanate o delle relative autorizzazioni. Il supporto sanzionatorio previsto nel Codice dell'ambiente, spazia da pene di natura amministrativa, pecuniaria (da 1.500 a 15.000 euro) per le violazioni alle ipotesi di cui al comma 1° dell'art. 113 (così il comma 9° dell'art. 133), a sanzioni penali in caso di violazione delle fattispecie di cui al comma 3° dell'art. 113 (così il comma 9° dell'art. 137), punibili «con le sanzioni di cui all'art. 137, comma 1» («arresto da due mesi a due anni o (...) ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro») proprie della gestione delle acque reflue industriali e, in particolare, delle ipotesi di nuovi scarichi senza autorizzazione o di mantenimento di quelli già autorizzati, ma a provvedimento sospeso o revocato<sup>8</sup>.

Siffatto apparato sanzionatorio conferma l'interesse e la centralità dei profili di tutela nella gestione di siffatte acque, prevedendo strumenti coercitivi a prevenzione di quei profili di rischio che esse potrebbero presentare e che giustificano regole vincolistiche e un supporto sanzionatorio in caso di violazione. Solo la concreta potenziale pericolosità di tali acque, però, può giustificare vincoli e sanzioni<sup>9</sup> attraverso un modello normativo, delocalizzato il primo (i vincoli) e centralizzato il secondo (le sanzioni).

3. Le acque meteoriche di dilavamento sono quindi disciplinate territorialmente dalle singole Regioni e, in Lombardia, tale disciplina è contenuta nel regolamento n. 4/2006 (Regolamento), emanato alla luce ed in forza dell'art. 52 della legge reg. n. 26/2003. Siffatta disciplina, quindi, risponde ai «criteri specifici individuati» in materia di tutela delle acque e del suolo, privilegiando la necessità di garantire il bilancio delle risorse idriche con va-

---

<sup>8</sup> Al riguardo, è stato sostenuto che la fattispecie di reato per le acque meteoriche di dilavamento, ancorché contravvenzionale, sarebbe da considerare come ipotesi di *pericolo concreto* e non *presunto*, quale invece la fattispecie che interessa gli scarichi di reflui industriali, in quanto la descrizione della stessa contenuta nell'art. 113, comma 3° condurrebbe, ai fini della legittima contestazione del reato, a ritenere necessaria l'acquisizione della prova della sussistenza delle "particolari condizioni" e soprattutto della sussistenza della "pericolosità" delle sostanze miscelate con l'acqua piovana all'esito del dilavamento, se non addirittura l'acquisizione proprio della prova sull'obiettivo pregiudizio che una simile commistione determinerebbe al raggiungimento degli obiettivi ambientali perseguite dalla regioni (così ancora C. PACCIOCCA, *ult. cit.*, p. 303).

<sup>9</sup> L'art. 103, comma 1°, lett. e) del Codice dell'ambiente, invero, conferma che lo scarico delle acque di dilavamento su suolo è una delle pochissime ipotesi consentite in deroga al generale divieto di un simile scarico; scarico, però, impedito solo ove si concretizzi il pericolo di un potenziale rischio di inquinamento (*ibid.*).

lutazioni integrate a livello di bacino idrografico e relative al lungo periodo, così da assicurare «il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale e, per specifica destinazione dei corpi idrici superficiali e sotterranei, la salvaguardia degli ecosistemi connessi agli ambienti acquatici» e del territorio.

Ebbene, per escludere pericoli di contaminazione del suolo e delle falde, il Regolamento disciplina in modo stringente la raccolta, la separazione e lo smaltimento delle acque meteoriche che precipitano sulle superfici scoperte di specifiche imprese (quelle a maggiore rischio ambientale). L'art. 3 elenca tali imprese al comma 1°, menzionando – per quanto di interesse in questa sede – *i*) una serie di attività produttive, con estensione di “superfici scolanti” superiore a 2.000 mq (lett. *a*), *ii*) gli impianti in cui le “superfici scolanti” sono pertinenza di edifici e installazioni in cui sono svolte le attività di gestione di rifiuti (lett. *b*), *iii*) gli impianti in cui le “superfici scolanti” sono destinate, anche saltuariamente, al deposito, al carico, allo scarico, al travaso e alla movimentazione in genere delle sostanze di cui alle tabelle 3/A e 5 dell'allegato 5 dell'attuale Parte Terza del Codice dell'ambiente (lett. *d*) e *iv*) gli impianti di distribuzione carburanti nella totalità delle “superfici scolanti” (lett. *c*)<sup>10</sup>.

Centrale nell'operatività del Regolamento, quindi, è la nozione di “superficie scolante” che l'art. 2 definisce come «l'insieme di strade, cortili, piazzali, aree di carico e scarico e di ogni altra analoga superficie scoperta, alle quali si applicano le disposizioni sullo smaltimento delle acque meteoriche di cui al presente Regolamento».

Se la prima parte della definizione dà una chiara indicazione di cosa si debba intendere per “superficie scolante”, la seconda sembra in prima

---

<sup>10</sup> In particolare, il comma 1° dell'art. 3 del Regolamento recita «la formazione, il convogliamento, la separazione, la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque di prima pioggia sono soggetti alle disposizioni del presente regolamento qualora tali acque provengano: *a*) da superfici scolanti di estensione superiore a 2.000 mq, calcolata escludendo le coperture e le aree a verde, costituenti pertinenze di edifici ed installazioni in cui si svolgono le seguenti attività: 1) industria petrolifera; 2) industrie chimiche; 3) trattamento e rivestimento dei metalli; 4) concia e tintura delle pelli e del cuoio; 5) produzione della pasta carta, della carta e del cartone; 6) produzione di pneumatici; 7) aziende tessili che eseguono stampa, tintura e finissaggio di fibre tessili; 8) produzione di calcestruzzo; 9) aree intermodali; 10) autofficine; 11) carrozzerie; *b*) dalle superfici scolanti costituenti pertinenza di edifici ed installazioni in cui sono svolte le attività di deposito di rifiuti, centro di raccolta e/o trasformazione degli stessi, deposito di rottami e deposito di veicoli destinati alla demolizione; *c*) dalle superfici scolanti destinate al carico e alla distribuzione dei carburanti ed operazioni connesse e complementari nei punti di vendita delle stazioni di servizio per autoveicoli; *d*) dalle superfici scolanti specificamente o anche saltuariamente destinate al deposito, al carico, allo scarico, al travaso e alla movimentazione in genere delle sostanze di cui alle tabelle 3/A e 5 dell'allegato 5 al d.lgs. n. 152 del 1999».

lettura meramente tautologica, non offrendo apparentemente elementi aggiuntivi alla qualificazione. Sennonché, tale parte è decisamente definitoria al pari della prima, in quanto è volta a chiarire la tipologia di “superficie” da qualificare come “scolante” e da includere nella disciplina del Regolamento.

Ed invero, ogni superficie scoperta (i.e. «strade, cortili, piazzali, aree di carico e scarico», ecc.) diviene “superficie scolante” ai fini del Regolamento, quando il suo dilavamento è in grado di impattare anche solo potenzialmente le acque meteoriche o di lavaggio da materie prime o composti inquinanti. Tale potenziale impatto rende necessaria (e obbligatoria) l'applicazione de «le disposizioni sullo smaltimento delle acque meteoriche di cui al presente Regolamento», con raccolta, depurazione e scarico delle acque di prima pioggia e di lavaggio in pubblica fognatura nera o in corpo superficiale<sup>11</sup>.

Il Regolamento prevede ed obbliga di considerare scolante tutta «la superficie scoperta annessa all'insediamento e delimitata dalla recinzione dell'area di proprietà dove vengono effettuate le operazioni di carico/scarico merci, transito dei mezzi pesanti e in generale qualsiasi operazione annesse all'attività», e non destinata a parcheggio di veicoli leggeri<sup>12</sup>. Ciò detto, per consentire la gestione separata delle acque di dilavamento, «tutte le superfici scolanti di cui all'art. 3 devono essere impermeabili» (art. 5, comma 1°) e «ciò a prescindere dal successivo obbligo o meno di separare e trattare la prima pioggia»<sup>13</sup>. Ossia, l'impermeabilizzazione delle “superfici scolanti” non è requisito di qualificazione (i.e. le “superfici scolanti” non divengono tali in quanto impermeabili), ma è un obbligo conseguente alla qualifica (i.e. in quanto “superfici scolanti” esse debbono essere impermeabilizzate).

Ebbene, l'intero impianto così strutturato trova applicazione diretta «nell'ambito delle procedure (...) [di] rilascio, rinnovo e riesame dell'autorizzazione integrata ambientale»<sup>14</sup>, quale componente normativa aggiuntiva da considerare nella formulazione delle prescrizioni autorizzatorie.

---

<sup>11</sup> O, ancora, ma solo in casi eccezionali e a depurazione completa avvenuta, è possibile lo scarico sul suolo o nel sottosuolo. Le acque di seconda pioggia, invece, devono ugualmente essere raccolte, ma è poi consentito il scarico in pubblica fognatura bianca o in corpo superficiale (o suolo o sottosuolo) senza precauzioni ulteriori.

<sup>12</sup> Cfr. p. 4 della nota di ARPA Lombardia su *Superficie drenante e pavimentazioni superfici scoperte*, in <http://www.arpalombardia.it>.

<sup>13</sup> Così, la Provincia di Lecco a p. 4 del documento del 1° dicembre 2009 (versione n. RR 4-2006) redatto a chiarimento del Regolamento (disponibile in <http://www.provincia.lecco.it>) in cui l'ente continua e specifica: «del resto, se così non fosse, una parte della prima pioggia (e non solo) non verrebbe correttamente raccolta dalla rete ma percolerebbe nel sottosuolo».

<sup>14</sup> Art. 4, comma 2° del Regolamento.

4. L'AIA rappresenta l'autorizzazione di cui necessitano alcune aziende, le più impattanti, per l'esercizio legittimo della loro attività, la cui disciplina è contenuta nella parte seconda del Codice dell'ambiente e tesa a prevenire e ridurre l'inquinamento da tali attività<sup>15</sup>. «L'autorizzazione integrata ambientale è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano, invece e in precedenza, necessari per far funzionare un impianto industriale, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa, nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto», in quanto l'AIA non è solo la "somma" di siffatte autorizzazioni (come ad esempio le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, allo scarico di reflui e al deposito e alla gestione di rifiuti, ecc.), bensì qualcosa in più: è un nuovo punto di osservazione dell'attività nel suo complesso, considerando anche gli effetti incrociati e accumulati sull'ambiente, per cercare di prevenire e tenere sotto controllo, in maniera coordinata, le diverse forme di inquinamento che l'attività può causare<sup>16</sup>.

In questo senso, quindi, l'AIA sostituisce e fa proprie anche «le prescrizioni del sindaco di cui agli artt. 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265» (comma 6° dell'art. 29-*quater* del Codice dell'ambiente), contenendo anche «le ulteriori disposizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee (...) nonché le disposizioni adeguate per la manutenzione e la verifica periodiche delle misure adottate per prevenire le emissioni nel suolo e nelle acque sotterranee e le disposizioni adeguate relative al controllo periodico del suolo e delle acque sotterranee in relazione alle sostanze pericolose che possono essere presenti nel sito e tenuto conto

---

<sup>15</sup> L'AIA è la traduzione italiana dell'acronimo inglese IPPC (*"Integrated Pollution Prevention and Control"*) che origina dall'Unione europea. Istituita inizialmente dalla direttiva n. 96/61/CE (adottata in Italia da ultimo con il d.lgs. n. 59 del 2005), la sua disciplina è stata consolidata nella direttiva n. 2008/1/CE (adottata dal d.lgs. n. 128 del 2010, che ha inserito le relative regole nella parte seconda del Codice dell'ambiente) ed oggi è confluita nella direttiva IED n. 2010/75/UE (adottata in Italia, con modifica del Codice dell'ambiente, dal d.lgs. n. 46 del 2014). Tali norme hanno per oggetto, tutte, la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da specifiche attività e prevedono le misure intese ad evitare o ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Si tratta di disposizioni che si applicano agli impianti nuovi ed esistenti e regolano l'aggiornamento e la revisione dell'autorizzazione, sia in caso di modifiche sostanziali che in caso di modifiche non sostanziali. Sull'AIA e le sue regole applicative e i principi ispiratori, v. per tutti F. BRUNO, *Commento alla Parte Seconda. Le autorizzazioni ambientali*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *op. cit.*, p. 142.

<sup>16</sup> In questo senso: TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 11 aprile 2016, n. 375, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.



della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee presso il sito dell'installazione»<sup>17</sup>.

In altre parole, l'AIA provvede e si occupa altresì dei profili e delle determinazioni igienico-sanitarie degli impianti produttivi che ne sono sottoposti e riguarda ed integra anche i profili relativi alle acque meteoriche, sostituendo tutti i poteri e gli indirizzi locali «in contrasto con la disciplina di tale autorizzazione (...) infatti se al Sindaco fosse consentito, attraverso – ad esempio – la dichiarazione di insalubrità, di obbligare in qualsiasi momento l'industria destinataria del provvedimento, ancorché fornita di A.i.a., ad allontanarsi dall'abitato, è evidente che di autorizzazione integrata e onnicomprensiva, non si potrebbe più parlare, e l'obiettivo della legge sarebbe frustrato»<sup>18</sup>.

Non a caso, nella «procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale» (art. 29-*quater* del Codice dell'ambiente), condotta dall'autorità competente (le province), è previsto l'istituto della Conferenza di Servizi (CdS) in cui tutti gli enti coinvolti ed interessati all'attività industriale od agricola/zootecnica da autorizzare, partecipano e propongono prescrizioni e modifiche al provvedimento che sarà adottato per integrarle in esso, divenendo l'AIA l'unico punto di riferimento autorizzatorio del singolo impianto.

5. La regolamentazione delle acque meteoriche rientrata nel generale tema della gestione delle risorse idriche e della prevenzione dei rischi idrogeologici ed idraulici. La poca capacità di drenaggio delle acque piovane nelle aree antropizzate è infatti causa di deflussi intensi con conseguenze dirette e negative sulla sicurezza dei territori e la qualità dei corpi idrici. L'impermeabilizzazione e la sigillatura delle superfici sono il tema e l'origine dei disordini nella regimazione delle acque meteoriche che, sottratte al naturale ciclo di captazione e restituzione all'ambiente mediante infiltrazione, evaporazione ed evapotraspirazione, defluiscono senza controllo in quantità rilevanti nei corsi d'acqua, con effetti diretti anche sul riscaldamento della massa d'aria sovrastante e sul ricircolo delle polveri da moti convettivi<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Comma 3-*ter* dell'art. 29-*sexies* del Codice dell'ambiente.

<sup>18</sup> TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 dicembre 2008, n. 1767, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, p. 619 e *Riv. giur. ambiente*, 2009, p. 368.

<sup>19</sup> Ossia, il calore del sole accumulato e irradiato ha, come diretta conseguenza, un aumento delle temperature delle aree antropizzate e impermeabilizzate, venendo a mancare

Un aumento della capacità di drenaggio e la promozione di una buona gestione delle acque piovane nelle aree antropizzate, con riduzione degli scarichi in reti fognarie, rappresenta elemento centrale nelle politiche territoriali e anche nella regione Lombardia. Qui, la riqualificazione dei corpi superficiali e l'affinamento della qualità e del risparmio e dell'ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche sono obiettivi perseguiti con l'aumento della resilienza dei terreni secondo i principi dell'invarianza idraulica e idrologica<sup>20</sup>.

Ebbene, in questi termini la previsione di superfici filtranti minime negli strumenti urbanistici è proprio il mezzo di attuazione (insieme alle superfici minime a verde pertinenziale ed altro) delle politiche regionali in materia. PGT e regolamenti edilizi (RE), invero, sono gli strumenti per incidere in modo capillare e in maniera diffusa nelle aree regionali. Se ben orientati, PGT e RE sono una componente essenziale anche per fronteggiare gli aspetti più problematici legati alle condizioni dei bacini idrografici, dei corsi d'acqua e dei loro spazi, anche contribuendo al buon funzionamento del sistema di collettamento e depurazione delle acque reflue in genere.

Siffatta normativa regolamentare incide e si trova ad incidere, non solo su insediamenti residenziali o commerciali od opere pubbliche, ma anche su realtà produttive, e non solo progettate e ancora da realizzare, bensì anche su sugli insediamenti industriali od agricoli/zootecnici già attivi. Essi, ancorché risalenti nel tempo, sono il più delle volte attuali e in continuo miglioramento e implementazione anche edile, fattore di sviluppo socio-economico del singolo territorio.

---

il naturale effetto mitigatorio dato dal processo di evapotraspirazione della vegetazione (cfr. P. ABRAM, *Il verde pensile. Progettazione dei sistemi. Manutenzione*, Napoli, 2011).

<sup>20</sup> Cfr. la legge reg. 15 marzo 2016, n. 4, attuata nei criteri e nei metodi di cui al regolamento reg. 23 novembre 2017, n. 7. Al riguardo v. anche il manuale di drenaggio urbano del 22 maggio 2015 predisposto dalla regione Lombardia e disponibile in <http://contrattidifumi.it>, in cui l'Ente si prefissa la riduzione della vulnerabilità complessiva del territorio, attraverso un approccio integrato che abbia la finalità di realizzare «sistemi di drenaggio urbano sostenibili (SUDS) (...) [volti] a equilibrare il ciclo dell'acqua nell'ambiente urbano, riducendo l'impatto dello sviluppo antropico sulla qualità e la quantità del deflusso, massimizzando le opportunità connesse alla qualità del paesaggio, tra cui fruizione, biodiversità, microclima, ecc.»; e il tutto per «ridurre gli effetti idrologici-idraulici della impermeabilizzazione che provocano una accelerazione dei deflussi superficiali e un aumento del rischio idraulico; migliorare la qualità delle acque, il cui inquinamento è principalmente dovuto agli inquinanti diffusi, prevalentemente provenienti dal traffico veicolare e dalle superfici stradali dilavate dalle piogge, ma anche dall'inquinamento organico distribuito dagli sfioratori fognari; integrare il design del verde nella città migliorando il paesaggio urbano e il microclima». Sulla invarianza idraulica nel territorio lombardo, v. la pagina internet dell'Ente <http://www.regione.lombardia.it>.

Ebbene, circa duemila di queste realtà industriali ed agricole sono sottoposte ad AIA<sup>(21)</sup>. Quindi, i parametri minimi di superfici drenanti nei PGT o nei RE si trovano ad incidere su tali realtà, ma di fatto essi risultano essere incompatibili con la relativa disciplina nazionale, se non altro in quanto la loro applicazione, potrebbe compromettere i presidi in essere e l'apertura di vie preferenziali verso le fragili componenti ambientali limitrofe o sottostanti. In altre parole, in realtà aziendali siffatte, i parametri minimi di superfici drenanti non possono sicuramente trovare applicazione al pari dei comprensori o delle costruzioni residenziali o anche commerciali-impreditoriali non equivalenti.

Quando un impianto sottoposto ad AIA ottiene il rilascio o il rinnovo del provvedimento, l'autorizzazione supera ogni titolo ambientale, prevenendo e prevenendo, in maniera coordinata, tutte le diverse forme di impatto dall'attività produttiva, incluse quelle sulle risorse idriche. Ossia tutti i profili ambientali e quelli igienico sanitari del singolo impianto autorizzato sono considerati e disciplinati in modo specifico in seno all'AIA; questa diviene "norma speciale" dell'impianto rispetto alle norme generali e locali emanate per finalità equivalenti, con possibilità di loro applicazione solo se espressamente previsto dalla stessa AIA ovvero in via residuale e sussidiaria.

Normalmente nell'AIA è certificato ed autorizzato lo specifico contesto urbanistico e igienico sanitario dell'impianto, con descrizione puntuale e prescrizioni frutto di discussioni e approvazioni specifiche anche nelle eventuali differenti ripartizioni delle superfici presenti. In esse, invero, quando trova applicazione il Regolamento, ai sensi delle lettere *a*) e *d*) dell'art. 3.1<sup>22</sup>, tutta la "superficie scoperta" dell'azienda (i.e. l'interna area produttiva, all'interno della recinzione) deve essere impermeabilizzata (così l'art. 5, comma 1°), potendosi valutare ed approvare eventuali deroghe solo in seno al procedimento di rilascio dell'AIA. Ebbene, PGT e RE non possono che "cedere" alle disposizioni legislative statali e regionali in materia di AIA, lasciando agli enti interessati (comuni compresi) il compito di regolare specificatamente l'attività produttiva, attraverso la partecipazione al procedimento autorizzatorio. E tale partecipazione, con proposte e approvazione di prescrizioni specifiche, può profilarsi anche come esempio

---

<sup>21</sup> Cfr. *supra* nota 3.

<sup>22</sup> Ossia, quando l'estensione delle aree esterne dell'impianto supera i 2.000 mq ovvero tali aree sono destinate, anche saltuariamente, al deposito, al carico, allo scarico, al travaso e alla movimentazione in genere delle sostanze di cui alle tabelle 3/A e 5 dell'allegato 5 dell'attuale Parte Terza del Codice dell'ambiente, trova applicazione (cfr. *supra* nota 8 e testo relativo).

di decisione in deroga alle regole urbanistiche stesse, lì ove incompatibili con quanto deciso.

6. In conclusione, rispetto ai parametri minimi di superficie filtrante contenuti nei PGT e nei RE, gli impianti industriali e agricoli/zootecnici sottoposti ad AIA e già attivi e autorizzati non possono che ritenersi conformi alla legge ancorché non in grado di rispondere a siffatti parametri. Essi sono assolutamente in grado di proseguire il proprio sviluppo e l'incremento di cubature e spazi interni e di nuova realizzazione, senza dover sottostare ad alcun limite siffatto, sia per l'estraneità del parametro rispetto all'unica regola effettivamente vincolante (l'AIA), sia per l'impossibilità di applicare a realtà antropizzate e attive, regole successive che potrebbero compromettere la funzionalità dei presidi ambientali già prescritti e in essere, in funzione della tutela di un sottosuolo che l'apertura di percorsi di percolazione di acque meteoriche e di lavaggio potrebbe solo mettere in pericolo di compromissione. Per non parlare del pericolo per le acque sotterranee che l'effetto di dilavamento delle acque meteoriche su superfici impattate potrebbe inquinare direttamente.

In altre parole, le previsioni urbanistiche a tutela ambientale ed idrogeologica e idrica rappresentano sicuramente un valido strumento per le politiche di governo dei territori e decremento dell'effetto negativo dell'urbanizzazione diffusa, ma la loro applicazione deve avvenire considerando i differenti livelli di intervento e la pluralità di fattispecie anche non compatibili con il loro contenuto; lì ove la loro applicazione rigida potrebbe, come per gli impianti AIA, irragionevolmente porre a rischio i medesimi oggetti di tutela perseguiti.

VITTORIO ITALIA

## CONSIDERAZIONI SULLA COMPETENZA LEGISLATIVA SULLE FORESTE E SULLE FILIERE FORESTALI

### ABSTRACT

Il contributo esamina il problema della competenza legislativa sulle Foreste e le Filiere forestali, e sostiene che tale competenza è dello Stato, e non – come competenza residuale si sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. – delle Regioni. Questo comma non si può applicare alla materia delle Foreste e delle Filiere forestali, perché tale materia è ora ricompresa – come legislazione concorrente – nel “governo del territorio”, e dei “beni (...) ambientali”. La tesi qui sostenuta è confermata dalle argomentazioni della Corte costituzionale sulle rispettive competenze dello Stato e delle Regioni sin dalla sentenza 303/2003. Oltre a ciò, le Foreste e le Filiere forestali costituiscono un complesso normativo organico, un “*corpus* giuridico” di base, e le differenze delle diverse realtà regionali possono sussistere soltanto se vi è una struttura unitaria, che è stata bene espressa nell'attuale Testo unico.

*The piece examines the issue of the legislative competence on the Forests and the forest production chain, and it affirm that there is a competence of the State, and not a residual competence of the Regions according to the art. 117 Cost.. The Forests and the Forest Production chain is included iin the “government of the territory”, and of the “environmental goods (...)” competence area. The thesir is confirmed by the reasoning of Corte Costituzionale since the sentence 303/2003. Moreover The Forests and the Forest Production chain constitute an organic normative complex, a “juridical corpus”, and the diversities among the different regional realities can subsist only if there is an unitary structure, that has been well expressed in the actual legislation.*

PAROLE CHIAVE: Foreste – Filiere forestali – Legge – Regioni – Governo del territorio – Beni ambientali.

KEYWORDS: *Forest – Forest production chain – Legislation – Regions – Government of territories – Environmental Goods.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il concetto di “materia” e di “materia legislativa”. – 3. La materia delle foreste e delle filiere forestali come categoria giuridica normativa. – 4. Le materie o categorie “trasversali”. – 5. L’assenza della materia o categoria normativa delle “foreste” (e filiere forestali) nell’art. 117 Cost., e suo significato. – 6. La materia o categoria delle foreste e delle filiere forestali è ora collegata ed assorbita dalla materia o categoria del “governo del territorio”. 7. La “materia” o categoria delle “foreste” e delle filiere forestali è ora collegata ed assorbita dalla “materia” o categoria dei “beni (...) ambientali”. – 8. La legislazione regionale residuale. Impossibilità di applicare l’art. 117, comma 4, Cost. alle “foreste (ed alle filiere forestali)”. – 9. La posizione della Corte costituzionale. – 10. I pareri delle Commissioni parlamentari. – 11. Conclusioni.

1. Il testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, è stato emanato in base alla delega 28 luglio 2016, n. 154, che all’art. 5 ha attribuito al Governo la potestà di adottare, «al fine di procedere alla semplificazione ed al riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali (...) eventuali appositi testi unici», *b*) «la revisione e l’armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale, di cui al comma 1082 dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale, con conseguente aggiornamento o con l’eventuale abrogazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

Questo Testo unico è di particolare importanza, ed è stato condiviso dalle Regioni in sede di Conferenza unificata, ed anche dai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per profili finanziari, e della Commissione Parlamentare per la semplificazione.

Ma nonostante questo, si è recentemente sostenuto che tale decreto legislativo sarebbe in contrasto con 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”<sup>1</sup>.

La tesi non è persuasiva, per le seguenti ragioni, qui succintamente indicate.

2. È necessario iniziare dal concetto di “materia” e di “materia legislativa”.

In via generale, il termine ed il concetto di “materia” indicano qual-

---

<sup>1</sup> Così A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 101 ss.

cosa di concreto, di tangibile, di misurabile, e la “materia” è stata spesso contrapposta, come “corpo materiale”, al termine: “spirito”.

La materia legislativa indica un settore, un complesso di argomenti e di rapporti giuridici, sul quale si esercita la potestà legislativa.

Vi è quindi una differenza tra “materia” e “materia legislativa”.

La “materia”, singolarmente considerata, esprime una “fattispecie”, una *species* di un “fatto” (o di un atto concreto). Si pensi, ad esempio, alla fattispecie di un reato, che deve esser precisato, stabilito puntualmente dalla legge, in ossequio alla regola: *Nullum crimen, nulla poena sine lege*.

La “materia legislativa” esprime invece qualcosa di più ampio e complesso. Essa indica un settore, un complesso di fattispecie, di argomenti, soggetti ed oggetti e rapporti, ed indica quindi una “categoria”. Questa definizione (come stabilito da Aristotele, nel suo omonimo scritto su *Le categorie*) è «un insieme di cose, concetti, o individui, collegati da un criterio di appartenenza», e questa tesi è rimasta sino ad oggi, sia nel settore della conoscenza e della logica, sia nel settore del diritto.

La materia legislativa non è quindi una fattispecie, limitata e circoscritta alla *species* di un fatto, ma è invece una “categoria logico giuridica”, che indica un particolare settore, un complesso organico di argomenti, di soggetti ed oggetti.

Le categorie, come i concetti, possono – secondo i criteri della generalità e specialità – far parte di categorie più ampie, espresse con parole e terminologia diversa.

Questa tesi è confermata dalla posizione della Corte costituzionale, che ha considerato la “materia legislativa” di cui all’art. 117 Cost., come «ambiti organici di materia», e talora (ad es., per la materia della tutela della concorrenza) come «materia-funzione».

La dottrina<sup>2</sup> ha considerato con diversità di sfumature la “materia legislativa”, ed ha per lo più fermato l’attenzione su quelli che dovevano essere i principi fondamentali (di spettanza dello Stato) e sulle disposizioni di dettaglio (di spettanza delle Regioni).

---

<sup>2</sup> Cfr., ad es., MANGIAMELI, *Il riporto delle competenze normative nella riforma regionale, con La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; D’ATENA, *Materie legislative e tipologia della competenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001; CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente, rientra di nuovo dopo le riforme del Titolo V*, in *Le regioni*, 2007, p. 318; GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle consuetudini legislative tra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2005.

3. La materia delle “foreste”, alla quale il citato decreto legislativo ha aggiunto “filiere forestali”, non è quindi una fattispecie, unica, fissa e stabile, ma è una “categoria giuridica normativa”.

Tale categoria può subire le modificazioni stabilite dal legislatore, e quest'ultimo può prevedere nuove categorie, incidere sul loro contenuto e sulle loro espressioni formali. La materia o categoria delle “foreste” (e “filiere forestali”) si pone in rapporto, da minore a maggiore, con altre categorie (o materie) giuridiche normative più ampie in relazione all'argomento ed alle conseguenti finalità contenute nelle leggi, ed in particolare nelle norme costituzionali che prevedono la competenza legislativa dello Stato e/o delle Regioni.

4. Anche in passato, le categorie giuridiche normative (ad es., la proprietà, la famiglia, le obbligazioni, ecc.) rientravano in categorie logico normative più ampie, ed uno dei maggiori autori del diritto del passato (Gaio), aveva affermato che tutto il diritto poteva essere raccolto nelle più ampie categorie della “*Personae, Res, Actiones*”, cioè soggetti, oggetti, ed azioni a tutela delle situazioni giuridiche.

Questa classificazione è durata nel tempo e persiste tuttora, con categorie giuridico normative più ampie che assorbono altre categorie minori.

Il punto principale che deve essere evidenziato è che nell'attuale sistema economico e giuridico, vi sono delle categorie o materie normative che si “intersecano” l'una con l'altra, e sono perciò - come è stato precisato in numerose sentenze della Corte costituzionale (ad es., in riferimento all'“ambiente”, la n. 2/2002) - materie e categorie “trasversali”, che riguardano vari settori, o anche altre materie o categorie che “assorbono” quelle precedenti.

Le materie o categorie normative non sono quindi qualcosa di fisso e stabile, come una figura geometrica solida, ma subiscono delle modificazioni, nella struttura, finalità, ed anche nelle espressioni linguistiche che le qualificano.

Ciò è quanto avvenuto alla materia delle “foreste”, che era presente nel precedente testo costituzionale del 1948, ma che non è più presente nel vigente art. 117 Cost.

5. Da quanto esposto deriva un importante corollario.

Infatti, la materia o categoria delle “foreste”, che era precedentemente prevista nell'art. 117 Cost., non è ora prevista (né da sola né con il completamento delle “filiere forestali”) nell'art. 117 Cost.. Ciò però non significa che tutto il complesso di cose, soggetti e problemi relativi alle “foreste”, si



sia ora come volatilizzato ed è scomparso dall'ordinamento giuridico. Tale materia o categoria trova ora una nuova disciplina nelle più ampie categorie o materie del «governo del territorio» e dei «beni (...) ambientali».

6. Si deve infatti affermare che, date le nuove “categorie normative” stabilite dall'art. 117 Cost., la “materia” o categoria delle “foreste” (ed anche delle “filier forestali”), è ora collegata ed assorbita nella materia o categoria del “governo del territorio”, che ha assorbito anche le precedenti materie o categorie dell’“edilizia” e dell’“urbanistica”.

Questa tesi trova conferma in varie sentenze della Corte costituzionale, ad es., nella sentenza n. 196 del 2004, che considera il «governo del territorio» come «tutto ciò che attiene all'uso del territorio», nelle sentenze n. 303/2003 e 196/2004, in base alla quale il governo del territorio ricomprende l’“urbanistica” e l’“edilizia”.

7. Considerazioni simili possono essere qui riprese per quanto riguarda la materia delle “foreste” (e delle “filier forestali” che sono ora state assorbite dalla materia e categoria dei “beni (...) ambientali”, che appartiene anch'essa alla legislazione concorrente.

Anche questa tesi trova conferma in varie sentenze della Corte costituzionale sull'ambiente, dove è richiamato il suo “carattere trasversale” (sentenze nn. 282 del 2002, 536 del 2002, 222 del 2003, 259 del 2004), si è affermata l'esigenza di standard uniformi sul territorio nazionale, da coniugare con le esigenze regionali (sentenze nn. 259 del 2004 e 407 del 2007). La Corte ha utilizzato lo stesso parametro per i beni ambientali, e la loro valorizzazione (sentenze nn. 94 del 2003 e 9 del 2004).

8. Stabilito ciò, è poi opportuno svolgere un approfondimento sulla legislazione regionale residuale, prevista nell'art. 117 Cost., nell'inciso già riportato: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni ‘materia’ che non sia ‘espressamente’ riservata alla legislazione dello Stato».

Questa norma costituzionale è stata erroneamente interpretata e si è affermato che la materia delle foreste non è stata espressamente riservata alla legislazione dello Stato, e che essa perciò spetta alla potestà legislativa regionale.

L'argomento è errato.

La citata norma costituzionale non può applicarsi ai problemi della materia o categoria delle foreste (e delle filier forestali), perché questa materia o categoria è ora ricompresa nella più ampia categoria del “governo del territorio” e dei “beni (...) ambientali”.

Ma vi sono altri due errori logici nell'argomento basato sulla non presenza della materia "foreste" nell'art. 117 Cost. e sull'automatica attribuzione di questa categoria o materia alla potestà legislativa regionale.

Innanzitutto, se la materia o categoria delle "foreste" non è più nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, ed è quindi "scomparsa", verrebbe a mancare l'oggetto, e verrebbe a mancare la stessa materia o categoria normativa da attribuire alla potestà legislativa regionale. Mancando l'oggetto, viene a mancare l'elemento basilare di questa attribuzione legislativa, e non si può quindi sostenere che questa materia o categoria, "scomparsa" e quindi inesistente, sia ora di competenza legislativa delle Regioni. L'argomento citato è perciò illogico e non può essere accolto.

In secondo luogo, si deve rilevare che la materia o categoria delle foreste (e delle filiere forestali) non è affatto scomparsa, ed essa non è stata attribuita *espressamente* alla competenza legislativa dello Stato. Essa è stata invece assorbita in altre due materie della legislazione concorrente, e cioè il "governo del territorio" e dei "beni ambientali". In conseguenza, la norma costituzionale (che prevede la clausola residuale della competenza legislativa alle Regioni) non si può applicare alla materia delle "foreste" (e delle "filiera forestali").

In altre parole, la norma costituzionale dell'art. 117 sulla potestà legislativa regionale residuale vale soltanto nella previsione di un elenco "statico" ed "immutabile" di materie o categorie normative, e non si applica a «materie o categorie normative che sono state modificate dal legislatore», come è avvenuto con l'elenco delle materie che vi era nella Costituzione del 1948, che è stato modificato, e dove la nuova materia del "governo del territorio" e dei "beni culturali" ha assorbito le precedenti materie dell'"urbanistica" e dell'"edilizia", nonché delle "foreste", ed anche quella delle "filiera forestali".

L'art. 117, nella parte relativa alla clausola residuale per la competenza legislativa regionale, non si può quindi applicare alla materia delle "foreste" e delle "filiera forestali", che riguardano un'ipotesi diversa, e non si riferiscono a materie «non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato», ma si riferiscono ora alla legislazione concorrente, per le citate materie del "governo del territorio" e dei "beni (...) ambientali".

9. Un punto importante che deve essere qui segnalato riguarda la posizione della Corte costituzionale sul rilievo e la conseguenza della non presenza di una "materia" (o categoria), come quella delle "foreste" nell'elenco dell'art. 117 Cost.

La Corte, nella sentenza n. 303 del 2003, in riferimento alla materia dell'“agricoltura” ed alla cd. “clausola residuale”, ha affermato che: «il fatto che una determinata disciplina non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma, o per estensione anche del 2° comma, non autorizza a ritenere che essa sia automaticamente ricondotta alla potestà residuale di cui all'articolo 117, 4° comma», e quindi alla potestà legislativa regionale.

Questa puntuale affermazione della Corte costituzionale è determinante al fine del problema che è qui esaminato, e conferma – con l'autorità del Supremo organo giurisdizionale – le tesi che sono state qui esposte e l'erroneità delle tesi espresse in senso contrario.

10. A fini di completezza, conviene esaminare un ultimo rilievo che è stato espresso nei confronti del Testo unico delle foreste e delle filiere forestali. Si è affermato che questo parere, obbligatorio, ma non vincolante, «è stato espresso quando le Camere erano state sciolte dal Presidente della Repubblica per l'imminenza delle elezioni», e che «l'unica ipotesi prevista dalla Costituzione per la quale le Camere possono seguitare ad esercitare la loro funzione è quella della conversione dei decreti legge».

Il rilievo è esatto, ma è ininfluenza ai fini del problema che è stato qui considerato, perché l'art. 5 della legge di delega stabilisce che il parere delle Commissioni avrebbe dovuto essere espresso «nel termine di 60 giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato».

Il procedimento dell'adozione del decreto legislativo sul Testo unico delle foreste e delle filiere forestali, è perciò incorso in una imprecisione, che però non incide sulla legittimità del procedimento e sulla legittimità costituzionale del contenuto del decreto legislativo.

11. Le “foreste” e le “filieri forestali” costituiscono un complesso normativo organico, come un “*corpus* giuridico” che – a somiglianza del “corpo umano” – ha una struttura unitaria di base, e le differenze dipendenti dalle diverse realtà regionali possono sussistere soltanto se vi è una struttura unitaria, che è stata bene espressa nell'attuale Testo unico.

La tesi che il Testo unico sulle “foreste” e sulle “filieri forestali” sia incostituzionale, è – in base all'attuale normativa ed alle posizioni della giurisprudenza costituzionale – giuridicamente insostenibile, disgregatrice di un sistema normativo che deve essere compatto, e che è disattenta verso quei principi unitari che “tengono assieme” il complesso sistema normativo delle “foreste” e delle “filieri forestali”.

# RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ALBERTO ABRAMI, *Legislazione e amministrazione del paesaggio. Un'indagine critica*, Aracne, Roma, 2018, pp. 1-239.

Alberto Abrami ci regala un altro volume sulla materia a lui congeniale: il paesaggio agrario e, più particolarmente, forestale montano, come mirabilmente viene raffigurato nel disegno della copertina del libro.

Innanzitutto la “storia”: essa parte dalla legge n. 778 del 1922 sulle «cose e bellezze panoramiche», procede con la legge n. 1497/1939 sulle «bellezze naturali» e finisce con la legge n. 431 del 1985 poi trasfusa nel Testo unico n. 990 del 1999 prima e, quindi, nel codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 sulla tutela dell'intero territorio nazionale con le sue specifiche caratterizzazioni strutturali quali beni paesistici e ambientali, passando attraverso le leggi urbanistiche degli anni '60 e le leggi regionali sul governo del territorio degli anni '70 e '80.

Orbene, nel Capitolo Primo (pp. 1-60) proprio a mezzo di tale “storia” l'Autore ci aiuta a comprendere il filo conduttore della nostra evoluzione legislativa sul “paesaggio”, dal tempo in cui la “bellezza” di esso è vissuta come fatto soggettivo e di tipo estetico, fino al momento in cui le bellezze naturali assumono un valore oggettivo di carattere ambientale e culturale, la cui tutela è pretesa perché elementi propri di un paesaggio che merita essere conservato nella misura in cui rappresenta il territorio nel quale l'uomo vive e lavora, un territorio «espressivo di una identità» derivante dall'azione di fattori naturali e umani e dalle loro interrelazioni, cioè un territorio i cui aspetti e caratteri – materiali e visibili – quali espressione di valori culturali sono rappresentativi dell'identità nazionale.

Nel Capitolo Secondo (pp. 61-142) l'Autore procede alla spiegazione dei diversi “beni” oggetto del Codice del 2004, raggruppandoli nelle tre categorie dei beni previsti dalla legge n. 1497 del 1939 come bellezze individue e bellezze d'insieme, dei beni vincolati *ex* legge n. 431 del 1985, e dei beni vincolati dal piano paesaggistico *ex* d.lgs. n. 42 del 2004.

Nella prima categoria sono compresi le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, di singolarità geologica e di memoria storica, compresi gli alberi monumentali (art. 136, lett. *a* del codice), nonché le ville, i giardini e i parchi di non comune bellezza (art. 136, lett. *b*). Nella seconda categoria sono compresi i complessi di cose immobili con valore estetico e tradizionale, come i centri e i nuclei storici, le bellezze panoramiche e i belvedere accessibili al pubblico (art. 136, lett. *c* e *d*). Nella terza categoria sono compresi i beni con valori storici, culturali, naturali e morfologici che meritano di essere oggetto di vincolo paesaggistico (art. 138, comma 1°) e che sono così individuati al termine della complessa procedura relativa alla loro dichiarazione di notevole interesse pubblico, procedura nella quale partecipano sia il proprietario privato, sia i vari soggetti ad essa interessati (pp. 65-76). E l'Autore si preoccupa di farci notare come nel decreto

correttivo n. 63/2008 nel Codice siano indicati *altri* “ambiti spaziali” che, pur essendo oggetto di piani paesaggistici, non sono gravati dal vincolo paesaggistico (p. 64).

Dopo questa esposizione di carattere a dir così introduttiva, l'Autore provvede a darci conto (pp. 77-81) del significato della norma del Codice che eleva a “beni paesaggistici” – vincolandoli con efficacia immediatamente operativa – una serie di beni, che in modo specifico tratta nelle successive pagine. Alle pp. 82-100 l'Autore ci spiega, partitamente ed esaurientemente come nel caso dei parchi nazionali e regionali, i significati di “territori costieri”, di “territori contermini”, di “laghi”, di “corsi d'acqua”, di “catene montuose”, di “ghiacciai e circhi glaciali”, di “parchi”, di “riserve” e delle loro “zone contigue”, dandoci notizia della dottrina e delle eventuali decisioni giurisprudenziali in merito all'individuazione delle singole aree (come nel caso dei “pontili” e delle “scogliere artificiali” a proposito delle coste marine; o come nel caso dei laghi artificiali che non vanno differenziati dai laghi naturali; o delle opere di captazione o derivazione da corsi d'acqua da ricomprendere nel vincolo imposto a questi ultimi; o con riguardo alla sovraordinazione del piano paesaggistico sul piano del parco; o come nel caso della controversia fra la Regione Toscana e il Ministero dell'agricoltura relativamente all'inserimento dei beni di natura forestale, già gestiti dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali e poi trasferiti alle Regioni, nel nuovo istituto delle “riserve naturali” fortemente condizionato e limitato nella sua amministrazione; o come nel caso del grado di protezione che spetta all'area “contigua” rispetto all'area “interna” dei parchi).

Ben trentotto pagine (da p. 100 a p. 137) l'Autore destina a commentare il significato di “territori coperti da foreste e da boschi”, di “aree assegnate alle università agrarie”, di “zone gravate da usi civici”, di “vulcani” e di “zone di interesse archeologico”. Soprattutto nella parte relativa alle foreste e ai boschi (pp. 100-119) l'Autore dà il meglio di sé, quale ordinario di legislazione forestale. Dall'excursus sul significato di “bosco”, sulla sua natura, struttura e complessità biologica fino alla indicazione delle sue funzioni e all'individuazione della portata della sua protezione, l'argomento “bosco” è trattato come sistema ecologico complesso e habitat vivente, sia quando ha una lunghezza, larghezza e copertura arborea adeguate, sia quando si presenta con radure temporaneamente prive di tale copertura, sia allorché è stato percorso o danneggiato dal fuoco, mentre si differenzia dalle formazioni di arboricoltura da legno. Ed è proprio questa ultima distinzione che segna il diverso intervento pubblicistico dell'autorizzazione del taglio, che occorre quando vi è il “bosco” il cui uso è fortemente vincolato da una serie di prescrizioni anche di polizia forestale, mentre non occorre quando la coltivazione degli alberi è, in sostanza, un'attività economica di utilità strettamente privata caratterizzata dal taglio per una “raccolta” del legname con scadenza temporale a breve termine. Con la precisazione che i beni forestali, già demanio dello Stato e ora patrimonio indisponibile delle Regioni con conseguente impossibilità di una loro sottrazione alla propria destinazione, allorché appartengano ai Comuni sono beni di natura privata ma, forse, con destinazione “ad un pubblico servizio” *ex art.* 126 della legge 3267 del 1923.

Collegate alle [e diverse dalle] “ragioni” ambientali della protezione dei terreni boscati espone nelle pagine precedenti, sarebbero quelle che avrebbero indotto il legislatore – per “politica legislativa” secondo l'Autore – a sottoporre a vincolo paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. La “ragione” vera sarebbe il fatto storico dell'esistenza, nel nostro Paese, di comunità titolari delle cc.dd. proprietà collettive, overosia di diritti di proprietà o di uso che collettività organizzate di soggetti

– e sono, appunto, le associazioni agrarie – o esponenzialmente rappresentate dai Comuni hanno su terreni agro-silvo-pastorali la cui destinazione, garantita e protetta, importa, però, la loro conservazione con rilievo ambientale. Dopo averne ricordata la disciplina dettata dalla legge n. 1766 del 1927, l'Autore si pone la domanda se gli "usi civici" appartengano alla materia "agricoltura e foreste" (p. 133) e, conseguentemente, rientrante fra le materie di competenza esclusiva delle Regioni perché facente parte della categoria delle competenze non-nominate. E l'Autore accetta la tesi per la quale la materia degli usi civici è statale perché vi risalta l'aspetto ambientale e perché attiene all'ordinamento civile a causa della condizione privatistica dei beni.

Il paragrafo si conclude con la spiegazione degli altri beni che il Codice ambientale ha inteso gravare del vincolo paesaggistico: le zone umide (pp. 134-136), i vulcani (p. 137) e le zone di interesse archeologico (p. 137).

Poiché l'angolo visuale della materia trattata in questo nuovo libro di Alberto Abrami è il paesaggio, l'Autore affronta il problema della perdita di valore economico del bene assoggettato al vincolo paesaggistico (pp. 137-142). Siffatto vincolo "grava" il proprietario del bene di obblighi soprattutto di non fare, i quali rendono sostanzialmente immutabile la destinazione del bene salvo una specifica autorizzazione dell'autorità amministrativa. Ma, come già per i beni della c.d. proprietà forestale, i beni paesaggistici "nascono", nell'ordinamento, già con il vincolo, sicché questo non è indennizzabile, come è confermato dall'art. 145, comma 4, del Codice del 2004.

Nel Capitolo Terzo l'Autore tratta del "piano" paesaggistico, quale attualizzato strumento di protezione territoriale. Dall'esposizione dei caratteri generali di detto piano (pp. 143-151) – nei quali si riscontrano non solo gli elementi caratterizzanti l'idea stessa di "piano" e di "pianificazione", ma soprattutto quelli propri per la salvaguardia di specifici "contesti" territoriali – si trapassa, prima, alla individuazione della (e alla discussione sulla) sua struttura (pp. 153-160), poi, alla indicazione delle sue finalità (pp. 161-166), quindi all'esposizione dei dati relativi alla sua approvazione (pp. 167-1174), per finire alla indicazione del rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri tipi di piano previsti dal nostro Ordinamento (pp. 175-181). Orbene, particolarmente interessanti sono le considerazioni dell'Autore in ordine alla disciplina che il piano può prevedere rispetto ai c.d. "contesti ulteriori" rappresentati da territori su cui non grava il vincolo paesaggistico ma che, come già si è accennato, costituiscono quella "terza categoria" di beni a cui si applicano le misure di utilizzazione per la salvaguardia dell'omogeneità del paesaggio (pp. 155-157). Ed egualmente interessanti sono le osservazioni sulla coordinazione o prevalenza del piano paesaggistico su quello dell'Autorità di bacino (p. 177) e sul suo coordinamento con (e la sua sostanziale sovraordinazione su) i "piani territoriali e di settore" e con quelli nazionali e regionali "di sviluppo economico" (p. 178), cosicché vi è materia per discutere su una effettiva prevalenza del piano paesaggistico soprattutto sui piani realizzati per le aree protette e per i distretti idrografici (pp. 180-181). Ma soprattutto meritano rilievo le osservazioni critiche dell'Autore con riguardo l'impostazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che dalla sua stessa intitolazione ha espunto il richiamo all'ambiente. Il piano – frutto di un'operazione sostanzialmente congiunta fra lo Stato (che detta le puntuali prescrizioni del contenuto del piano) e le Regioni ciascuna per il proprio ambito territoriale (che approvano il rispettivo provvedimento di pianificazione paesaggistica) – si presenta, infatti, come diretto alla piena integrazione del paesaggio con l'urbanistica, ma amplificando l'interesse paesaggistico fino ad invadere

il campo tradizionalmente riservato a quest'ultima materia (fino al punto di indicare, fra i propri obiettivi con funzione surrogatoria dell'urbanistica, la riqualificazione delle aree compromesse o degradate, i centri storici, i borghi medievali e le periferie, mentre insignificante è il richiamo dei paesaggi rurali, ovverosia degli aspetti agrari del territorio) e passando sotto silenzio, nelle varie prescrizioni di cui il Codice si compone, l'interesse ambientale (pp. 143-152): cosicché, secondo l'Autore, nel piano, frutto dell'attuazione della normativa del Codice, finisce con l'essere assente ogni riferimento alla dimensione ecologica del territorio, alla protezione dell'ambiente, al «mantenimento degli equilibri biologici al fine della migliore vivibilità dei fruitori del paesaggio» (p. 163).

Il Capitolo Quarto ha per oggetto il sistema delle autorizzazioni (pp. 183-222) e descrive gli interventi per la repressione delle violazioni paesaggistiche (pp. 223-235).

Fuori delle specifiche ipotesi di attività esentate dall'autorizzazione paesaggistica (pp. 211-222), tutte le attività che possono incidere sul paesaggio richiedono il provvedimento di autorizzazione. Questo, che è diretto a rimuovere i divieti, ai titolari dei beni vincolati, di distruggerli o di modificarli sì da recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto della protezione, deve inserirsi organicamente – ed è questo che l'Autore mette in rilievo, pur rilevando lo scarso numero di piani paesaggistici finora approvati – nel più ampio contesto di assetto territoriale. La disciplina del procedimento autorizzativo, tanto secondo il modello ordinario (pp. 183-195), quanto secondo quello semplificato (pp. 196-203) e quanto secondo quelli speciali dettati a favore delle amministrazioni statali come nei casi di opere militari o di opere pubbliche soggette alla valutazione di impatto ambientale (pp. 204-211), mette in evidenza – oltre alle Autorità (Regione o Comuni o Province o Enti Parco dalla prima delegati) competenti a dare l'autorizzazione, ai soggetti legittimati a richiederla e ai vari adempimenti procedurali (fra cui il parere obbligatorio, ma non più vincolante, delle Sovrintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio) – come l'autorizzazione debba garantire l'armonizzazione del progettato intervento con l'ambiente protetto su cui andrà ad incidere, benché questo non sempre abbia una disciplina adeguata come nel caso degli impianti eolici (p. 208), della cartellellonistica messa in opera lungo le strade (p. 209) o del colore delle facciate degli edifici situati all'interno delle aree classificate bellezza naturale o di interesse archeologico (p. 210). Il Capitolo si chiude con l'indicazione delle sanzioni amministrative (pp. 223-226) e penali (227-235) e dei relativi procedimenti nel caso delle violazioni delle varie ipotesi dettate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dai piani paesaggistici, svolgendo un lungo esame del c.d. delitto paesaggistico previsto e punito dall'art. 181, comma 1-bis, del detto Codice.

In conclusione, questo di Alberto Abrami è veramente un buon libro perché in modo adeguato ci consente di conoscere la legislazione e l'amministrazione del paesaggio italiano.

ALBERTO GERMANÒ





# PARTE SECONDA



# GIURISPRUDENZA

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

### USI CIVICI

CORTE COSTITUZIONALE, 31 maggio 2018, n. 113 – Pres. LATTANZI – Est. CAROSI.

**Usi civici - Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (“Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie”), art. 8 – Vendita senza autorizzazione di terre civiche edificate agli occupatori – Illegittimità costituzionale.**

*È dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, che permette l’alienazione delle terre civiche su cui si è edificato a favore degli occupanti, in riferimento all’art. 117, 2° comma, lett. l), art. 3, agli artt. 9 e 117, comma 2°, lett. s), Cost., in relazione all’art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 (1).*

(*Omissis*).

FATTO

1. Con ordinanza del 3 ottobre 2017, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, 2° comma, lett. l) e s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall’art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante “Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche”.

La disposizione censurata, riportata integralmente nel considerato in diritto, prevede la possibilità di alienare e sanare sotto il profilo urbanistico le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore.

1.1. In punto di fatto, il Commissario rimettente premette di aver iniziato, d’ufficio, a seguito di un esposto dei consiglieri dell’Università agraria di Valmontone, un processo per l’azione di accertamento della *qualitas* di un terreno con annesso magazzino sito in Valmontone, messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio in sanatoria.

L’Università agraria di Valmontone aveva, difatti, deciso di alienare un appez-

zamento di terreno chiedendo alla Regione Lazio il cambio di destinazione d'uso, ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766 ("Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751); quest'ultima aveva, invece, ritenuto, «trattandosi di alienazione di terreni demaniali edificati, ai sensi e per gli effetti del comma 1°, lett. a) dell'art. 8 della legge reg. n. 1 del 1986 e s.m.i. (...) è compito degli Enti titolari dei diritti civici, procedere autonomamente all'alienazione senza la necessità di acquisire l'autorizzazione regionale, stante la competenza».

La predetta Università agraria si era quindi avvalsa della facoltà, concessa dalla norma censurata, di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, il venir meno degli usi civici e, conseguentemente, del vincolo ambientale, consentendo, in definitiva, l'alienazione.

1.2. In ordine alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente espone che, in base alla normativa regionale, con il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, il bene avrebbe acquisito natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile: il Commissario dovrebbe, quindi, limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e, conseguentemente, dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa. L'univocità della previsione legislativa non consentirebbe, infatti, interpretazioni differenti e la sdemanializzazione deriverebbe direttamente dalla legge impugnata, non essendo necessari né ulteriori atti amministrativi né ulteriori accertamenti istruttori nel corso della causa già matura per la decisione.

1.3. Quanto alla non manifesta infondatezza della medesima questione, il Commissario rimettente osserva che la materia degli usi civici sarebbe disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 ("Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno"), al fine di garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Alle Regioni sono state, difatti, trasferite, con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 ("Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici") e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ("Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382"), le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici, cosicché la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie a quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

La legge impugnata contrasterebbe, in definitiva, con l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 e con l'art. 42 del r.d. n. 332 del 1928, i quali richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria *sub* lettera *a* (terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente) del medesimo art. 11.

Costituirebbe, infine, principio fondamentale in materia il fatto che le eccezionali ipotesi di legittimazione o di alienazione non possano mai interrompere la continuità del patrimonio collettivo venendo altrimenti compromessa la fruibilità di detto patrimonio.

1.4. Sotto altro profilo, il Commissario rimettente osserva che «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici» sarebbero state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (“Protezione delle bellezze naturali”), dapprima con l’art. 1, lett. *b*), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell’art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616”), quindi con l’art. 142, comma 1°, lett. *f* [*recte b*], del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”). Si tratterebbe di norma di grande riforma economico-sociale (sono citate le sentenze n. 210 del 2014, nn. 207 e 66 del 2012, nn. 226 e 164 del 2009) che limita l’esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

La funzione di tutela dell’ambiente svolta dagli usi civici – prosegue il rimettente – è stata affermata da questa Corte a partire dalle sentenze n. 133 del 1993 e n. 46 del 1995 e dall’ordinanza n. 316 del 1998. Sarebbe in sostanza lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, un valore costituzionale di per sé (sentenza n. 367 del 2007).

Ne deriva che la Regione «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

Nel caso in esame, la Regione Lazio avrebbe, in definitiva, determinato una sostanziale sclassificazione dei terreni gravati da uso civico in quanto edificabili o, addirittura, abusivamente edificati e quindi condonati, benché sia certo che la normativa regionale «non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive» (si cita la sentenza n. 103 del 2017).

In conclusione, la norma regionale eccederebbe dall’ambito di competenza legislativa regionale, incidendo nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», riservata al legislatore statale dall’art. 117, lett. *s*), Cost., come già riconosciuto da questa Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); incontrerebbe il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (è menzionata la sentenza n. 210 del 2014); violerebbe, infine, la competenza statale esclusiva in materia anche sotto il profilo della pianificazione paesaggistica (art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004).

1.5. Inoltre, la normativa regionale consentirebbe il trasferimento della proprietà del suolo e farebbe venir meno vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati.

Essa configurerebbe dunque ulteriori ipotesi di sanatoria edilizia in contrasto con la legislazione statale (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia-Testo A”), alla quale è riservata detta materia (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

1.6. La disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l’art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione», anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014. Il legislatore regionale avrebbe difatti pretermesso di considerare, attraverso un idoneo procedimento, gli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato sarebbe titolare.

1.7. L’art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 confliggerebbe, infine, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di coerenza dell’ordinamento, in quanto consentirebbe all’autore di un illecito edilizio (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha compromesso, con danno della collettività. Diversamente, l’art. 934 cod. civ. prevede il principio dell’accessione, in base al quale qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. Parimenti, l’art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all’ordine di demolizione, il «bene e l’area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive» vengano acquisiti al patrimonio del Comune. Nel caso in esame, al contrario, il trasgressore che ha eseguito l’opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale verrebbe “premiato” mediante «l’acquisizione a prezzi modici dell’area di sedime», configurando così una ipotesi di accessione invertita in contrasto con le previsioni della normativa statale.

In definitiva, la legge regionale in esame prevederebbe un’ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produce la trasformazione del demanio in allodio.

2. Si sono costituiti i consiglieri dell’Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l’accoglimento della questione.

Le parti private ribadiscono, quale primo motivo di illegittimità costituzionale, la violazione degli artt. 3, 9, 117, 2° comma, lett. *l* e *s*), e 118 Cost., rimarcando la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell’art. 142, lett. *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004. L’alienazione consentita dalla legge regionale laziale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia. Vengono richiamate, in proposito, le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l’ordinanza n. 316 del 1998.

Sotto altro profilo, l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici da liquidare dovrebbe tener conto anche dell’incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. – del quale costituiva attuazione l’art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 – non potrebbe ricomprendere la disciplina

della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata. La natura dominicale o comunque reale del diritto civico e degli altri diritti collettivi (è citata Cassazione civile, sezione seconda, 29 luglio 2016, n. 15938) sarebbe peraltro oggi espressamente riconosciuta dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

#### DIRITTO.

1. Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, 2° comma, lett. *l*) e *s*), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (“Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie”), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante “Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche”.

Il giudice *a quo* premette di avere avviato d'ufficio – su sollecitazione di due consiglieri dell'Università agraria di Valmontone – un processo per l'azione di accertamento della *qualitas* di un terreno con annesso magazzino, sito in Valmontone e promesso in vendita a una società privata dalla medesima associazione agraria.

Quest'ultima si era avvalsa della facoltà, concessa dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) di alienare detti terreni di proprietà collettiva di uso civico.

Nelle more del giudizio, il Comune di Valmontone aveva rilasciato il permesso di costruire in sanatoria, determinando, secondo quanto previsto dalla norma impugnata, la sclassificazione e la conseguente alienabilità dell'area.

L'art. 8 stabilisce, difatti, che:

«1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi:

- a*) agli occupatori, se già edificati;
- b*) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili.

2. L'alienazione di cui al comma 1°, lett. *a*), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque

essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici.

3. Per i terreni di cui al comma 1°, lett. *b*), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività.

4. Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli paesistici diversi da quello di uso civico.

5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1° si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici.

6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'art. 39, comma 2°, del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno.

7. L'agevolazione di cui al comma 6° si applica altresì quando si tratti:

a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 mq;

b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 mq, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti;

c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 mq, e di superficie complessiva inferiore a 2 h per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi.

8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente».

Il rimettente, dopo aver precisato che non è necessario «svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione» e che la norma avrebbe determinato l'automatica sclassificazione dei beni civici – ciò comportando che l'accertamento giudiziale dovrebbe limitarsi alla presa d'atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale, con conseguente estinzione *ex lege* dei «diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa» – ritiene che la norma impugnata contrasti, tra gli altri, con l'art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost., dettando norme in ambito di competenza esclusiva dello Stato.

In buona sostanza, la sdemanializzazione dei beni collettivi deriverebbe direttamente dalla legge regionale denunciata mentre, sotto il profilo civilistico, la materia degli usi civici sarebbe disciplinata (in regime di specialità rispetto al codi-



ce civile) da norme statali, quali la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (“Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751”), e il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (“Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno”). Alle Regioni sarebbero state trasferite, per effetto del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (“Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici”), e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (“Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”), le sole funzioni amministrative, sicché la Regione Lazio non avrebbe mai potuto invadere la competenza legislativa dello Stato *ex* art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost. e – per di più, come nella fattispecie in esame – compiere tale invasione in contrasto con la legislazione statale già esistente.

Inoltre, le ipotesi di alienazione e legittimazione non potrebbero mai essere adottate interrompendo «la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso. Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata».

La Regione avrebbe poi operato detta classificazione in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in quanto consentirebbe «all’autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività».

Al contrario, il principio civilistico dell’accessione sarebbe rinvenibile nell’art. 934 del codice civile, ai sensi del quale qualsiasi costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo. L’art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”), stabilirebbe, a sua volta, che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all’ordine di demolizione, si determini l’acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell’area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. Secondo la norma impugnata, il trasgressore che ha eseguito l’opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale sarebbe, al contrario, “premiato”, consentendogli l’acquisizione a prezzi modici dell’area di sedime, in contrasto con le previsioni della normativa statale, configurandosi così una ipotesi di “accessione invertita”.

Verrebbe quindi configurata un’ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produrrebbe la trasformazione del demanio in allodio.

Il giudice rimettente censura poi la norma in riferimento agli artt. 9 e 117, 2° comma, lett. *s*), Cost., in relazione all’art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”), che dichiara – alla lett. *b*) – di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Viene all’uopo richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di valorizzazione ambientale attraverso la tutela e la conservazione dei beni collettivi.

Il giudice rimettente prospetta infine il contrasto con l’art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, «stante la connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014».

Si sono costituiti i consiglieri dell'Università agraria M.C. e G.V., parti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione e insistendo, innanzitutto, nella deduzione della violazione degli artt. 3, 9, 117, 2° comma, lett. *l*) e *s*), e 118 Cost. Stante la qualificazione dei beni di uso civico come beni di interesse paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, l'alienazione consentita dalla legge regionale sarebbe difatti ammessa per ipotesi differenti da quelle previste dalla legge statale, alla quale è comunque riservata la potestà legislativa in materia (sono citate le sentenze n. 103 del 2017, n. 310 del 2006, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e l'ordinanza n. 316 del 1998). Sotto altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Lazio deriverebbe dal fatto che il valore del fondo gravato dagli usi civici dovrebbe tener conto anche dell'incremento di valore prodotto dalla destinazione edificatoria sopravvenuta, come già affermato nella sentenza n. 83 del 1996 di questa Corte.

Infine, secondo le parti private, la materia di competenza concorrente «agricoltura e foreste», di cui al previgente art. 117 Cost. – del quale costituiva attuazione l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 – non potrebbe ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre, siano esse di pertinenza pubblica, collettiva o privata.

Ne deriverebbe l'ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato e l'illegittima invasione di detto ambito materiale da parte della Regione.

2. Questa Corte non ignora che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”), la quale – senza abrogare o modificare le norme che qui rilevano – ha introdotto alcune novità in materia di usi civici e domini collettivi.

In particolare, detta legge ha ribadito, ancor più enfatizzandoli, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3°, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6° ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1°, lett. *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo.

Pertanto non occorre restituire gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della questione alla luce della normativa sopravvenuta, che non potrebbe comunque incidere sulla preesistenza dei diritti condominiali rivendicati dai membri dell'Università agraria di Valmontone.

3. Il giudizio *a quo* trova il suo fondamento nell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, il quale – per quanto qui interessa – stabilisce che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento (...) ed alla rivendica (...) delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali

sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate».

Tale norma è stata sin dall'origine intesa come attributiva di un potere di impulso d'ufficio per l'esercizio della giurisdizione che, prima del trasferimento delle funzioni amministrative, era incidentale, perché sorgeva in occasione dello svolgimento delle funzioni amministrative e a esse era direttamente collegato.

La disposizione, concepita quando il Commissario assommava in sé sia poteri amministrativi che giurisdizionali, è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative commissariali. In particolare, si pose il problema, in relazione ai principi della domanda e della terzietà del giudice, della permanenza o meno di tale potere d'impulso d'ufficio conferito al Commissario dalla citata norma, proprio in quanto devolveva nelle mani di uno stesso giudice sia l'impulso processuale che le funzioni giudicanti.

Un breve *excursus* su tali profili induce a richiamare, in particolare, le sentenze n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993. Questa Corte ha evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993). Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, 2° comma, della legge n. 1766 del 1927 «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995). La Corte ha infatti scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 («Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale»), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997). Nella citata sentenza n. 345 del 1997 ha quindi ribadito tali argomentazioni, «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 («Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale»), e, d'altro canto, più recentemente, con ordinanza n. 21 del 2014, questa Corte, nuovamente investita della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di «legittimità provvisoria» della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995.

Ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario, nel caso in esame l'azione di quest'ultimo sembra riconducibile all'ipotesi di impulso «su istanza degli interessati» di cui all'art. 29 della legge n. 1766 del 1927. Tale disposizione, prevedendo che «[i] commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche d'ufficio (...)», contempla so-

stanzialmente due fattispecie: la seconda riconducibile a una giurisdizione di tipo obiettivo, la prima fondata sulla rivendicazione della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel giudizio *a quo* gli istanti rivestono la qualifica di amministratori dell'Università agraria di Valmontone e, in quanto tali, sono anche "utenti-condomini" della proprietà collettiva di cui reclamano, anche nell'atto di costituzione nel presente giudizio, la conservazione del regime giuridico e i conseguenti provvedimenti petitori e possessori a beneficio della collettività cui appartengono.

Si tratta di una forma di tutela riservata agli utenti, *uti singuli et cives*, che agiscono con un'azione individuale, e non popolare, poiché essi sono titolari di un proprio diritto, non esclusivo ma condiviso con gli altri utenti.

La descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l'eventuale esito positivo dell'azione vada a beneficio della generalità dei condomini.

Ciò è tanto più importante, ai fini della tutela, nei casi in cui – come quello in esame – l'ente gestore, cioè l'Università agraria, sostiene interessi antagonisti a quelli degli utenti, avendo deliberato la cessione del bene.

4. La questione sollevata in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost. è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia, assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con l'università agraria un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello specifico previsto dalle norme civilistiche e processuali altrimenti applicabile (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost. e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 123 del 2010).

E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche.

I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi

relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Cass., Sez. II Civ., sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Un bene gravato da uso civico non può essere, infatti, oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che (...) la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Cass., Sez. III Civ., sentenza 28 settembre 2011, n. 19792).

Corollario di quanto detto è che il contratto derivante da questa procedura *contra legem* «con il quale il comune [o l'Associazione agraria] alieni un terreno incluso nel Demanio di uso civico, è affetto da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, [quando non siano state rispettate] le previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del relativo regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332)» (Cass., Sez. II Civ., sentenza 22 novembre 1990, n. 11265).

4.1. Non può essere condivisa invece l'affermazione del rimettente circa la necessità della previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927.

È stato già in proposito precisato che, «[m]entre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria *a* fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, 2° comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria *b* ("Terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria") fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e ss. della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico. Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, 5° comma, lett. *b*), del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1°, lett. *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (sentenza n. 103 del 2017).

Da ciò si evince che nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale.

Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliori colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale.

È stato in proposito affermato che «[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria *a* ("Terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente")» (sentenza n. 103 del 2017).

5. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì il contrasto di quest'ultima con l'art. 3 Cost.

È evidente nel caso in esame l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistare detto suolo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico.

Deve, al riguardo, essere condiviso l'assunto del giudice rimettente in ordine all'illegittimità della *iniusta locupletatio* che il legislatore regionale dispone a favore dell'occupatore.

Questa Corte ebbe ad affermare a proposito dell'occupazione acquisitiva – che pure fu dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 349 del 2007) – che tale patente capovolgimento del principio enunciato agli artt. 934 e ss. cod. civ. aveva trovato giustificazione, prima della richiamata declaratoria, nell'esigenza di ritenere prevalenti le ragioni dell'amministrazione pubblica a conservare lo stato dei luoghi ove si erano determinate irreversibili trasformazioni per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità dell'area illegittimamente occupata.

La logica di tale orientamento «era focalizzata soprattutto sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana e per ciò stesso la negazione di un'alternativa al ristoro del danno, corrispondente al valore reale del bene e con le somme accessorie di rito» (sentenza n. 349 del 2007).

Ancor più la disposizione regionale risulta, sotto tali profili, illegittima, poiché:

*a)* non vi è alcun interesse pubblico a giustificare tale meccanismo ablativo, dal momento che al diritto condominiale, così ingiustamente inciso, l'interesse pubblico alla conservazione ambientale si correla in senso sinergico e non antagonista;

b) a differenza della fattispecie inerente alla sentenza n. 349 del 2007, l'indennizzo dell'ablazione non corrisponde al valore del bene «con le somme accessorie di rito», bensì a un prezzo di particolare vantaggio per l'occupatore, se non addirittura simbolico;

c) non sussiste efficacia costitutiva della situazione giuridica, poiché il successivo contratto, per i motivi precedentemente specificati, non sarebbe idoneo a intestare l'area ceduta in capo a colui che la occupa.

Per converso, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato non può ritenersi soddisfatto da una disciplina che permette al privato occupatore *sine titulo* di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare il manufatto realizzato corrispondendo per la sola area di sedime un prezzo ampiamente inferiore al valore del bene.

Pertanto, l'art. 8 della legge regionale in esame contrasta con l'art. 3 Cost. anche per quanto concerne:

a) le procedure di asta pubblica «se [i terreni sono] divenuti edificabili»;

b) la «legittima realizzazione» o il previo condono di cui al comma 2° del menzionato art. 8;

c) le «successioni nel possesso» del bene d'uso civico;

d) la prelazione per i «detentori di aree civiche» di cui al comma 3°.

Si tratta di poteri intrinsecamente contraddittori, perché tutti in contrasto con il presupposto indefettibile della previa «sclassificazione». Tale presupposto – come da costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione – può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*ex multis*, sentenza n. 210 del 2014).

Ciò comporta, con riguardo alle evocate fattispecie, che senza la previa sclassificazione nelle forme di legge:

a) non possono essere alienati beni civici attraverso aste pubbliche;

b) non possono essere configurati «legittima realizzazione» o condoni;

c) non sono rilevanti «successioni nel possesso»;

d) non sono ipotizzabili prelazioni per i «detentori di aree civiche».

6. Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 9 e 117, 2° comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, è fondata.

Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica «ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (“Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale”), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo

stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). (...) Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006). (...) Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che «configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico (...) quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Cass., Sez. Un. Civ., sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle «valli da pesca»). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale»» (sentenza n. 46 del 1995)» (sentenza n. 210 del 2014).

6.1. Vi sono inoltre aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico.

Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Ne consegue che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

I descritti vincoli valgono anche per i condomini e per l'ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono. Si realizza così una disciplina complessa per cui il condominio costituisce elemento necessario per la conservazione dei beni ambientali ma i poteri dei condomini e dell'ente che li rappresenta – come l'Università agraria nel caso in esame – non possono trasmodare oltre il peculiare regime civilistico di tali beni ed entrare così in contrasto con la tutela ambientale.



In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, né il Comune (rilasciando il permesso in sanatoria), né l'Università agraria (alienando l'immobile) possono disporre in difformità dei principi del diritto condominiale anche perché, come detto, esso è consustanziale alla tutela ambientale stessa.

La richiamata evoluzione del sistema di garanzie poste a protezione di questi beni collettivi consente di focalizzare correttamente l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione «servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l'interesse 'di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, 2° comma, Cost.' (sentenza n. 391 del 1989)» (sentenza n. 103 del 2017).

Se il mutamento di destinazione è compatibile – sotto gli enunciati profili – col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria *a* e di categoria *b* (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Cass., Sez. II Civ., sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690).

Peraltro, come ricorda il giudice rimettente, il legislatore prevede che tali eccezionali e tassative ipotesi sono comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio.

Al contrario, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella Regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

7. Rimane assorbita la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione.

8. Dunque, in ragione della suddetta violazione dei plurimi parametri costituzionali e del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono, l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza.

*Per questi motivi*

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 ("Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie"), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche".

---

**(1) Terre civiche e vincolo paesaggistico tra ermeneutica della Corte costituzionale e (provvide) iniziative del legislatore nazionale.**

1. Con la decisione in epigrafe, cui va aggiunta la successiva pronuncia del 26 luglio 2018 n. 178, la Corte costituzionale, per il tramite del medesimo relatore, ha efficacemente consolidato il proprio indirizzo ermeneutico a tutela degli usi civici, avviatosi, non senza qualche resistenza e riserva, con la sentenza del 2014 n. 210<sup>1</sup>.

L'importanza della pronuncia in epigrafe, in cui si iscrive anche un *obiter* di non poco rilievo – come si cercherà di evidenziare nel corso dell'analisi –, non si esaurisce soltanto nella definitiva messa a punto di una costituzionalizzazione piena della problematica relativa agli usi civici, a partire dal definitivo primato assegnato allo Stato quanto alla salvaguardia delle terre civiche, in ragione della tutela paesaggistica di cui al vigente art. 142, comma 1°, lett. *b*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo il quale sono sottoposte a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», nonché al primato da assegnare a siffatta tutela.

Infatti, la Corte, nell'affrontare nel merito delle questioni sollevate, senza restituire gli atti al giudice *a quo*, ha colto l'occasione per una prima rapida valutazione della recentissima legge 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), che, in prospettiva, è destinata a costituire la nuova più ampia cornice in cui collocare la lettura della tradizionale tematica anche degli usi civici<sup>2</sup>. Sul punto, invero, la determinazione pregiudiziale della Corte, ora riferita, discende proprio dalla considerazione secondo la quale, nonostante la vetustà della legislazione di base in materia, risalente al

---

<sup>1</sup> Sulla sentenza di Cost. 18 luglio 2014 n. 210 in cui l'estensore (Coraggio) risultò diverso dal giudice relatore (Amato) si v. il nostro commento in *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 565 ss. L'indirizzo ermeneutico imboccato, con qualche cautela, in tale decisione è stato successivamente confortato e pienamente sviluppato nelle successive decisioni, rispettivamente quella del 11 maggio 2017 n. 103 (su cui si v. il nostro commento *La Corte costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017*, n. 103, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 111 ss. (adottata sotto la Presidenza Grossi) nonché quella in epigrafe: decisioni che hanno avuto sempre come estensore il giudice Carosi.

<sup>2</sup> Invero la portata della legge n. 168 del 2017 è più ampia. Risulta, infatti, confermata nonché chiarita ulteriormente la distinzione, nell'ambito della più ampia tematica dei beni collettivi, tra gli usi civici e le organizzazioni familiari montane: a conferma di tale distinzione, nel senso che siffatte organizzazioni non sono soggette alla legge del 1927 sugli usi civici, si v. la recente precisa pronuncia di Cass. 10 ottobre 2018, n. 24978.

1927, nonché i suoi inevitabili limiti, i fondamentali capisaldi della stessa «fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità dei beni civici» sarebbero stati non solo ribaditi nel nuovo quadro normativo introdotto nella legge del 2017, ma addirittura sarebbero stati da questa ultima enfatizzati.

Come dire, dunque, che la decisione, a tacer d'altro, nell'individuare un sicuro *continuum* tra i paradigmi disciplinari adottati nella nostra esperienza circa un secolo fa in materia di usi civici e la recente legge n. 168 del 2017, non solo manifesta una prima valutazione di questa ultima legge, ma delinea, al tempo stesso, un itinerario ermeneutico destinato a proiettarsi nel futuro, nel segno di una sempre più sofisticata attenzione per le sorti dei beni collettivi al centro della legge n. 168 del 2017: itinerario ermeneutico, in cui in maniera più incisiva andrà a collocarsi la prosecuzione della analisi della disciplina “storica” in materia di terre civiche, sì da distinguere tra ciò che in essa è vivo e ciò che è morto. Considerazione, questa ultima, cui si lega – come si evidenzierà nel prosieguo – proprio l'*obiter dictum* cui si è fatto cenno poc' anzi.

2. La vicenda che ha dato origine alla pronuncia della Corte ha preso il via da una iniziativa dell'Università agraria di Valmontone in ordine alla vendita di un appezzamento di terreno con annesso magazzino rientrante nella proprietà collettiva. A tal fine, l'Università aveva chiesto alla Regione Lazio il cambio di destinazione di uso del terreno ai sensi della legge del 1927 sugli usi civici. La Regione aveva respinto l'istanza in quanto, a suo dire, nel caso di specie non vi era bisogno del suo intervento. In particolare, la Regione aveva motivato la sua conclusione richiamando il comma 1°, lett. a), dell'art. 8 della legge regionale n. 1 del 1986 secondo il quale: «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili»<sup>3</sup>.

Nel mentre il Commissario agli usi civici, a seguito di un esposto di due consiglieri dell'Università agraria, aveva d'ufficio promosso un'azione di accertamento in ordine alla qualità del terreno messo in vendita nonostante non vi fosse un certificato edilizio, il Comune di Valmontone aveva provveduto a sanare la costruzione originariamente abusiva. Sicché, nel pieno rispetto della norma regionale, l'Università aveva potuto procedere all'alienazione del terreno con l'estinzione degli usi civici e il conseguente venir meno sul medesimo terreno del vincolo paesaggistico di cui all'art. 142 del codice dell'ambiente. A fronte di questa situazione, del tutto in linea con la legge regionale, per cui non si poteva che prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene civico in allodio, il commissario aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità della disposizione contenuta nella legge regionale. Al riguardo, nel motivare la sua ordinanza, il Commissario, oltre ad invocare la violazione di alcuni parametri normativi contenuti nella legge del 1927, aveva richiamato la giurisprudenza più recente

---

<sup>3</sup> Il comma 2° della medesima disposizione precisava altresì che: «L'alienazione di cui al comma 1°, lett. a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici».

della Corte intervenuta a proposito degli usi civici e, in particolare, sostenuto che la sdemanializzazione assicurata dalla disposizione regionale andava oltre le competenze regionali in quanto non prevista nella disciplina statale in materia di usi civici; violava, al tempo stesso, la competenza statale esclusiva in materia di pianificazione paesaggistica, nonché si poneva in contrasto con il principio di ragionevolezza nella parte in cui il meccanismo previsto dalla disposizione regionale risultava in definitiva premiante per chi avesse commesso un abuso edilizio, con l'aberrante risultato di trasformare beni "demaniali" in piena proprietà privata.

La singolarità del caso, peraltro, è che nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti, con una agguerritissima e qualificatissima difesa processuale, anche i consiglieri dell'Università agraria che *ab origine* avevano allertato il Commissario agli usi civici. Ebbene, nel loro intervento, tali soggetti privati da un lato hanno ripreso gli argomenti già avanzati dal Commissario nella sua ordinanza, dall'altro aggiunto altre motivazioni. In particolare, accanto alla considerazione circa la necessità che in ogni caso il valore del fondo gravato da usi civici avrebbe dovuto tenere conto dell'incremento di valore dovuto alla sua destinazione edificatoria, le parti private avevano rimarcato che la stessa materia "agricoltura e foreste" di cui al testo originario dell'art. 117 Cost. (cui si legava l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, attuativo del trasferimento delle competenze alle Regioni in materia di usi civici) non poteva in alcun modo comprendere la disciplina relativa alla titolarità e l'esercizio di diritti dominicali sulle terre, per cui la norma regionale al centro della questione di costituzionalità era da ascrivere nell'ambito della disciplina privatistica, già allora di implicita esclusiva competenza statale: esclusiva che nella nuova versione dell'art. 117 Cost. è compresa nella materia "ordinamento civile" spettante al solo Stato<sup>4</sup>.

3. Prima di entrare nel merito delle questioni sollevate, la Corte ha ritenuto opportuno soffermarsi sui poteri spettanti al Commissario agli usi civici, ripercorrendo l'evoluzione della legislazione emersa nel trascorsi decenni e gli stessi interventi sul punto posti in essere dalla Consulta. In particolare, la Corte ha inteso rimarcare che l'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, nel prevedere che i commissari possono procedere su istanza degli interessati o d'ufficio, avrebbe in definitiva delineato due distinte fattispecie: l'una, quella riguardante l'iniziativa di ufficio, riconducibile ad una giurisdizione di tipo obiettivo, l'altra, quella promossa su istanza degli interessati, configurabile come una rivendica della tutela condominiale da parte dei singoli utenti.

Nel caso di specie, secondo la Corte, si sarebbe in presenza di una convergenza tra le due fattispecie, posto che all'iniziativa del Commissario, avviata d'ufficio ma su esposto di alcuni amministratori dell'Università, anch'essi utenti-condomini, si sarebbe aggiunto l'intervento di tali parti private sia nel procedimento apertosi innanzi al medesimo Commissario, sia nel giudizio innanzi alla Consulta. Secondo la Corte costituzionale, si tratterebbe di una azione individuale e non popolare da parte di titolari di un proprio diritto, sebbene tale diritto non sia esclusivo bensì condiviso con altri utenti, per cui l'eventuale esito positivo dell'azione promossa da singoli andrebbe a beneficio della generalità dei condomini<sup>5</sup>.

La sottolineatura da parte della Corte di questa considerazione, a proposito, peraltro, di una fattispecie in cui gli utenti erano intervenuti proprio per contrastare una

---

<sup>4</sup> In verità, in un successivo passaggio della motivazione la sentenza ascrive il riferimento alla materia "ordinamento civile" di cui alla lett. del nuovo testo dell'art. 117 Cost. anche all'ordinanza di rimessione del Commissario nella quale, però, non risulta traccia alcuna.

<sup>5</sup> Questa conclusione, da decenni accolta dalla giurisprudenza, è stata di recente ribadita da Cass. 29 luglio 2016, n. 15938, peraltro richiamata dalla sentenza in epigrafe.

determinazione adottata dall'ente esponenziale che gestiva la proprietà collettiva, è di sicuro rilievo. Infatti, nel pensiero della Corte, i primi fondamentali custodi della proprietà collettiva, a fronte di iniziative che possono confliggere con lo statuto giuridico della medesima<sup>6</sup>, sono, e dovrebbero esserlo sempre di più, i suoi titolari individuali, oltre, ovviamente, all'ente gestore, sempre che quest'ultimo non tradisca il compito che gli spetta.

La peculiare attenzione che la Corte ha inteso riservare all'iniziativa degli utenti, ancor prima di quella dello stesso Commissario che aveva promosso con la propria ordinanza l'intervento della Consulta, trova un significativo riscontro nella motivazione della sentenza, più precisamente nell'ordine stesso delle ragioni sulla quali la pronuncia ha fondato la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma presente nella legge regionale oggetto del giudizio. Infatti, senza peraltro rinunciare ad analizzare partitamente tutta l'articolata prospettazione circa i motivi posti a fondamento dell'ordinanza del Commissario, la Corte ha dato la precedenza ai motivi ulteriori aggiuntivi avanzati dalle parti private ed illustrati in udienza dai loro avvocati.

In particolare – e si tratta a nostro avviso di una novità di indubbia rilevanza – nel motivare la fondata illegittimità costituzionale della norma regionale che, in definitiva, introduceva una singolare autonoma ipotesi di sacrificio della proprietà collettiva, da attuarsi peraltro senza alcuna autorizzazione, previa l'alienazione di terreni civici sui erano presenti costruzioni, la Corte, prima ancora di prendere in considerazione la specifica disciplina statale in materia di usi civici, ha affrontato la questione sulla base del fondamentale rilievo privatistico della norma regionale al centro del giudizio, in quanto destinata ad incidere direttamente su specifiche posizioni dominicali, nella specie quelle relative alla proprietà collettiva di terre civiche.

Ebbene, posto che la disposizione oggetto della censura aveva introdotto una disposizione in ordine alla alienabilità del bene chiaramente limitativa dei diritti condominiali e non prevista dalla normativa statale, la Corte non ha avuto alcuna difficoltà ad accogliere l'argomentazione prospettata dai ricorrenti secondo la quale tale disposizione regionale, proprio per via del suo contenuto privatistico, risulta in contrasto con la competenza esclusiva che l'art. 117, comma 2°, lett. l), riserva allo Stato in materia di ordinamento civile. Su questa base, confermata del resto anche dal fatto che il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni, la Corte non solo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale, ma ha anche rimarcato la nullità del contratto di alienazione intervenuto al di fuori delle ipotesi previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per impossibilità giuridica dell'oggetto. Al riguardo ha richiamato la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione pronunciatasi a proposito di alienazioni di terre civiche intervenute in violazione delle specifiche procedure contenute nella legge sugli usi civici che ne ammettono e disciplinano la circolazione.

4. L'impeccabile soluzione accolta dalla Corte sulla base della motivazione ora illustrata ben poteva essere sufficiente ai fini del giudizio, sì da indurre la Corte a considerare assorbiti gli altri argomenti addotti dalle parti private e dall'ordinanza di remissione a sostegno della illegittimità costituzionale della norma regionale denunciata.

Ma la Corte ha preferito, con autentica acribia, ripercorrere analiticamente tutti gli argomenti posti alla sua attenzione, contribuendo ad approfondire e ad arricchire

---

<sup>6</sup> Peraltro siffatta situazione non è eccezionale: più volte il contenzioso in materia ha visto fronteggiarsi la struttura collettiva, quale centro di imputazione della proprietà collettiva, ed i singoli utenti-domini.

l'indirizzo ermeneutico adottato nei tempi più recenti sulla tematica delle terre civiche, in fedele continuità con le argomentazioni fondate sul rilievo del vincolo paesaggistico presenti nella pronuncia n. 103 del 2017. Merita qui soffermarsi sul solo motivo presente nella ordinanza del Commissario che la Corte non ha condiviso. In particolare, nell'analizzare le argomentazioni addotte dal Commissario nella sua ordinanza, la Corte si è preoccupata innanzitutto di respingere la tesi secondo la quale la legge impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 e l'art. 42 del r.d. n. 332 del 1928 per i quali le procedure dismissive dei diritti di uso civico esigerebbero preliminarmente l'assegnazione dei suoli alla categoria *sub lett. a)* dell'art. 11.

Nel respingere siffatto argomento, la Corte ha fatto esplicito richiamo alla motivazione già presente nella sua precedente decisione n. 103 del 2017 per rimarcare che, a fronte della distinzione presente nella legge del 1927 tra terreni destinati a pascolo e bosco e quelli utilizzabili per la coltura agraria da destinare a ripartizione e cessione in enfiteusi, l'orientamento legislativo intervenuto nel secondo dopoguerra si sarebbe indirizzato a favore di una «conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso», più precisamente, sarebbero stati messi «in evidenza profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico»<sup>7</sup>. Secondo la Corte, questo indirizzo avrebbe trovato la sua manifestazione proprio nell'assoggettamento a vincolo paesaggistico di tutte le zone gravate da usi civici ai sensi del decreto c.d. Galasso del 1985, poi riversato nel codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 142, comma 1°, lett. *b*, del d.lgs. n. 42 del 2004), senza distinzione alcuna.

Sulla base di questo richiamo, la Corte avanza due conclusioni: «*a*) «la previa assegnazione a categoria dei beni non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione (...); *b*) l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliori colture), cioè la trasformazione del demanio in allodio, *oggi incompatibile con la conservazione dell'ambiente*» [il corsivo è nostro].

A prescindere per ora dal problema circa la rilevanza dell'argomentazione sopra richiamata contenuta nella ordinanza ai fini della valutazione in ordine alla legittimità costituzionale della norma regionale al centro dell'attenzione della Corte, la risposta offerta dalla Corte costituzionale tutta basata sull'impatto che l'introduzione del vincolo paesaggistico su tutte le aree gravate da usi civici avrebbe prodotto sulla disciplina del 1927 in materia di usi civici, in particolare sulla distinzione tra terre boschive e terre utilizzabili per le colture agrarie, merita a nostro avviso un approfondimento. A nostro parere, essa contiene un *obiter* di non poco rilievo che potrebbe pesare sulle future vicende della disciplina se non scrutinato con attenzione.

---

<sup>7</sup> In questo passaggio, a ben vedere, la Corte si limita a rilevare l'«evidenza assunta dai profili di interesse generale» su quelli tradizionalmente perseguiti *ab origine* dalla normativa, in linea, del resto con quanto si legge nella sentenza n. 210 del 2014 secondo la quale «i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali». La formula utilizzata riprende in pieno quanto si legge anche nella precedente sentenza del 21 febbraio 2017, n. 103, punto 3.1.

Sicché, deve ritenersi frutto di un preciso mutamento di registro la perentoria affermazione che si rinviene nel prosieguo della motivazione della sentenza in epigrafe secondo la quale il perseguimento di obiettivi economici per il tramite della quotizzazione dei terreni coltivabili destinati a diventare allodiali risulterebbe oggi «incompatibile con la conservazione dell'ambiente»: sul punto v. *infra* nel testo.

A questo riguardo, è bene analizzare partitamente le due conclusioni cui perviene la Corte sopra richiamate.

La prima è, per certi versi, scontata; al tempo stesso, però, come emerge dalla rilevanza che la Corte ha inteso riconoscerle, può essere caricata di un rilievo ultroneo non privo di ambiguità.

Infatti, è indubbio che il vincolo paesaggistico, quale introdotto nel 1985 e ribadito nell'art. 142 del codice dell'ambiente, proprio in quanto investe tutte le zone gravate da usi civici non prospetta né implica alcuna distinzione tra le categorie presenti nella legislazione fondamentale in materia di usi civici cui si collega la successiva diversificazione disciplinare secondo che si tratti di boschi ovvero di terreni utilizzabili per la coltura agraria. Altra questione è se la peculiare rilevanza ambientale che le terre gravate da uso civico hanno acquisito per via dell'assoggettamento generalizzato al vincolo paesaggistico implichi l'assoluta totale irreversibilità del vincolo stesso, con l'inevitabile coerente conseguenza che "tutta la disciplina" in materia usi civici debba essere riletta nonché ritagliata, in alcune sue parti, per essere in coerenza con il rispetto del vincolo paesaggistico.

La peculiarità del problema emerso nella giurisprudenza sin dalla decisione n. 210 del 2014 è nato proprio a causa della singolarità dell'impatto che il vincolo paesaggistico produce sulle terre gravate da uso civico. Infatti, in generale, mediante l'imposizione del vincolo paesaggistico, il legislatore ha inteso sottoporre ad un regime di autorizzazioni iniziative da parte dei soggetti legittimati a disporre dei beni immobili assoggettati allo stesso, al preciso fine di prevenire e comunque monitorare e governare mutamenti dei luoghi, ivi comprese le stesse destinazioni, in grado di alterare quello specifico stato paesaggistico e ambientale che il vincolo ha inteso proteggere. Come dire, dunque, che, sempre in termini generali, il vincolo paesaggistico non ha inciso sulla libertà di circolazione giuridica dei beni incisi, ma solo sulla loro utilizzazione materiale, esigendo un controllo delle iniziative dei soggetti legittimati destinate a modificarne gli assetti materiali.

La singolarità dell'impatto del vincolo paesaggistico sulle terre gravate da usi civici discende proprio dal fatto che la preesistente e tuttora vigente disciplina giuridica in materia di usi civici comprende, al suo interno, per ragioni storiche e scelte di politica del diritto assai risalenti, varie ipotesi in cui è ammessa la concreta possibilità che la qualificazione delle terre in termini di terre civiche ovvero la presenza stessa di usi civici su terreni privati possano venir meno. La previsione nell'ambito della stessa disciplina degli usi civici di ipotesi, sia pure governate da specifiche procedure, in cui gli stessi siano destinati alla "liquidazione", con il conseguente venir meno del vincolo per via del ritorno dei terreni all'assoggettamento alla sola disciplina comune in materia di proprietà, appare confliggere con la disposizione costitutiva del vincolo paesaggistico. Tale previsione inevitabilmente implica che, in caso di ricorrenza ed osservanza di una delle ipotesi presenti nella normativa, all'estinzione degli usi civici si legherebbe anche il venir meno del vincolo paesaggistico quale fissato dalla legge.

In definitiva, per via del "conflitto" qui sinteticamente evidenziato, è sorta, per la verità da molto tempo come dimostra la stessa risalente giurisprudenza della Corte, la necessità di verificare, a legislazione ferma, se la disciplina in materia di usi civici in cui è prevista la possibilità di "sdemanializzazioni" delle terre civiche, ossia il venir meno degli stessi usi civici, sia compatibile e, ove mai, in che misura con la disposizione che ha assoggettato le zone gravate da usi civici al vincolo paesaggistico il quale verrebbe meno automaticamente per effetto della sdemanializzazione.

La questione, più precisamente, non riguarderebbe certo le ipotesi di semplice mutamento di destinazione che nella disciplina sugli usi civici dovrebbe essere sempre temporaneo e reversibile e non in grado di incidere sull'applicazione del regime, quanto

si riferirebbe alle ipotesi di alienazione “liberatoria” delle terre medesime ovvero di estinzione, per affrancazione, degli usi civici<sup>8</sup>.

Orbene, se si analizza da questo punto di osservazione la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza, n. 210 del 2014., pur sempre fondamentale ancorché “incompiuta” e “monca” nella sua motivazione, è facile constatare che la Corte ha affrontato il problema circa gli effetti sulla disciplina degli usi civici legati alla presenza del vincolo paesaggistico soltanto dal punto di vista delle ipotesi di “sdemanializzazione di fatto”. Si intende qui fare riferimento a quelle ipotesi non previste espressamente dalla disciplina fondamentale del 1927 in cui la compromissione della destinazione dei terreni, ancorché derivante addirittura da comportamenti *contra legem* posti in essere dai gestori-custodi delle terre civiche, era stata ritenuta idonea a determinare il venir meno del carattere civico dei terreni, non solo per via di una applicazione diretta dell’art. 839 cod. civ., bensì anche per il tramite di specifici interventi legislativi regionali che ne formalizzavano la ricorrenza.

È inutile, ai fini del nostro discorso, rammentare che era stata la stessa Corte costituzionale, per via dell’assai infelice decisione n. 511 del 1991<sup>9</sup>, ad aprire la strada a che nella legislazione di più Regioni venisse accolto e fissato il ricorso alla sdemanial-

---

<sup>8</sup> Le due ipotesi, a ben vedere, sono distinte. Infatti, mentre nel primo caso si intende far riferimento ai terreni di proprietà collettiva, sia essa originaria ovvero pervenuta alla collettività a seguito ad es. della liquidazione dei diritti di uso civico o da scioglimento delle promiscuità, nel secondo caso, si fa riferimento alle ipotesi di usi civici gravanti su terreni privati che possono essere liquidati.

A questo riguardo, è interessante segnalare, sin d’ora, anticipando la nostra indagine, che l’art. 3 della legge n. 168 nell’elencare i beni collettivi distingue con precisione le diverse ipotesi: in particolare alla lett. d) richiama esplicitamente «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici *non ancora liquidati*» [il corsivo è nostro]. Premesso che anche per questa ipotesi debba ritenersi operativo il vincolo paesaggistico, non è privo di rilievo quanto si legge innanzitutto nel comma 2° del medesimo articolo il quale nell’individuare il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico non richiama, correttamente, i terreni di cui alla sola lett. d).

Infatti, già dalla lettura di queste due commi dell’art. 3 si evidenzia da un lato che la legge del 2017 non ha certo inteso bloccare l’operatività della disciplina relativa alla liquidazione degli usi civici gravanti su terreni di proprietà di soggetti pubblici o privati. Al riguardo, il comma 8° del medesimo art. 3 specifica: «Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell’Unione europea vigenti in materia». Quanto basta per dedurre che l’assegnazione delle terre coltivabili di cui parla la legge del 1927 è stata ritenuta del tutto compatibile con il nuovo quadro normativo e potenzialmente praticabile ricorrendone tutti i presupposti.

In realtà, è il raccordo stesso tra le vicende degli usi civici e il vincolo paesaggistico ad aver trovato una sua preziosissima puntualizzazione nel comma 6° della medesima norma. Invero, a proposito proprio del vincolo paesaggistico, tale comma non si è limitato a chiarire che per il suo tramite «l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio». Esso, innovando in maniera importante il quadro normativo, ha espressamente stabilito che il vincolo paesaggistico è «mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

Come dire, in definitiva, che la “sdemanializzazione” delle terre civiche e la liquidazione degli usi civici non producono più effetti estintivi sul vincolo paesaggistico che è, viceversa, destinato comunque a persistere. Su punto v. *amplius* nel testo.

<sup>9</sup> Su questa sentenza che ha avuto, sorprendentemente come relatore un finissimo giurista, quale Mengoni, si v. la nostra analisi critica, in *Gli usi civici ed i “beni comuni”: un accidentato percorso giurisprudenziale*, cit.



lizzazione di fatto quale mezzo per mettere sul mercato, in maniera disinvolta, terre civiche, sottraendole ai legittimi titolari. Certo è che, con l'effettivo *revirement* avviatosi con la decisione n. 210 del 2014 (per la verità rimasto occulto nella motivazione di tale pronuncia), la Corte ha, in maniera sempre più convinta e convincente, da un lato progressivamente negato la possibilità di sdemanializzazioni delle terre civiche, destinate a produrre l'estinzione degli usi collettivi, al di fuori delle specifiche e rigorose ipotesi contenute nella legge statale del 1927, dall'altro ha richiesto in ogni caso il coinvolgimento dello Stato nel procedimento potenzialmente destinato a tale risultato ed avente come effetto il venir meno del vincolo paesaggistico. In particolare, nella pronuncia n. 210 del 2014, la Corte ha sostenuto che l'intervento dello Stato a proposito del vincolo paesaggistico non poteva essere successivo alla soppressione degli usi civici: «occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela».

La linea timidamente tracciata nella pronuncia del 2010 è stata sviluppata nella successiva sentenza 11 maggio 2017 n. 103 alla luce della distinzione tra le ipotesi in cui, nella persistenza degli usi civici, si è in presenza di un mutamento di destinazione e quelle in cui si determina l'estinzione degli usi civici con la trasformazione del demanio in allodio.

A proposito di queste ultime, più precisamente delle ipotesi di alienazione e di legittimazione, la sentenza n. 103 del 2017 prospetta una valutazione per certi versi ambigua. Infatti, nel punto 3.2, la Corte contrappone decisamente queste ipotesi a quelle relative ai mutamenti di destinazione. Secondo la Corte, mentre il mutamento di destinazione risulterebbe compatibile con il regime di indisponibilità dei beni civici, «altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione i quali – rispettivamente per i beni di categoria *a* e di categoria *b* (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio (...)». Ciò detto, la Corte si limita, però, a prendere atto che siffatti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia e, dunque, a concludere che «la sclassificazione non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive (...). Pertanto, il mancato esercizio dell'uso – magari causato '*vi vel clam vel precario*' – non può certamente giustificare l'adozione di una sclassificazione indiscriminata ma, nei casi tassativamente previsti, può giustificare una conversione al regime di diritto privato necessariamente onerosa».

In definitiva, nella pronuncia del 2017 n. 103, la Corte, pur segnalando, a suo dire, la tendenziale difficoltà di coesistenza tra la funzione spettante al vincolo paesaggistico e talune funzioni originarie della legge del 1927 degli usi civici, alcune delle quali sarebbero incompatibili con la prima, ha continuato a prendere atto della presenza nella legge del 1927 di eccezionali ipotesi di estinzione degli usi civici al fine di porre un chiaro e definitivo impedimento al fenomeno della sdemanializzazione di fatto.

A fronte della linea tracciata nella sentenza n. 103 del 2017, la pronuncia in epigrafe, nella parte della motivazione indirizzata a respingere l'argomento avanzato dal Commissario, è andata ben oltre la stessa. Come si è visto, con specifico riferimento ai terreni utilizzabili per le colture, la Corte considera l'assegnazione delle terre nonché la loro affrancazione incompatibile con la conservazione ambientale. Poiché la questione sollevata riguardava il tema della classificazione delle terre è comprensibile che la Corte si sia limitata a prendere in considerazione soltanto questa ipotesi, laddove nella decisione del 2017 n. 103, correttamente il rilievo coinvolgeva anche la ipotesi della legittimazione. In ogni caso, a differenza di quanto presente nella sentenza del 2017,

nella decisione in epigrafe alla perentoria affermazione circa l'incompatibilità dell'assegnazione alla categoria *b*) delle terre da cui discende il possibile loro affranco, non segue più, come viceversa era emerso nella decisione del 2017, la presa d'atto circa comunque la persistenza nel sistema di tale eccezione<sup>10</sup>.

Anzi, se si approfondisce da un lato il fondamento della questione sollevata dal Commissario e dall'altro la risposta della Corte risulta ancor più evidente che nel pensiero della Consulta sia maturata la idea circa l'insostenibilità della legittima persistenza della disciplina circa l'assegnazione e l'affrancazione delle terre coltivabili a fronte dell'esigenza di assicurare «la conservazione ambientale».

A ben vedere, infatti, alla base dell'argomento presente nella ordinanza, vi era il richiamo da parte del Commissario proprio all'interpretazione dominante in materia di disciplina degli usi civici, secondo la quale, a ben vedere, il tratlucio riferimento ai paradigmi dell'indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità riferita agli usi civici va considerato impreciso in quanto è necessario distinguere tra lo statuto giuridico dei beni a seguito del solo semplice avvenuto accertamento circa l'esistenza degli usi civici e quello che è chiamato ad applicarsi a seguito della classificazione dei terreni in quanto boschivi ovvero utilizzabili per le colture. Nella prima fase, tali paradigmi operano in maniera radicale ed integrale fatta salva la legittimazione. Viceversa, nella seconda fase, quanto meno l'indisponibilità è relativa posto che per le terre coltivabili è prevista la possibilità di affranco. In tale prospettiva, poiché nel caso di specie non vi era stata la classificazione, correttamente il Commissario aveva segnalato la contrarietà della norma regionale con la rigorosa applicazione del paradigma dell'indisponibilità a siffatta situazione.

Orbene, il mancato accoglimento dell'argomento prospettato dal Commissario presuppone che nel pensiero della Corte il rispetto integrale di quei paradigmi dovrebbe valere sempre per cui attualmente non si potrebbe più procedere all'assegnazione delle terre coltivabili posto che questa porterebbe alla trasformazione del demanio in allodio, con la conseguenza di pregiudicare la "conservazione ambientale".

5. La radicalità della soluzione ermeneutica suggerita dalla Corte e che, per le sue premesse, dovrebbe travolgere anche l'istituto della legittimazione segna la conclusione di una progressiva curvatura della lettura della Consulta circa la legislazione sugli usi civici alla luce dell'imposizione del vincolo paesaggistico.

A nostro avviso, la soluzione della Corte nella sua radicalità non convince. Si potrebbe osservare che il coinvolgimento in ogni caso dello Stato nelle procedure che incidono sugli assetti delle terre civiche e che dunque assicura sempre il controllo, in funzione della salvaguardia del vincolo ambientale, delle determinazioni da adottare a livello periferico ben potrebbe riguardare anche le determinazioni circa l'assegnazione da cui deriva la possibile futura affrancazione delle terre coltivabili.

Ma, a ben vedere, la soluzione prospettata dalla Corte e, a nostro avviso, non convincente sulla base dell'assetto legislativo preesistente alla recentissima legge n. 168 del 2017, è attualmente da ritenersi formalmente superata sol che si analizzi più da vicino questo provvedimento legislativo con una attenzione maggiore di quella applicata dalla Corte nella pronuncia in epigrafe.

Infatti, la legge n. 168 del 2017 ha risolto alla radice il problema attraverso una disposizione che dovrebbe finalmente porre fine ai tentativi di aggirare la disciplina sugli usi civici senza, al tempo stesso, compromettere la tutela ambientalistica. Sotto

---

<sup>10</sup> Non va taciuto, peraltro che nella parte finale della sua motivazione, la Corte riprende la linea argomentativa più equilibrata presente nella decisione n. 103 del 2017.

questo profilo, la legge n. 168 del 2017 è frutto di una rara saggezza giuridica che ben si accompagna con la semplicità degli enunciati di cui si avvale.

Infatti, l'art. 3 della legge al comma 8 stabilisce che il vincolo paesaggistico «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici». Molto opportunamente, la disposizione utilizza la espressione riassuntiva «liquidazione degli usi civici» comprensiva, dunque, di tutte le ipotesi in cui essi vengono meno. Ciò significa, dunque, che l'intero regime degli usi civici, quale contenuto nella legge del 1927, è fondamentalmente stato reso compatibile con il vincolo paesaggistico il quale sopravvive sui medesimi terreni ancorché questi da demaniali diventino allodiali.

Per altro verso, che il legislatore del 2017 non abbia inteso alterare l'impianto originario della legge del 1927 trova ulteriori riscontri nel testo nella legge n. 168 del 2017.

Infatti, è bensì vero che il comma 3° del medesimo art. 3 stabilisce: «Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale». Tuttavia, è altrettanto vero che il significato corretto di questa disposizione è in perfetta continuità con quanto tradizionalmente sostenuto sulla base della sola legge del 1927. Prova ne sia, infatti, che il legislatore del 2017 non ha inteso rinnegare la possibilità di assegnazione, ovviamente delle terre coltivabili, secondo il modello originario. Al riguardo, è significativo quanto si legge nel comma 8° dello stesso art. 3 secondo il quale: «Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia».

In conclusione, la sentenza della Corte, se letta alla luce della nuova legge n. 168 del 2017, segna un indubbio spartiacque nelle vicende relative alla sorte degli usi civici in quanto la felice combinazione tra l'indirizzo ermeneutico costruito dalla Corte negli ultimi anni e le indicazioni importanti contenute nella legge n. 168 del 2017 aprono una stagione decisamente più tranquilla per la conservazione e lo sviluppo, nella attuale realtà economico sociale, delle proprietà collettive e, al tempo stesso, della salvaguardia dell'ambiente di cui esse restano protagoniste di primo piano.

ANTONIO JANNARELLI

## ABSTRACT

Un'adeguata interpretazione della legge n. 168 del 2017, in sostanziale continuità con l'impianto originario della legge sugli usi civici del 1927, consente di tenere insieme la conservazione delle proprietà collettive e la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

*A proper interpretation of the law n. 168 of 2017, in substantial continuity with the original plant of the law on rights of common of 1927, it enables the preservation of collective property and the preservation of the environment and landscape to be kept together.*

PAROLE CHIAVE: Usi civici – Normativa – Domini collettivi – Ambiente – Paesaggio.

KEYWORDS: *Rights of common – Regulations – Common Properties – Environment – Landscape.*

## INDICE DELL'ANNATA 2018

**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
STUDI SULLA PRELAZIONE AGRARIA .....	139
ANTONIO JANNARELLI, <i>Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive</i> .....	140
SIMONE MATTEOLI, <i>La prelazione delle società agricole di persone</i> .....	175
ANTONIO SCIAUDONE, <i>La (nuova) prelazione dell'i.a.p.</i> .....	195
MICHELE TAMPONI, <i>L'oggetto della prelazione agraria</i> .....	225
LUIGI RUSSO, <i>Esercizio della prelazione e carenza dei requisiti</i> .....	240
OSCAR CINQUETTI, <i>La preferenza per i confinanti nell'affitto di terreni demaniali</i> ..	273
SILVIA BOLOGNINI, <i>Diritto di prelazione e garanzia per evizione</i> .....	283
GIUSEPPINA PISCIOTTA, <i>Conflitto o concorso fra prelazioni</i> .....	306
ALESSANDRA TOMMASINI, <i>Esercizio del riscatto agrario e risarcimento dei danni</i> ...	326
PAOLO TONALINI, <i>I profili fiscali della prelazione agraria</i> .....	349
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile</i> .....	381
ANTONIO JANNARELLI, <i>Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture</i> .....	511

## RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

FRANCESCA SPAGNUOLO, <i>Accesso all'acqua per l'agricoltura e diritto ad un'alimentazione adeguata in situazioni di disastro</i> . . . . .	361
LUCA LEONE, <i>Confini che dividono, divisioni che legano: della coesistenza tra colture in Europa e negli Stati Uniti</i> . . . . .	411
ILARIA TRAPÈ, <i>Packaging alimentare ed economia circolare</i> . . . . .	557

## 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
ALBERTO MANZO, <i>Il Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali</i> . . . . .	442
MATTEO FERRARI, <i>Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy</i> . . . . .	594
MATTEO BENOZZO, <i>Superfici filtranti e impianti industriali e agricoli tra regole autorizzatorie nazionali e discipline regionali in materia di acque di dilavamento</i> . . . . .	617
VITTORIO ITALIA, <i>Considerazioni sulla competenza legislativa sulle foreste e sulle filiere forestali</i> . . . . .	629

## OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA BOLOGNINI, <i>La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"</i> . . . . .	110
NICOLA LUCIFERO, <i>Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo</i> . . . . .	477

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ALBERTO ABRAMI, <i>Legislazione e amministrazione del paesaggio. Un'indagine critica</i> (ALBERTO GERMANÒ) . . . . .	636
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## NECROLOGI

LUIGI COSTATO, <i>Ricordo di Giovanni Galloni</i> . . . . .	377
-------------------------------------------------------------	-----

**PARTE SECONDA**

## GIURISPRUDENZA

LUCIO SALZANO, <i>Aspetti controversi legati all'utilizzo di alimenti a DOP e IGP come componenti di altri alimenti</i> . . . . .	45
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## 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
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Giovanina Ginex, <i>La fissazione del prezzo per relationem: il diritto all'aiuto come forma di pagamento delle consegne nei contratti di integrazione verticale</i> . . . . .	28
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Antonio Jannarelli, <i>Il privilegio generale sui beni mobili ex art. 2751-bis, n. 4, e le società semplici agricole costituite da coltivatori diretti</i> . . . . .	74
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Antonio Jannarelli, <i>Sulla natura agricola della società cooperativa che commercializza la produzione agricola dei propri soci: un'opportuna attesa puntualizzazione della Suprema Corte</i> . . . . .	94
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Antonio Jannarelli, <i>Terre civiche e vincolo paesaggistico tra ermeneutica della Corte costituzionale e (provvide) iniziative del legislatore nazionale</i> . . . . .	118
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----





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

*(il numero indica la pagina)*

CORTE COSTITUZIONALE

31 maggio 2018, n. 113 (*Usi civici*), 103.

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I Civ., 16 gennaio 2018, n. 831 (*Società cooperativa in agricoltura*), 88.

Sez. VI Civ., 16 maggio 2018, n. 1197  
(*Privilegio*), 68.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. X, 9 novembre 2017 in causa  
C-227/16 (*Politica agricola comune*), 23.

20 dicembre 2017, in causa C 393/16  
(*Tutela della Dop*), 3.

CORTI D'APPELLO, TRIBUNALI

14 dicembre 2017 (Tribunale di Larino)  
(*Privilegio*), 71.

