

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STUDI SULL'AZIENDA AGRARIA	
SIMONE MATTEOLI, <i>Alienazione dell'azienda agricola e diritto di prelazione</i> . . . . .	237

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ILARIA TRAPÈ, <i>Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016</i> . . . . .	263
SILVIA MANSERVISI, <i>Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare</i> . . . . .	297

#### DIDATTICA

LUIGI COSTATO, <i>Dalla mezzadria allo sviluppo industriale e dei servizi</i> . . . . .	342
---	-----

#### OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI, <i>Il caso "indivia" alla Corte di giustizia (Atto primo: le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)</i> . . .	366
ELOISA CRISTIANI, <i>L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche</i> . . . . .	387
EUGENIO CALICETI, <i>La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali</i> . . . . .	409

**PARTE SECONDA**

## GIURISPRUDENZA

ANTONIO JANNARELLI, <i>La Corte costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103</i> .....	91
(In Appendice): Corte costituzionale, 21 febbraio 2017, n. 103. ....	111
EDOARDO FERRERO, <i>Le menzioni geografiche nella disciplina dei vini: osservazioni a margine della vicenda Cannubi</i> .....	122
(In Appendice): TAR Lazio, Roma, Sez. II, 26 marzo - 4 giugno 2012, n. 5033; Consiglio di Stato, Sez. III, 3 ottobre 2013, n. 4883; Corte di cassazione, Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23395 .....	130

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

*(il numero indica la pagina)*

CORTE COSTITUZIONALE

21 febbraio 2017, n. 103 (*Beni civici*),  
123.

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23395  
(*Eccesso di potere giurisdizionale*),  
131.

CONSIGLIO DI STATO

Sez. III, 3 ottobre 2013, n. 4883 (*Men-  
zioni geografiche aggiuntive*), 130.

TAR LAZIO

Sez. II, 26 marzo - 4 giugno 2012, n. 5033  
(*Menzioni geografiche aggiuntive*),  
130.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

## STUDI SULL'AZIENDA AGRARIA\*

SIMONE MATTEOLI

### ALIENAZIONE DELL'AZIENDA AGRICOLA E DIRITTO DI PRELAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'oggetto del diritto di prelazione. – 2. Fondo e azienda agricola nel diritto di prelazione agraria. – 3. La posizione (ambigua) della giurisprudenza. – 4. Opzioni interpretative sulla (in)sussistenza del diritto di prelazione nel caso di trasferimento dell'azienda agricola. – 5. Considerazioni *de iure condendo*.

1. Il primo dato che emerge immediatamente in riferimento al tema del diritto di prelazione in caso di alienazione dell'azienda agricola è quello della scarsa attenzione che a esso è stata dedicata dalla dottrina e giurisprudenza che, invece, hanno affrontato, come è ben noto, in maniera estremamente approfondita e per una molteplicità di questioni l'istituto della prelazione agraria<sup>1</sup>; ciò che colpisce è,

---

\* Pubblichiamo in questo fascicolo lo scritto di S. Matteoli, che rappresenta, con qualche rivisitazione e l'aggiunta delle note, uno dei contributi al convegno che nei giorni 13 e 14 ottobre 2016 si è svolto a Caserta. Il convegno era intitolato "L'azienda agricola" ed era dedicato all'"occasione del 70° compleanno del prof. Marco Goldoni". Nei numeri precedenti abbiamo pubblicato gli scritti di A. Sciaudone, L. Russo, M. Giuffrida, A. Tommasini, S. Bolognini (fasc. 4 del 2016) e lo scritto di A. Jannarelli (fasc. 1 del 2017).

Come già indicato nel fasc. 4 del 2016, al sistema di referaggio c.d. "doppio cieco" – che non poteva essere adottato per scritti che rappresentavano il risultato di relazioni svolte in un Convegno di larga partecipazione e generalmente noto nei suoi contenuti – è stata sostituita una valutazione affidata a tre condirettori scientifici (prof. Luigi Costato, prof. Pietro Masi, prof. Antonio Jannarelli).

Siamo grati agli Organizzatori del Convegno per il consenso cortese alla pubblicazione (N.d.R.).

<sup>1</sup> Sull'argomento v. CALABRESE, *La prelazione agraria. Una ricostruzione attraverso*

dunque, il silenzio o qualche fugace cenno della dottrina e qualche rara sentenza sull'argomento. Tale iniziale constatazione pone l'interrogativo del perché di un simile fenomeno, al quale si proverà a dare una risposta in conclusione della relazione.

Al fine di affrontare il tema indicato, che si traduce nell'indagine circa la sussistenza o meno del diritto di prelazione in caso di trasferimento a titolo oneroso dell'azienda agricola – e nel caso di risposta affermativa, nell'ulteriore verifica circa eventuali particolarità della fattispecie in esame – occorre preliminarmente fare qualche cenno all'oggetto del diritto di prelazione e poi verificarne i rapporti con l'azienda agricola.

Come è noto, l'art. 8, legge 26 maggio 1965, n. 590, ha previsto il diritto di prelazione, cioè il diritto di essere preferiti a parità di condizioni «in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti»; l'art. 7, legge 14 agosto 1971, n. 817, ha poi esteso detto diritto anche al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita<sup>2</sup>.

---

*la giurisprudenza della Cassazione*, Padova, 2012; CASAROTTO, *La Prelazione*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. I, a cura di Costato, Germanò e Rook Basile, Padova, 2011, p. 477 ss.; ID., *Gli interventi pubblici sulle strutture produttive in applicazione della Costituzione e del Trattato CE*, in *Trattato breve diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 2003, p. 521 ss.; TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. it., sez. civ.*, XVI, Torino, 1996; CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988; CARPINO, *Prelazione agraria*, in *Noviss. Dig. it., App.*, V, Torino, 1984, p. 1144 ss.; CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 86 ss., p. 255 ss. e p. 288 ss.; CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, p. 707 ss.; CASAROTTO, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto. Dottrina e giurisprudenza*, Padova, 1980. La denominazione dell'istituto quale prelazione agraria sembra derivare dal titolo dell'articolo di CASAROTTO, *La prelazione agraria: legge 26 maggio 1965, n. 590 e legge 14 agosto 1971, n. 817*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, p. 133 ss., 260 ss. e 427 ss.

<sup>2</sup> L'art. 8, legge 26 maggio 1965, n. 590: dispone: «In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti, a mezzadria, a colonia parziaria, o a compartecipazione, esclusa quella stagionale, l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante, a parità di condizioni ha diritto di prelazione purché coltivi il fondo stesso da almeno quattro anni, non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, ed il fondo per il quale intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia.



Da una semplice lettura delle due disposizioni, è possibile constatare che ricorrono i seguenti termini o espressioni: art. 8, 1° comma, “fondo”, “fondi”, “altri fondi rustici”, “superficie” e “imponibi-

---

La prelazione non è consentita nei casi di permuta, vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento, espropriazione per pubblica utilità e quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica. Qualora il trasferimento a titolo oneroso sia proposto, per quota di fondo, da un componente la famiglia coltivatrice, sia in costanza di comunione ereditaria che in ogni altro caso di comunione familiare, gli altri componenti hanno diritto alla prelazione sempreché siano coltivatori manuali o continuino l'esercizio dell'impresa familiare in comune. Il proprietario deve notificare con lettera raccomandata al coltivatore la proposta di alienazione trasmettendo il preliminare di compravendita in cui devono essere indicati il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita e le altre norme pattuite compresa la clausola per l'eventualità della prelazione. Il coltivatore deve esercitare il suo diritto entro il termine di 30 giorni. Qualora il proprietario non provveda a tale notificazione o il prezzo indicato sia superiore a quello risultante dal contratto di compravendita, l'avente titolo al diritto di prelazione può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa. Ove il diritto di prelazione sia stato esercitato, il versamento del prezzo di acquisto deve essere effettuato entro il termine di tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario, salvo che non sia diversamente pattuito tra le parti. Se il coltivatore che esercita il diritto di prelazione dimostra, con certificato dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura competente, di aver presentato domanda ammessa all'istruttoria per la concessione del mutuo ai sensi dell'art. 1, il termine di cui al precedente comma è sospeso fino a che non sia stata disposta la concessione del mutuo ovvero fino a che l'Ispettorato non abbia espresso diniego a conclusione della istruttoria, compiuta e, comunque, per non più di un anno. In tal caso l'ispettorato provinciale dell'agricoltura deve provvedere entro quattro mesi dalla domanda agli adempimenti di cui all'art. 3, secondo le norme che saranno stabilite dal regolamento di esecuzione della presente legge. In tutti i casi nei quali il pagamento del prezzo è differito il trasferimento della proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento stesso entro il termine stabilito. Nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, mezzadri o coloni, la prelazione non può essere esercitata che da tutti congiuntamente. Qualora alcuno abbia rinunciato, la prelazione può essere esercitata congiuntamente dagli altri affittuari, mezzadri o coloni purché la superficie del fondo non ecceda il triplo della complessiva capacità lavorativa delle loro famiglie. Si considera rinunciatario l'avente titolo che entro quindici giorni dalla notificazione di cui al quarto comma non abbia comunicato agli altri aventi diritto la sua intenzione di avvalersi della prelazione. Se il componente di famiglia coltivatrice, il quale abbia cessato di far parte della conduzione colonica in comune, non vende la quota del fondo di sua spettanza entro cinque anni dal giorno in cui ha lasciato l'azienda, gli altri componenti hanno diritto a riscattare la predetta quota al prezzo ritenuto congruo dall'ispettorato provinciale dell'agricoltura, con le agevolazioni previste dalla presente legge, sempreché l'acquisto sia fatto allo scopo di assicurare il consolidamento di impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti. Il diritto di riscatto viene esercitato, se il proprietario della quota non consente alla vendita, mediante la procedura giudiziaria prevista dalle vigenti leggi per l'affrancazione dei canoni enfiteutici. L'accertamento delle

le fondiario”; art. 8, 2° comma, “terreni”; art. 8, 3° comma, “quota di fondo”; art. 7 “terreni” e “fondo”.

In particolare, nell’art. 8, 1° comma, con il termine fondo sembra individuarsi sia l’oggetto della vendita, sia quello del rapporto agrario («trasferimento... di fondi concessi in affitto»; «coltivi il fondo»), sia quello della prelazione («fondo per il quale intende esercitare la prelazione»), sulla base del presupposto che vi sia coincidenza – come normalmente accade – tra il fondo alienato e il fondo concesso in affitto<sup>3</sup>.

L’oggetto del diritto di prelazione è, dunque, il fondo, o meglio il fondo rustico; tuttavia, anche se, come è noto, non esiste una definizione di fondo rustico nella legislazione sulla prelazione né a livello normativo più generale<sup>4</sup>, appare chiaro che i termini “terreno”, “superficie”, “imponibile fondiario”, insieme ad altri riferimenti alla coltivazione, sembrano dare un’idea, se pur approssimativa, del fondo inteso come terreno destinato alla coltivazione.

Al riguardo, può essere utile ricordare che la Suprema corte, già in una sentenza degli anni ’70<sup>5</sup>, chiamata a decidere in relazione a una ipotesi in cui il fondo alienato era maggiore di quello concesso in godimento, dopo aver precisato che il termine non ha «un’indivi-

---

condizioni o requisiti indicati dal precedente comma è demandato all’Ispettorato agrario provinciale competente per territorio. Ai soggetti di cui al primo comma sono preferiti, se coltivatori diretti, i coeredi del venditore».

L’art. 7, legge n. 817 del 1971 dispone: «Il termine di quattro anni previsto dal primo comma dell’art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, per l’esercizio del diritto di prelazione è ridotto a due anni. Detto diritto di prelazione, con le modifiche previste nella presente legge, spetta anche: 1) al mezzadro o al colono il cui contratto sia stato stipulato dopo l’entrata in vigore della legge 15 settembre 1964, n. 756; 2) al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti; 2-bis) all’imprenditore agricolo professionale iscritto nella previdenza agricola proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti. Nel caso di vendita di più fondi ogni affittuario, mezzadro o colono può esercitare singolarmente o congiuntamente il diritto di prelazione rispettivamente del fondo coltivato o dell’intero complesso di fondi».

<sup>3</sup> Così CASAROTTO, *La prelazione agraria. Lineamenti dell’istituto. Dottrina e giurisprudenza*, cit., p. 118.

<sup>4</sup> Sul fondo, v. per tutti SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell’impresa*, Napoli, 1996.

<sup>5</sup> V. Cass. 21 giugno 1974, n. 1862.

dualità tecnico-giuridica»<sup>6</sup>, aveva affermato che l'individuazione del fondo è un atto che spetta al proprietario e che essa acquista, però, «un valore obiettivo allorché l'immobile, così individuato, diviene oggetto di un contratto agrario, per gli evidenti riflessi che questa determinazione ha anche nei confronti del concessionario»; tuttavia, pur potendo il proprietario procedere a una successiva diversa individuazione del fondo, come nel caso in cui intenda alienare un fondo più ampio, in cui è compreso quello oggetto dell'affitto al coltivatore diretto, tale individuazione ha effetto nei confronti dell'acquirente, ma «non può incidere per quanto concerne il bene già individuato con il precedente contratto agrario».

Ciò che consente, dunque, di individuare il fondo è il contratto agrario<sup>7</sup>, cioè il contratto di affitto a coltivatore diretto<sup>8</sup>, come risulta anche confermato dal requisito, richiesto dall'art. 8, 1° comma, della coltivazione biennale del fondo.

Nel caso, invece, della prelazione del proprietario confinante coltivatore diretto, il criterio che consente di individuare l'oggetto della prelazione è costituito dal rapporto di confinanza materiale<sup>9</sup>.

Non è richiesta un'estensione minima del fondo; come precisato dalla giurisprudenza, è necessario e sufficiente che esso sia «destinato e suscettibile di un'attività di natura agricola, senza che sia rilevante né la sua estensione, né che nell'attualità esso sia o no coltivato»<sup>10</sup>. Nel fondo, poi, possono essere ricompresi i fabbricati (rurali), ma solo se funzionali all'attività agricola, ma essi non possono essere oggetto di prelazione di per sé considerati<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> La Corte precisava, inoltre, che «l'espressione 'fondo' implica un concetto generico e più ampio di quello 'di podere' (stando a quest'ultimo in un rapporto di genere a specie), non ha limitazione quantitative o qualitative e corrisponde cioè al significato empirico di appezzamento di terreno indipendentemente da una determinata estensione e dalla dotazione di fabbricati colonici e manufatti, essendo sufficiente che si tratti di terreno a destinazione agricola».

<sup>7</sup> CASAROTTO, *La Prelazione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 530.

<sup>8</sup> Anche se l'art. 8, 1° comma, fa riferimento anche a fondi concessi a mezzadria, a colonia parziaria, o a compartecipazione, a seguito del processo di riforma dei contratti agrari attualmente l'unico tipo di contratto ammesso dalla legge è il contratto di affitto.

<sup>9</sup> CASAROTTO, *op. ult. cit.*, p. 533.

<sup>10</sup> Così Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244.

<sup>11</sup> CASAROTTO, *op. ult. cit.*, pp. 528-529.

Sono, inoltre, senza dubbio, da escludersi le aree con stalle per l'allevamento o le vasche per l'itticoltura<sup>12</sup>; non pochi dubbi potrebbero aversi anche per le serre con coltivazioni fuori terra<sup>13</sup>; infatti, pur essendo le relative attività essenzialmente agricole sulla base dell'art. 2135 cod. civ., il contratto avente a oggetto la concessione in godimento dei suddetti beni non potrebbe essere qualificato come affitto di fondo rustico a coltivatore diretto.

L'art. 8, 2° comma, richiede per il fondo oggetto di prelazione la destinazione, in base a uno strumento urbanistico, ad uso agricolo, essendo espressamente esclusa la prelazione in caso di destinazione «ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica».

In definitiva, può dirsi che il fondo, oggetto del diritto di prelazione, presuppone la destinazione urbanistica agricola e la concreta possibilità di esercitare sul terreno un'attività di coltivazione.

Anche se nelle disposizioni sopra indicate, che individuano l'oggetto del diritto di prelazione, si fa riferimento al fondo e non all'azienda, conviene ricordare che il termine "azienda" compare nella legge n. 590 del 1965 espressamente all'art. 8, 10° comma («entro cinque anni dal giorno in cui ha lasciato l'azienda») e all'art. 1, 2° comma («di fondi rustici che (...) siano riconosciuti idonei alla costituzione di aziende che abbiano caratteristiche o suscettività per realizzare imprese familiari efficienti, sotto il profilo tecnico ed econo-

---

<sup>12</sup> v. Cass. 28 luglio 2005, n. 15804 e Cass. 7 novembre 2005, 21492, secondo cui «gli estremi dell'affitto di fondi rustici ricorrono solo quando il contratto abbia ad oggetto la cessione del godimento di un terreno al fine di ricavarne il reddito agricolo derivante dalla sua coltivazione. Non è qualificabile come affitto di fondo rustico (e ad esso non è applicabile la disciplina di cui agli art. 1 ss. legge n. 203 del 1982) qualora oggetto del contratto sia il godimento, per lo sfruttamento economico, di vasche per l'allevamento ittico poste su un terreno che, per la sua limitata estensione, costituisce solo la superficie di appoggio di tali strutture e dell'area ad esse circostante, destinata a consentire lo svolgimento delle operazioni necessarie alla 'coltivazione' del pesce nelle vasche».

<sup>13</sup> v. Cass. 11 aprile 2001, n. 5403, secondo cui «non integra un contratto di affitto di fondo rustico ai sensi e per gli effetti di cui alla legge 3 maggio 1982 n. 203 e le relative controversie non sono soggette alla competenza della sezione specializzata agraria, il contratto di affitto di 'serre', per la coltura, in una particolare atmosfera, di fiori, con annesso ufficio, magazzino, celle frigorifere ed aree di accesso e di sosta, atteso che in una tale eventualità il contratto non ha per oggetto un 'fondo rustico' ma una 'costruzione' nella quale insistono particolari complesse attrezzature».

mico»). Al riguardo, di qualche interesse appare anche l'art. 230-*bis*, 5° comma, cod. civ., secondo cui i partecipanti all'impresa familiare «in caso di (...) trasferimento dell'azienda (...) hanno diritto di prelazione sull'azienda»: in questa sede appare sufficiente aver rilevato il riferimento all'azienda in detta prelazione, senza che sia necessario indagare i rapporti tra la prelazione prevista dall'art. 230-*bis* cod. civ. e quella prevista all'art. 8, 3° comma, a favore del componente la famiglia coltivatrice nel caso di alienazione a titolo oneroso della quota del fondo in regime di comunione ereditaria o in altro tipo di comunione familiare<sup>14</sup>.

Infine, non può tacersi del fatto che la finalità della prelazione del proprietario confinante coltivatore diretto è generalmente individuata, sia in giurisprudenza sia in dottrina, nell'ampliamento ed espansione di aziende agricole già in proprietà diretto coltivatrice<sup>15</sup>.

2. Una volta individuato l'oggetto del diritto di prelazione nel fondo rustico, inteso come terreno con destinazione urbanistica agricola e idoneo all'attività di coltivazione, si pone la questione del

---

<sup>14</sup> Sulla questione, v. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso*, cit., p. 250 ss.; ID., *La Prelazione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 493, il quale sottolinea che: «tale norma, che almeno dalla scarsità dei riscontri giurisprudenziali non risulta avere avuto frequente applicazione, pone un problema di coordinamento con la disposizione dell'art. 230-*bis* cod. civ., il cui penultimo comma pure prevede (nella parte di nostro attuale e specifico interesse) un diritto di prelazione a favore dei partecipi all'impresa nell'ipotesi di trasferimento dell'azienda: riteniamo si debba seguire un criterio di specialità, tal che nelle ipotesi previste dall'art. 8, 3° comma, legge n. 590 del 1965, in cui cioè sussista una comunione familiare, prevalga la disciplina della prelazione agraria (in particolare: con le sue modalità di esercizio e con i termini di pagamento da essa previsti), mentre nei casi rientranti nella sola (e più ampia) fattispecie dell'art. 230-*bis* si applichi la disciplina prevista da tale norma»; sui rapporti tra la prelazione di cui all'art. 230-*bis* cod. civ. e quella di cui all'art. 8, 3° comma, v. anche CORTI, *Il sistema delle prelazioni in materia di impresa familiare, famiglia coltivatrice e comunione ereditaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 350; CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, p. 707, ritiene che vi sia stata un'abrogazione della disposizione del comma 3° dell'art. 8 da parte dell'art. 230-*bis* cod. civ.

<sup>15</sup> CASAROTTO, *La Prelazione*, in *Trattato di diritto agrario* cit., p. 482; v. *ex multis* Cass. 29 gennaio 2010, n. 2045, che individua la *ratio* della normativa sulla prelazione del confinante nell'«ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto coltivatrice, che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

rapporto tra il fondo così definito e l'azienda agricola; senza poter affrontare in questa sede il complesso e controverso tema del rapporto, in generale, tra fondo rustico e azienda agricola, sarà sufficiente farvi cenno nei limiti strettamente necessari ad affrontare il tema oggetto della presente indagine.

È ben noto che, all'indomani dell'entrata in vigore del codice civile del 1942 – che registrava tra le maggiori novità l'introduzione del concetto di imprenditore agricolo – e per lungo tempo, vi è stata una tendenza a identificare il fondo rustico, inteso come *fundus instructus*, con l'azienda agricola<sup>16</sup>; data l'evidente innegabile importanza del fondo rustico<sup>17</sup>, esso finiva per rappresentare in riferimento all'impresa agricola ciò che l'azienda rappresentava per l'impresa commerciale.

Almeno in linea teorica, tuttavia, la distinzione tra *fundus instructus*, qualificato come complesso pertinenziale<sup>18</sup>, e azienda agricola

---

<sup>16</sup> v. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, p. 258; ROMAGNOLI, in GERMANÒ-ROMAGNOLI, *Dell'affitto di fondi rustici. Dell'affitto a coltivatore diretto*, Roma, 1990, p. 94, per il quale «se si considera (come fanno dottrina e giurisprudenza prevalenti) affitto di azienda il complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'impresa a prescindere dalla circostanza se il locatore abbia già esercitato l'impresa con quei beni, non può non riscontrarsi una sostanziale coincidenza tra l'affitto di fondi rustici, comprensivo, ai sensi degli artt. 1640 e 1654, delle scorte vive e morte, fisse e circolanti e l'affitto di azienda»; PROSPERI, *La tutela dell'unità fondiaria*, Napoli, 1993, p. 100, secondo cui «non vi sono, dunque, valide ragioni per negare che il fondo, convenientemente attrezzato per lo svolgimento di attività produttiva qualificabile come impresa, sia già di per sé un'unità aziendale. Il che, vale la pena sottolineare ancora, non significa affermare che la nozione di azienda agraria si esaurisca nel *fundus instructus*, cioè nel complesso pertinenziale ruotante attorno al fondo, ma semplicemente sostenere che l'organizzazione del fondo in funzione produttiva è sufficiente ad integrare i caratteri tecnici dell'azienda, restando assolutamente impregiudicata la possibilità per l'impresa di assumere forme organizzative ben più complesse, comprensive di beni della più svariata natura organizzati dall'imprenditore e per i quali non si ritenga proponibile la descrizione del loro rapporto funzionale con il fondo in termini di vincolo pertinenziale».

<sup>17</sup> v. PUGLIATTI, *Fondo, azienda, impresa agricola*, in *Dopo il I Convegno Internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 418, secondo il quale l'organizzazione aziendale in agricoltura, realizzandosi intorno a un bene principale (il fondo), presenterebbe una struttura concentrica.

<sup>18</sup> SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, cit., p. 169, il quale ritiene «non condivisibile distinguere tra fondo attrezzato, inteso come complesso pertinenziale, e azienda agricola e ciò perché è la identificazione stessa tra fondo attrezzato e complesso pertinenziale che non sembra ammissibile. Ed infatti tutte le ragioni che

risulta sufficientemente definita<sup>19</sup>. Il complesso pertinenziale ha a oggetto cose, cioè beni materiali, con un collegamento di dipendenza rispetto a un bene principale, mentre l'azienda ha (o può avere) a oggetto anche beni immateriali e costituisce un fenomeno unitario, oggetto di diritto, in cui i singoli eterogenei beni sono unificati da un elemento teleologico, rappresentato dalla creazione di una struttura produttiva. L'azienda agricola è creazione dell'imprenditore, che ha la disponibilità dei singoli beni a vario titolo, il complesso pertinenziale è espressione del diritto di proprietà, in quanto il proprietario (o titolare di altro diritto reale) è legittimato esclusivamente al collegamento pertinenziale<sup>20</sup>.

Occorre anche ricordare l'autorevole tesi secondo cui il fondo rustico, da non intendersi, però, come complesso pertinenziale<sup>21</sup>, ri-

---

inducono a distinguere tra complesso pertinenziale e azienda sembrano ugualmente indurre a distinguere il fondo attrezzato dal complesso pertinenziale».

<sup>19</sup> Sull'azienda agraria v. CASADEI, *Impresa e azienda agricola*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di Irti, Torino, 1978, p. 83; COSTATO, *Azienda, terreno agricolo e contratti agrari*, in *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, p. 179; COSTATO-RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 411; BIVONA, *L'azienda agraria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 289; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano, 1988, p. 13; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 241; LAZZARA-PARADISO, *Azienda agricola*, in *Dig. it., sez. civ.*, II, Torino, 1988, p. 25; JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 444 ss.

<sup>20</sup> Sull'argomento v. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, cit., pp. 444-445, per il quale «sul piano concettuale, invero, la dottrina è unanime nel distinguere il complesso pertinenziale, cui appartiene il *fundus instructus*, dall'azienda. Si fa leva appunto sulla netta distinzione tecnica e storica tra istituti chiamati a rispondere ad esigenze socio-economiche molto diverse tra loro. Le pertinenze costituiscono manifestazione della logica 'proprietaria', tipica delle *res corporales*: il vincolo pertinenziale assicura rilevanza giuridica all'attuata funzione centripeta svolta da un bene, assunto come principale, rispetto ad altri la cui attrazione nell'orbita del primo si esprime e si manifesta attraverso un effettivo collegamento fisico spaziale e trova la sua giustificazione anche e non soltanto in esigenze di carattere produttivo (servizio e/o ornamento). L'azienda, invece, costituisce sempre e soltanto espressione di una logica produttiva, a tutela questa volta dell'iniziativa economica, nella quale all'elemento teleologico – costruire una struttura produttiva – è affidato dal legislatore il compito di cogliere il legame che si instaura tra i beni (...): la creazione di una struttura 'produttiva' è il risultato di un processo organizzativo che coinvolge elementi tra loro eterogenei di cui un soggetto abbia la disponibilità mediante vari titoli».

<sup>21</sup> SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, cit., p. 195, il quale af-

sultante, nella sua connotazione minima, dalla combinazione di terra e lavoro<sup>22</sup>, presenta un'identità strutturale con l'azienda<sup>23</sup>.

Dal momento che l'indagine attiene al diritto di prelazione nell'ipotesi di trasferimento a titolo oneroso dell'azienda agricola, occorre, evidentemente, che l'azienda agricola, oggetto del trasferimento, abbia necessariamente tra gli elementi un fondo rustico, nell'accezione che emerge dalla legislazione sulla prelazione<sup>24</sup>.

Da questo punto di vista, innanzitutto, nell'ipotesi di strutture (stalle o capannoni) in cui si svolge un'attività di allevamento di animali in batteria, è possibile individuare un'azienda agricola, dal momento che, a seguito della riforma dell'art. 2135 cod. civ. – ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001<sup>25</sup> – nessun dubbio può essere avanzato sul carattere essenzialmente agricolo di una simile attività, senza, però, che al contempo sia presente un fondo rustico.

Analoga conclusione può raggiungersi in ordine agli specchi d'acqua in cui si svolge un'attività di itticoltura.

---

ferma che «ciò che distingue dunque il fondo rustico dal complesso pertinenziale è che nel primo la considerazione del lavoro assume rilievo insopprimibile nella disciplina; il fondo rustico potrà quindi anche consistere di un complesso pertinenziale, ma ad esso si accompagnerà sempre, quantomeno, il lavoro».

<sup>22</sup> SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, cit., p. 81, per il quale «il concetto di fondo rustico (...) postula la individuazione di almeno un elemento materiale (di regola la terra) funzionalmente collegato con il lavoro umano ed eventualmente con gli altri fattori necessari e indispensabili alla produzione dei frutti desiderati; *combinazione* di terra e lavoro necessariamente *organizzata*, e quindi non casuale, volta al raggiungimento di uno specifico risultato produttivo».

<sup>23</sup> SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa (Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 437, per il quale «sembra dunque possibile affermare che per l'esercizio dell'impresa agricola sia sufficiente la disponibilità di un fondo rustico, il quale, anche nella sua configurazione più elementare presenta gli stessi elementi strutturali dell'azienda commerciale; vale a dire costituisce un complesso, quanto meno, di terra e lavoro umano ad essa applicato, organizzato per consentire l'esercizio di un'attività produttiva idonea, almeno nelle previsioni dell'imprenditore, a generare reddito».

<sup>24</sup> SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, cit., p. 33, per il quale «se la nozione di fondo certamente rileva sul piano della disciplina del contratto di affitto (...) non è meno vero che essa assume decisivo rilievo anche con riferimento alle norme sulla prelazione legale».

<sup>25</sup> Sull'argomento, anche per la situazione precedente la riforma, v., per tutti, GOLDONI, *sub art. 1, Commentario al d.lgs. n. 228 del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 413 ss.



Conviene anche ricordare che la nozione di fondo di cui all'art. 2135, 1° comma, non sembra coincidere con quella di cui al 2° comma del medesimo articolo, dal momento che è possibile un'attività di coltivazione del fondo senza la presenza in atto di un fondo<sup>26</sup>.

Del resto, come è stato puntualmente osservato<sup>27</sup>, l'ampliamento dei confini dell'agrarità dell'impresa, a partire dalla riforma del 2001 con i decreti legislativi di modernizzazione del settore agricolo, del settore forestale e di quello ittico, ha determinato anche un ampliamento dei confini dell'azienda agricola, da due punti di vista.

Da un lato, a partire dalla riforma del 2001, si è avuta una progressiva equiparazione o "assimilazione normativa"<sup>28</sup> all'impresa agricola di imprese che non potevano essere qualificate agricole, con la conseguenza che anche le relative aziende dovranno essere considerate agricole, stante il legame – come risulta dalla definizione dell'art. 2555 cod. civ. – tra impresa ed azienda. Al riguardo occorre ricordare: l'art. 1, 2° comma, d.lgs. n. 228 del 2001 che equipara agli imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli e loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento di attività di trasformazione ed altre, prevalentemente, prodotti dei soci, ovvero quando forniscono in prevalenza ai soci beni o servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico; l'art. 8, d.lgs. n. 227 del 2001 che equipara alle imprese agricole le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi nel settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali; l'art. 1, 1094° comma, legge finanziaria del 2007, secondo cui si considerano imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, con-

---

<sup>26</sup> L'acuta osservazione è di GOLDONI, *sub art. 1, Commentario al d. lgs 228 del 2001*, cit., p. 229, «È chiaro, comunque, che nella stessa norma il termine "fondo" assume due significati diversi, dal momento che la "coltivazione del fondo" di cui al 1° comma può essere svolta – lo ammette il 2° comma – quando manchi, perché "non utilizzato", ma solo "utilizzabile", il fondo rustico della tradizione».

<sup>27</sup> RUSSO, *Avviamento, beni immateriali e "nuovi beni" dell'azienda agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 456.

<sup>28</sup> Così RUSSO, *op ult. cit.*, p. 454.

servazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci. In tali ipotesi, ci troviamo di fronte ad aziende agricole senza fondo rustico.

Dall'altro lato, la riforma del 2001 ha ampliato le possibili attività agricole per connessione, così che i relativi impianti di trasformazione, di stoccaggio, di imballaggio, di lavorazione dei prodotti, le attrezzature utilizzate per l'esercizio di attività di servizi o per lo svolgimento dell'attività agrituristica costituiscono, nella misura in cui sussistono i relativi criteri di connessione, beni dell'azienda agricola. Anche gli impianti o strutture relativi alle attività di produzione di energia elettrica o calorica da fonti rinnovabili o da energia solare, sono beni dell'azienda agricola, dal momento che, a partire dalla legge finanziaria del 2005<sup>29</sup>, sono considerate attività connesse.

Infine occorre ricordare che, essendo l'azienda il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa, di essa fanno parte – anche se si discute quali siano gli elementi costitutivi<sup>30</sup> – beni immobili e mobili, beni immateriali, rapporti contrattuali, debiti, crediti e servizi<sup>31</sup>.

Sulla base delle precedenti considerazioni, dunque, dall'ambito dell'indagine relativa alla sussistenza del diritto di prelazione in caso di trasferimento dell'azienda agricola, dovranno essere estromesse quelle ipotesi in cui sussiste un'azienda agricola, senza che, però, di essa faccia parte un fondo rustico, inteso come terreno con destina-

---

<sup>29</sup> V. art. 1, 423° comma, legge 23 dicembre 2005, n. 206, come modificato dall'art. 1, 369° comma, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>30</sup> v. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, cit., p. 455 ss.

<sup>31</sup> Sull'argomento, v. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 246, per il quale «oltre al fondo rustico e agli attrezzi, l'operatore agricolo può servirsi dei beni immateriali della ditta, dell'insegna, del marchio e del brevetto di nuove varietà vegetali; nonché può ottenere, consorzandosi con altri operatori economici o «affiliandosi» a enti di controllo, l'uso di marchi collettivi, di denominazione di origine e di indicazioni geografiche protette, di attestazioni comunitarie di specificità tradizionali garantite e di attestazioni regionali di biologicità; e ancora può acquisire le specifiche posizioni soggettive nascenti da particolari contratti di integrazione economica; e infine poteva essere destinatario di una sorta di autorizzazione a commercializzare, senza penalità, determinate quote di produzione o di sfruttare il diritto di reimpianto delle viti»; per un approfondito esame dei «nuovi» beni dell'azienda agricola v., da ultimo, RUSSO, *Avviamento, beni immateriali e «nuovi beni» dell'azienda agricola*, cit., p. 446 ss.

zione urbanistica agricola e idoneo alla coltivazione: in tali ipotesi non appare ipotizzabile, neppure astrattamente, la sussistenza del diritto di prelazione in assenza del bene in riferimento al quale la prelazione è stata prevista.

L'indagine circa l'esistenza del diritto di prelazione dovrà essere, pertanto, svolta in riferimento alle ipotesi in cui nell'azienda agricola, oggetto del trasferimento, sia presente un fondo rustico, nel senso sopra precisato, insieme ad altri beni di varia natura.

3. Prima di affrontare l'indagine nei termini sopra indicati, può essere utile esaminare brevemente il contenuto delle poche sentenze aventi a oggetto il diritto di prelazione in riferimento all'alienazione a titolo oneroso dell'azienda agricola.

Un primo precedente sembrerebbe costituito dalla sentenza 6 marzo 1975 del Tribunale di Pisa, la cui massima è così formulata: «Il diritto di prelazione ricorre nella vendita di un'azienda agraria». Nel caso di specie, si trattava di stabilire la sussistenza o meno del diritto di prelazione nel caso di vendita dell'«Azienda agraria La bonifica», condotta a mezzadria (e in parte anche da altre particolari figure soggettive, i cc.dd. *camparaioli*); la risposta positiva del Tribunale è fondata su due considerazioni: da un lato, la legge n. 590 del 1965, che ha introdotto proprio il diritto di prelazione, ha pure previsto all'art. 1 la concessione di mutui agevolati per l'acquisto di fondi rustici – anche, ma non solo nell'esercizio del diritto di prelazione – con la precisazione che agli acquirenti dei fondi possono essere concessi anche prestiti «per l'acquisto di macchine, attrezzi e bestiame, anche di pertinenza del venditore, per la normale dotazione delle aziende di nuova costituzione od ampliate»; dall'altro lato, il timore per possibili elusioni del diritto di prelazione derivanti dall'esclusione in linea di principio del diritto di prelazione nel caso di vendita d'azienda, con la conseguenza che, secondo il Tribunale, il diritto di prelazione risulterebbe vanificato «ogni qual volta il proprietario dichiara di vendere l'azienda unitariamente considerata, anche se in concreto non si tratti di azienda vera e propria organizzata industrialmente anche di modeste dimensioni ma piuttosto di terreni».

A parte la preoccupazione, legittima, del Tribunale di evitare in-

terpretazioni delle norme sul diritto di prelazione, che potrebbero favorire tentativi di elusione del diritto medesimo, occorre rilevare che il (semplice) *nomen iuris* – vendita dell'azienda – attribuito dalle parti al contratto stipulato non sarebbe certamente sufficiente, non essendo il giudice vincolato alla qualificazione posta dalle parti, a far ritenere sussistente la vendita dell'azienda in un'ipotesi in cui oggetto della vendita non sarebbe l'azienda agricola ma semmai solo il fondo rustico. Tuttavia, è il Tribunale stesso, dopo aver statuito che «il diritto di prelazione ricorre non ostante che la vendita abbia per oggetto un'azienda agraria», a precisare che «il diritto di prelazione deve quindi ritenersi comprensivo, oltrech  dei fondi rustici, anche dell'attrezzatura in dotazione al fondo, ai fini della migliore coltivazione e sfruttamento di esso» e che, nel caso in esame, si tratta non di «azienda vera e propria» ma di terreni «corredati da casa colonica, stalla rimessa macchine e di una modesta attrezzatura (...) che   quella minima indispensabile per la conduzione del fondo».

Se, come abbiamo rilevato in precedenza, ci  che individua l'oggetto del diritto di prelazione   il contratto agrario, nel caso in esame, trattandosi di fondo condotto a mezzadria, risulta normale che, oltre al terreno, vi siano altri elementi, quelli, cio , che tipicamente costituiscono il podere<sup>32</sup>.

Nel caso oggetto della sentenza, appare possibile prescindere dalla discussione sulla sussistenza di un'azienda agraria e dalla eventuale sua distinzione con il fondo rustico attrezzato, concepito in termini di complesso pertinenziale: in ogni caso, considerato che l'oggetto concreto della vendita   un fondo condotto a mezzadria con i suoi elementi tipici e che l'art. 8 fa espresso riferimento a «fondi concessi (...) a mezzadria», appare difficile negare la sussistenza del diritto di prelazione.

Una fattispecie diversa   quella oggetto della sentenza n. 7838

---

<sup>32</sup> v. CARROZZA, *Mezzadria*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, il quale identifica il podere nel fondo dotato di quanto necessario per realizzare l'oggetto dell'associazione (coltivazione, esercizio delle industrie connesse): una casa adatta all'uso di abitazione della famiglia colonica; i cosiddetti "rustici" necessari al ricovero del bestiame, degli attrezzi, ecc., una congrua dose di scorte vive e morte, fisse e circolanti, necessarie ad assicurare la funzionalit  dell'azienda.

del 1991 della Suprema corte, in cui a fronte della vendita con un unico atto (e unico prezzo) di un complesso di beni, in particolare una tenuta e beni ad essa asserviti – oltre a una villa con giardino e relativo parco; una scuderia di cavalli, maneggio coperto e campo di equitazione, un supermercato con palazzine ad uso uffici, magazzini ed officina e una cava – il proprietario coltivatore diretto di fondi confinanti, a cui non era stata effettuata la *denuntiatio*, aveva esercitato l'azione di riscatto «limitatamente ai fondi rustici ed ai beni ad essi asserviti» o meglio, come si afferma più volte nella sentenza, relativamente all'azienda agricola (anche se, però, non viene mai fornita, con chiarezza, una esatta e puntuale identificazione della composizione dell'azienda medesima).

La Suprema corte sostiene che il diritto di prelazione non possa essere vanificato «in presenza di una alienazione che non riguardi soltanto il fondo ma anche il complesso dei beni organizzati per l'esercizio della impresa agricola» (*id est* l'azienda agricola); le norme sul diritto di prelazione, infatti, che fanno riferimento al «trasferimento a titolo oneroso del bene terra» colgono di quest'ultimo «l'attitudine a costituire il punto centrale per la organizzazione degli altri fattori produttivi, e la vocazione (giusta la visione dell'art. 44 della Costituzione) ad essere utilizzato economicamente quale base di unità produttiva di stampo aziendale».

In sostanza, la Corte sembra avere presente il modello tradizionale e (allora) dominante dell'azienda agricola strutturata intorno al bene principale costituito dal fondo: infatti, la Corte non esita ad affermare che «la importanza centrale che il fattore terra assume rispetto a tutti gli altri elementi organizzativi ai fini della utilizzazione agricola del suolo, spiega perché il punto di riferimento per l'attribuzione del diritto di prelazione e di retratto sia individuato nel trasferimento della proprietà del “fondo”; senza con ciò sottintendere la inoperatività di quelle forme di acquisto preferenziale quando, unitamente al fondo, siano posti in trasferimento anche altri beni, accessori e funzionalmente collegati per l'esercizio della attività imprenditoriale agricola».

La Corte, poi, ritiene che il principio che ammette l'acquisto parziario del compendio, a condizione che quest'ultimo sia scompo-

nibile in unità produttive funzionalmente autonome, sia applicabile non sono nell'ipotesi in cui unitamente al fondo siano alienati altri beni immobili, ma anche nel caso in cui «oggetto dell'alienazione sia un complesso eterogeneo, costituito da beni rurali organizzati nell'ambito di una azienda agricola, e da altri beni destinati a diversa attività imprenditoriale», a condizione di considerare «scindibile il rapporto economico funzionale intercorrente tra la coltivazione del terreno e le altre attività» o, si potrebbe forse diversamente dire, non esistente il carattere di agrarietà per connessione<sup>33</sup>.

Nel caso in esame, la Corte ha ritenuto sussistere il diritto di riscatto relativamente all'azienda agricola, avendo escluso che l'area sfruttata per l'estrazione di ghiaia, quella occupata dal maneggio e dalla scuola di equitazione, nonché gli immobili adibiti a supermercato e a bar ristorante rappresentassero complessi aziendali funzionalmente inseriti nella organizzazione dell'impresa agricola esercitata, nella tenuta, dal venditore ed avessero perciò acquisito carattere di agrarietà per connessione<sup>34</sup>.

Se il ragionamento della Corte è certamente condivisibile nella parte in cui ha escluso il diritto di riscatto per i beni non facenti parte dell'azienda agricola, perché per essi non vi era alcun collegamento

---

<sup>33</sup> La sentenza precisa che «dato che l'oggetto del negozio era indicato nell'atto pubblico di compravendita del 5 agosto 1972 come 'tenuta agricola denominata Selbagnone con soprastanti fabbricati colonici, rusticali ed urbani, nonché con le connesse aziende', si poneva al giudice il compito di distinguere – onde accertare i limiti di operatività dell'esercitato diritto di retratto – quali fossero i beni destinati alla attività imprenditoriale agricola, quali fossero quelli destinati ad attività connesse *ex art.* 2135 cod. civ., ed infine quali fossero quelli privi di collegamento con i precedenti, destinati ad iniziative imprenditoriali extragricole e commerciali».

<sup>34</sup> La sentenza aggiunge che «secondo irreprensibile insegnamento dottrinario, infatti, in ipotesi di esercizio contemporaneo di una attività agricola e di altre, che agricole non siano, da parte dello stesso soggetto, non può parlarsi di 'unicità' di aziende e nemmeno di attrazione per connessione delle attività extragricole o commerciali nell'orbita di quella di produzione agraria né in mero riscontro della identità della persona dell'imprenditore, e nemmeno per effetto della concentrazione negli stessi luoghi della direzione tecnico-amministrativa delle varie sue attività, quando lo svolgimento dell'una non presenti uno stretto collegamento funzionale con quello dell'altra; quando, cioè, l'organizzazione della attività commerciale (ad es. di supermercato alimentare o di ristorazione) sia strutturata secondo cicli, mezzi di approvvigionamento e di svolgimento distinti ed autonomi rispetto a quelli della attività agricola, sì che i rispettivi esercizi non risultino, sul piano economico e produttivo, reciprocamente condizionati».

funzionale con l'attività agricola e le attività che quei beni utilizzavano non potevano essere considerate attività connesse *ex art.* 2135 cod. civ. – nessun dubbio poteva aversi, infatti, sull'esclusione del diritto in riferimento alla cava, al ristorante e al maneggio – qualche perplessità sembra destare, invece, l'affermazione *sic e simpliciter* del diritto in riferimento all'azienda agricola: senza anticipare quanto verrà al riguardo detto in seguito, una simile affermazione si rivela problematica sol che si pensi che dell'azienda agricola – e nel caso in esame la sua composizione non era del tutto chiara – possono (o debbono) far parte beni immateriali, debiti, crediti e anche contratti<sup>35</sup>.

A conclusioni diverse, sembra, invece, giungere la sentenza n. 24018 del 2011 della Suprema corte, la cui massima così recita: «Quando l'atto di vendita abbia ad oggetto non una pluralità di fondi, ma un insieme di immobili unitariamente considerati (e costituenti un'azienda o un ramo d'azienda), all'affittuario coltivatore diretto di uno dei fondi non compete alcun diritto di prelazione».

Anche in questo caso, gli elementi di fatto della vicenda non risultano del tutto chiari.

Nell'ambito di una complessa operazione finanziaria, una società provvedeva a vendere un ramo d'azienda consistente in un complesso industriale, di cui facevano parte alcuni terreni oggetto di affitto.

Il Tribunale e poi la Corte di appello ritenevano non sussistere il diritto di prelazione in quanto i terreni agricoli «fungevano da beni strumentali all'attività industriale, concorrendo a formare il valore del ramo medesimo».

Sulla scorta del principio secondo cui «la prelazione ed il riscatto agrari da parte del coltivatore diretto, proprietario del fondo confinante con quello posto in vendita sono configurabili anche quando quest'ultimo costituisca parte di un blocco immobiliare più ampio oggetto della vendita, sempre che il suo distacco dal complesso fondiario non menomi un'unità poderale inscindibile od un'unica

---

<sup>35</sup> v. JANNARELLI, *Il trasferimento dell'azienda e la concorrenza*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 46, per il quale: «la soluzione accolta contiene un margine di ambiguità sol che si pensi all'ipotesi in cui la circolazione dell'azienda agricola comprenda espressamente il subingresso nei debiti nonché la continuità nei rapporti di lavoro subordinato».

azienda agraria, ma l'appezzamento costituisca un'unità poderale autonoma e distinta dal resto dei terreni»<sup>36</sup>, la Corte ha escluso il diritto di prelazione, perché il fondo, secondo l'accertamento di merito, non poteva considerarsi disgiunto dagli altri beni che, unitariamente considerati, costituivano il ramo d'azienda oggetto del contratto di vendita.

La Corte, tuttavia, aggiunge che il principio secondo cui «nel caso in cui si ponga in vendita un complesso di terreni il diritto di riscatto può essere esercitato dall'affittuario di uno di essi in relazione a quei fondi che siano oggetto del contratto di affitto e che abbiano una loro individualità economica e produttiva» non può trovare applicazione «nel caso in cui l'atto di vendita non abbia ad oggetto una pluralità di fondi, ma un insieme di immobili unitariamente considerati».

Nel caso di specie, non si sarebbe, dunque, realizzata una vendita di terreni, ma di un ramo d'azienda, costituito da uno stabilimento e da altri beni immobili e mobili, situati in diverse località, del quale i terreni erano parte integrante.

Il ragionamento appare connotato da una certa ambiguità: la Corte, pur ricordando il principio che ammette il diritto di prelazione del fondo nel caso in cui esso faccia parte di un blocco immobiliare più ampio, a condizione che sussista il requisito della individualità economica e produttiva del fondo, sembra poi ritenere che la considerazione del fondo come bene dell'azienda determini *ipso facto* l'esclusione del diritto di prelazione. L'ambiguità risulta ancor maggiore se si tiene in considerazione il fatto che, nel caso in esame, trattandosi di un'azienda commerciale, riesce difficile capire come sia (stato) possibile considerare il fondo rustico come bene dell'azienda commerciale alla stregua degli altri beni immobili<sup>37</sup>.

Da ultimo, occorre osservare che le conclusioni a cui giunge la sentenza in esame – sulle quali, però, è lecito avanzare qualche riser-

---

<sup>36</sup> Così Cass. 26 luglio 1986, n. 4797.

<sup>37</sup> v. CINQUETTI, *Un nuovo strumento per eludere la prelazione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 111, per il quale se il fondo «era 'da tempo immemorabile destinato ad esclusivo uso agricolo silvo-pastorale con divieto di usi alternativi', nessuna rilevanza poteva avere l'intenzione delle parti della vendita di destinarlo in futuro ad un uso diverso».



va, sia per le ambiguità sopra rilevate, sia per la ricostruzione non chiara del fatto, sia, infine, per la scarsa motivazione – risultano di segno contrario a quelle della sentenza precedentemente esaminata: in un caso la Corte, partendo dalla centralità del fondo rispetto a tutti gli altri elementi, ha ritenuto che la disciplina del diritto di prelazione avente a oggetto il fondo attraesse anche gli altri elementi dell'azienda, nell'altro caso, invece, ha ritenuto che la presenza di un'azienda (commerciale) neutralizzasse il diritto di prelazione sul fondo rustico facente parte dell'azienda.

4. Al fine di valutare la sussistenza del diritto di prelazione in caso di trasferimento a titolo oneroso dell'azienda agricola che, per quanto sopra detto, è necessario che abbia tra i suoi elementi un fondo rustico, è opportuno distinguere alcune ipotesi.

a) L'affittuario coltivatore diretto del fondo organizza l'azienda, di cui fanno parte il fondo concesso in affitto e altri beni di cui il medesimo ha acquisito la disponibilità a vario titolo, esercita l'attività di impresa e, in un momento successivo, decide di alienare l'azienda agricola; il cessionario acquista la titolarità dell'azienda e succede (anche) nel contratto di affitto del fondo<sup>38</sup>: sussiste la prelazione dell'affittuario insediato sul fondo? A prescindere da altre (possibili) considerazioni, la risposta non può che essere negativa, per la semplice ragione che manca il trasferimento del diritto di proprietà del terreno, che costituisce l'elemento essenziale della fattispecie della prelazione agraria.

b) Il proprietario del fondo rustico organizza l'azienda agricola, di cui fanno parte il fondo e altri beni di varia natura, esercita l'attività, e poi concede in affitto l'azienda; in un momento successivo decide di alienare l'azienda agricola ad un terzo. La domanda che si pone è: sussiste il diritto di prelazione dell'affittuario?

Per rispondere a tale domanda, occorre preliminarmente risolvere la questione dell'applicabilità o meno dell'art. 27 della legge n. 203 del 1982 al contratto di affitto di azienda agraria.

---

<sup>38</sup> Sull'argomento v. BOLOGNINI, *Cessione dell'azienda agricola e successione nei contratti*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 545 ss.

L'art. 27, come è noto, dispone che «le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge, aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici».

Da un lato, si sostiene la tesi che il contratto di affitto di azienda debba essere ricondotto alla disciplina legale dell'affitto di fondo rustico – almeno per quanto concerne la disciplina applicabile al fondo<sup>39</sup> –, considerata la dizione estremamente ampia della norma in esame, in base alla quale il contratto di affitto di azienda agricola è sicuramente un contratto agrario tra le cui prestazioni vi è il conferimento di un fondo rustico<sup>40</sup>; dall'altro lato, invece, la tesi di chi sostiene che la fattispecie dell'azienda agricola è del tutto diversa da quella dell'affitto di fondo rustico, che la disciplina di quest'ultimo non sarebbe in grado di regolare adeguatamente il godimento dell'azienda agricola e che, infine, «l'oggetto dell'affitto di azienda è la prestazione di un complesso organizzato di beni costituente, per il diritto, un (altro) bene unitariamente inteso, ovvero sia un *universitas*»<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> v. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e affitto di azienda agraria*, cit., p. 470, per il quale: «il contratto avente per oggetto il godimento di un'azienda agricola, ossia un oggetto che comprende il fondo rustico ma non si identifica certo con lo stesso, non sfugge all'operatività dell'art. 27. Il che, a ben vedere, determina una singolare conseguenza sul piano della disciplina dell'atto di autonomia privata. Infatti, posto che il modello legale dettato dal legislatore per disciplinare l'affitto di fondo rustico, comprende esclusivamente il terreno e le attrezzature fisse, la 'riconduzione all'affitto' ex art. 27 fa sì che l'originario atto di autonomia si scomponga in due distinti livelli disciplinari: l'uno riguarda il fondo rustico (governandone il canone, la durata del godimento, i miglioramenti etc.), l'altro riguarda tutti gli altri beni 'aziendali'»; v. anche SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa (Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne)*, cit., pp. 442-443.

<sup>40</sup> Così GOLDONI, *La nozione di contratto agrario. Individuazione dei tipi e trattamento dell'atipico*, Pisa, 1988, p. 211, il quale sottolinea: «la disposizione amplissima che caratterizza l'art. 27, la cui lettera è idonea a ricomprendere le ipotesi in cui il fondo sia inserito in una struttura aziendale più o meno complessa e non sia l'oggetto principale dell'attività».

<sup>41</sup> Così GERMANÒ-ROOK BASILE, *Il contratto di affitto di azienda agricola*, in *I contratti agrari*, a cura di Germanò e Rook Basile, Torino, 2015, p. 73, per i quali: «il contratto il cui oggetto è la concessione di un'azienda è estremamente diverso dai contratti agrari aventi ad oggetto la concessione di un fondo. Né, quando si è in presenza di una azienda, si può intendere che colui che la concede ad altri in godimento si impegna a

Nel caso in cui si ritenga che il contratto di affitto d'azienda non sia riconducibile *ex art. 27* all'affitto di fondo rustico, il diritto di prelazione non potrebbe sussistere per la mancanza del requisito soggettivo – affittuario coltivatore diretto – previsto dall'art. 8, legge n. 590 del 1965.

Nel caso in cui, invece, il contratto di affitto d'azienda sia riconducibile *ex art. 27* all'affitto di fondo rustico, sussisterebbe la qualifica soggettiva richiesta e la domanda sulla esistenza del diritto di prelazione verrebbe a porsi in termini non dissimili da quelli, di seguito analizzati, relativi all'ipotesi della (possibile) prelazione del proprietario confinante con il fondo facente parte dell'azienda agricola oggetto di vendita.

c) Il proprietario del fondo rustico organizza l'azienda agricola ed esercita l'attività di impresa mediante il complesso dei beni così organizzati, e successivamente procede al trasferimento a titolo oneroso dell'azienda agricola, di cui fanno parte il fondo e altri beni di varia natura, compresi crediti, debiti e rapporti contrattuali.

All'interrogativo circa la sussistenza del diritto di prelazione del proprietario confinante – ovviamente in presenza degli altri requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti – sono possibili astrattamente tre risposte: una risposta assolutamente positiva, una risposta assolutamente negativa, una risposta positiva parziaria, cioè limitata esclusivamente al fondo rustico.

La risposta assolutamente positiva, nel senso che il diritto di prelazione avrebbe a oggetto l'azienda agricola, nella sua unitarietà e interezza<sup>42</sup>, potrebbe derivare dalla tesi secondo cui il fondo rustico

---

compiere 'più' prestazioni tra cui vi sia il 'conferimento' del fondo rustico, dato che, invece, la sua prestazione è unica perché unico è il bene, l'azienda appunto, che egli all'altra parte consegna».

<sup>42</sup> In senso positivo si esprime anche BIVONA, *L'azienda agraria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 294, per il quale: «La vendita dell'azienda da parte di imprenditore titolare di diritto di proprietà sul fondo trova puntuale impedimento se uno dei due fondi confinanti sia in proprietà di coltivatori diretti. In tale ipotesi, per vero, essa resta subordinata al preliminare adempimento delle procedure necessarie a consentire l'esercizio del diritto di prelazione che – v. art. 7, legge 14 agosto 1971, n. 817 – nella vendita spetta a questi ultimi. La circostanza che nel caso di specie non sia alienato il fondo, ma l'azienda che lo comprende, per vero, non fa venir

e l'azienda agricola tendono a identificarsi o comunque presentano una sostanziale omogeneità strutturale; e, difatti, l'Autore che, anche recentemente e con raffinatezza, ha sostenuto tale tesi, si immagina il caso di un'azienda costituita e gestita dal proprietario e composta da più fondi (che non costituiscono un'unica unità produttiva) e da strutture complesse (stalle, impianti di trasformazione dei prodotti, serre), chiedendosi se i proprietari confinanti siano titolari del diritto di prelazione<sup>43</sup>.

La risposta fornita è che sussiste il diritto di prelazione a favore di ciascun confinante di ciascun fondo, «posta l'autonomia degli ordinamenti colturali dei singoli fondi», con conseguente disgregazione dell'azienda. Ammesso e non concesso che in una simile ipotesi sia ravvisabile un'unica azienda e non una pluralità di aziende, per come è prospettato il caso specifico, che fa riferimento a fondi con un proprio ordinamento colturale e a stalle e impianti vari, cioè a beni immobili, anche chi non condivide la tesi dell'omogeneità tra fondo e azienda – che costituisce il parametro attraverso cui è effettuato quel ragionamento –, giungerebbe, con ogni probabilità, alla stessa conclusione.

Se, infatti, l'azienda (o il fondo) è costituita (soltanto) da uno o anche più fondi (o terreni) con un proprio ordinamento colturale e da stalle o serre, la questione non sembra presentarsi in termini così diversi da quella che è l'ipotesi ordinaria, in cui il fondo è, appunto, costituito da uno o più terreni coltivati a cui possono essere collegati (con un legame pertinenziale) altri beni quali stalle e serre.

In tale ipotesi, infatti, non vi sono particolari ostacoli a riconoscere il diritto di prelazione – se sussiste il requisito dell'individualità economica e produttiva –, si condivide o meno l'opinione che il fondo (attrezzato) è sempre di per sé un *minimum* di azienda<sup>44</sup>.

---

meno tale diritto. Quest'ultimo, come deciso dalla Cassazione, con sentenza 15 luglio 1991, n. 7838, deve ritenersi esteso al complesso delle cose organizzate per l'impresa agricola ed incluse nell'alienazione».

<sup>43</sup> SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa (Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne)*, cit., p. 441.

<sup>44</sup> In questi termini v. ROSSI, *Appunti sulla ricomposizione fondiaria*, I, Napoli, 1973, p. 85.

Il (vero) problema si presenta, invece, nel caso in cui l'azienda agricola sia composta anche da altri beni immateriali, crediti, debiti, rapporti contrattuali. In tale ipotesi la risposta positiva all'interrogativo posto ci appare davvero problematica. Al riguardo una soluzione simile sembra essere stata proprio prospettata nella sentenza della Corte di cassazione 15 luglio 1991, n. 7838, in precedenza esaminata, in un caso in cui insieme a un'azienda agricola erano stati alienati anche altri beni: la Corte in quell'occasione ha riconosciuto che il diritto di prelazione aveva a oggetto non «soltanto il fondo ma anche il complesso dei beni organizzati per l'esercizio della impresa agricola», proprio perché la centralità del bene terra attraeva nella sua disciplina anche gli altri beni collegati funzionalmente.

Sostenere, tuttavia, che il diritto di prelazione possa avere a oggetto l'azienda agricola, composta oltre al fondo rustico, anche da altri beni immateriali, crediti, debiti, rapporti contrattuali, significa indirettamente estendere le norme sulla prelazione molto al di là del loro ambito naturale, che è rappresentato dalla circolazione del bene terra; le norme sulla prelazione, che sono norme sulla proprietà coltivatrice, verrebbero applicate a ipotesi del tutto diverse, e ciò anche in aperto contrasto con la natura eccezionale che la giurisprudenza riconosce a tali norme<sup>45</sup>.

La risposta parzialmente positiva, nel senso che il diritto di prelazione potrebbe avere a oggetto, anche in caso di trasferimento dell'azienda agricola, soltanto il fondo rustico, che di quella faccia parte, da un lato appare certamente maggiormente rispettosa del dato normativo, dall'altro lato ha, però, come effetto la disgregazione dell'azienda agricola. La tesi in esame ci sembra difficilmente condivisibile, proprio per la conseguenza inevitabile che ne deriva: l'esercizio del diritto di prelazione limitatamente al fondo rustico in caso di vendita dell'azienda determina la disgregazione dell'oggetto della vendita, che è costituita appunto da una entità unitaria, anche se composta da vari beni. Ciò appare anche in contrasto con quell'orientamento giurisprudenziale favorevole ad ammettere ipotesi di

---

<sup>45</sup> v. Cass. 9 marzo 1992, n. 2812.

prelazione “limitata” o “parziale” rispetto al fondo oggetto della vendita, a condizione, però, che sussista il requisito della “autonomia” o della “scindibilità”<sup>46</sup>, che, con ogni evidenza, non potrebbe mai ravvisarsi nel caso in esame, per la semplice ragione che l’esercizio della prelazione limitatamente al fondo distruggerebbe l’azienda agricola.

Infine, la risposta negativa troverebbe ragion d’essere nella diversità tra il fondo e l’azienda agricola, e, in particolare, nel fatto che le norme sulla prelazione riguardano il bene terra, e che per questo motivo mal sarebbero giustificabili in relazione ad altri beni; tuttavia una simile soluzione, come traspare anche dalle poche sentenze in precedenza analizzate, sembra alimentare il timore di un suo utilizzo finalizzato (esclusivamente) a eludere il diritto di prelazione<sup>47</sup>. Tali preoccupazioni, pur legittime, non ci sembrano tali da portare ad abbandonare una simile soluzione a favore delle altre che, a mio avviso, presentano aspetti negativi maggiori; del resto, contro simili manovre la giurisprudenza potrebbe reagire in vario modo, ad esempio facendo ricorso al negozio in frode alla legge.

5. Le tre possibili soluzioni alla questione della sussistenza del diritto di prelazione nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell’azienda agricola, pur ritenendo preferibile quella negativa, che, cioè, non ammette la sussistenza del diritto, sembrano comunque lasciare insoddisfatti. Si ha la sensazione che, quale che sia la soluzione prescelta, l’opzione interpretativa finisca per metterne in luce i limiti e gli aspetti negativi.

A questo proposito non può essere trascurato il fatto che l’istitu-

---

<sup>46</sup> Sull’argomento v. Cass. 16 novembre 2005, n. 23222; Cass. 26 luglio 1986, n. 4797; CALABRESE, *La prelazione agraria. Una ricostruzione attraverso la giurisprudenza della cassazione*, cit., p. 100, secondo cui: «unico limite alla possibilità di acquisto parziale del compendio è, dunque, quello della scomponibilità di esso in unità produttive funzionalmente autonome sotto il profilo giuridico ed economico, in quanto unità indipendenti per caratteristiche ed esigenze produttive e culturali».

<sup>47</sup> Sull’argomento si esprime in senso critico CINQUETTI, *Un nuovo strumento per eludere la prelazione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, cit., p. 111, per il quale: «l’elusione si trova spianata non una strada ma un’autostrada. Basterà conferire il fondo in un complesso aziendale appena più ampio, inventare un ramo di azienda e cedere quest’ultimo al miglior offerente».

to della prelazione agraria sia stato costruito intorno, e a misura, del coltivatore diretto, cioè, una figura soggettiva che, da iniziale punto di riferimento della legislazione agraria, ha perso nel corso del tempo la sua centralità, sostituito, infine, da altre figure.

Anche in riferimento alla prelazione, si registra l'emergere, seppur in maniera cauta e poco chiara, perché ancora legate in qualche modo all'originaria figura, di altre figure soggettive.

Pochi dati normativi possono essere d'aiuto a individuare questo fenomeno:

– l'art. 7, d.lgs. n. 228 del 2001, che nell'indicare i criteri di preferenza nel caso di esercizio del diritto di prelazione da parte di più confinanti, prevede anche la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (seppur legata al requisito dell'età inferiore ai 40 anni);

– l'art. 2, 3° comma, d.lgs. n. 99 del 2004, che ha attribuito il diritto di prelazione, sia per l'acquisto del fondo condotto sia per quello confinante, alle società agricole di persone, anche se poi, richiedendo che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto – «come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile» – si continua ad attribuire rilevanza (anche) al coltivatore diretto;

– l'art. 7-ter d.l. n. 91 del 2014 convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha riconosciuto alle società cooperative (di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico) il diritto di prelazione, ma anche in questo caso viene mantenuto il ruolo del coltivatore diretto, richiedendo che almeno la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso di tale qualifica;

– art. 1, 3° comma, legge 28 luglio 2016, n. 154, che ha attribuito il diritto di prelazione all'imprenditore agricolo professionale, iscritto nella previdenza agricola, proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, ma anche in tale ipotesi l'intervento, formalmente effettuato aggiungendo un numero 2-bis), al 2° comma dell'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, resta pienamente inse-

rito nel contesto modellato sul coltivatore diretto, richiedendo, in parte, gli stessi requisiti.

Questi interventi possono suggerire *de iure condendo* una riscrittura delle norme sulla prelazione, attualmente strettamente legate alla proprietà coltivatrice diretta, che possa tenere in maggiore considerazione il fenomeno dell'iniziativa economica e, quindi, anche dell'azienda agricola.

Un'ultima osservazione: riprendendo l'interrogativo posto in apertura, appare difficile dire per quali motivi il tema oggetto della presente indagine abbia ricevuto una modesta attenzione. Una qualche spiegazione potrebbe individuarsi, da un lato, nel limitato ricorso nella prassi all'alienazione dell'azienda in ambito agricolo a fronte, invece, dell'alienazione del fondo rustico *tout court*, dall'altro lato, in quell'atteggiamento, per lungo tempo dominante e tutt'ora presente, che tende, quanto meno, ad assimilare il fondo rustico all'azienda agricola, o da ultimo nel peso che il fondo rustico riveste ancora nelle aziende agricole a carattere fondiario.



# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ILARIA TRAPÈ

## LO SPRECO ALIMENTARE E LA LEGGE ITALIANA N. 166 DEL 2016

SOMMARIO: 1. Lo spreco alimentare. – 2. Donazione di alimenti, *food safety* e regole di responsabilità. – 3. La legge italiana contro lo spreco alimentare. – 4. Donazioni alimentari e termine minimo di conservazione. – 5. Formazione, educazione e misure incentivanti. – 6. Alcune considerazioni.

1. La necessità di *prevenire* e *ridurre* lo spreco di cibo, assicurando, nel contempo, la sicurezza alimentare, anche sotto un profilo igienico sanitario, è un tema di crescente interesse sotto molteplici profili<sup>1</sup>, a livello europeo e globale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo spreco alimentare ha effetti negativi sull'ambiente, è evidentemente rilevante da un punto di vista economico e presenta indiscutibilmente risvolti sociali.

Sotto il primo profilo, lo spreco alimentare costituisce una diminuzione di risorse naturali, lungo le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione del prodotto alimentare e, nel contempo, impatta negativamente in termini di produzione di gas a effetto serra; si vedano SEGRÈ, FALASCIONI, *Il libro nero dello spreco in Italia: il cibo*, Edizioni Ambiente, Milano, 2011.

Da un punto di vista economico, oltre ad essere evidente che ogni spreco costituisce per il consumatore una perdita finanziaria, i rifiuti alimentari hanno anche alti costi di gestione che includono quelli di mantenimento delle discariche, di trasporto, i costi operazionali negli impianti di trattamento e quelli di separazione dei rifiuti. Inoltre, i rifiuti alimentari, in quanto rifiuti biodegradabili, generalmente hanno un alto valore di contenuto di acqua e un basso valore di calore, con ciò influenzando pesantemente l'efficienza energetica degli impianti di combustione; v. BIO INTELLIGENCE SERVICE, *Preparatory study on food waste across UE 27, 2010*, reperibile al seguente indirizzo [http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio\\_foodwaste\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf).

Infine non può essere trascurato il rilievo sociale che lo spreco alimentare ha in un contesto, anche nell'Unione europea, di crescente insicurezza alimentare. Secondo la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 su *Il riconoscimento dell'agricoltura quale settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare*, ben 79 milioni di persone vivono al di sotto del livello di povertà; nell'inverno 2009/2010, 16 milioni di cittadini hanno percepito aiuti alimentari da enti di beneficenza. I risvolti etici dello spreco alimentare sono tanto più evidenti se si considera che, secondo alcuni studi, paradossalmente, l'attuale produzione alimentare sarebbe sufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare di ognuno; v. *A special report on feeding the world*, in *The Economist*, 24 febbraio 2011, citato in P. GARRONE, M. MELANCINI, A. PEREGO, *Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, 2012, p. 29 ss.; v. anche FAO, *Global Food Losses and Food Waste - Extent, causes and prevention*, 2011, reperibile online all'indirizzo <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e.pdf>.

<sup>2</sup> Si veda, a tal proposito, il Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema

Nel corso del '900 i progressi dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'industria alimentare hanno consentito ai Paesi più sviluppati di superare la condizione, fino a quel momento prevalente, di scarsa disponibilità di generi alimentari. L'aumento del reddito medio ha permesso a fasce sempre più ampie della popolazione di accedere a quantità e qualità maggiori di cibo. In questo modo, la crescente disponibilità e varietà di cibo, il prezzo tendenzialmente più conveniente e una percentuale sempre più bassa di reddito destinata ai generi alimentari hanno progressivamente favorito una maggiore tolleranza verso gli sprechi.

Nel contempo, però, si deve evidenziare che negli ultimi anni, non solo in Europa, il combinarsi di crisi economica, da un lato, e di politiche di austerità, dall'altro, ha creato problemi di insicurezza alimentare<sup>3</sup>.

Così, dalla crisi alimentare del 2008-2009, il tema della *food security* è fortemente presente nel dibattito politico<sup>4</sup>. Come si legge nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari*<sup>5</sup>, l'efficacia della produzione agricola è fondamentale per assicurare l'approvvigionamento alimentare della popolazione mondiale; tuttavia, l'aumento della produzione (agricola), che dovrebbe essere del 60%

---

*Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari* (2013/C 161/08), del 20 marzo 2013, in GUUE C 161 del 6 giugno 2013.

<sup>3</sup> H. LAMBIE-MUMFORD, E. DOWLER, *Hunger, food charity and social policy. Challenges faced by the emerging evidence base*, in *Social policy and Society*, 2015, 14 (3), pp. 497-506.

<sup>4</sup> In molti Paesi europei, in assenza di un apposito indicatore di insicurezza, a fungere da campanello d'allarme è stato l'aumento della domanda di assistenza alimentare e il conseguente diffondersi di iniziative messe in atto per affrontare quest'emergenza; si vedano M. CARAHER, A. CAVICCHI, *Old crises on new plates or old plates for a new crises? Food banks and food insecurity*, in *British Food Journal*, 2014, 116 (9). Infatti, «mentre in Canada e Usa esiste un apposito indicatore di *food (in)security*, in UE l'indice di deprivazione materiale dell'indagine EU-SILC è l'unico a contemplare la povertà dal punto di vista dell'insicurezza alimentare, definita in questo caso come il non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano»; così S. ARCURI, F. GALLI, G. BRUNORI, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, 2016, 45, giugno.

Nonostante le mense per i poveri siano sempre esistite, costituendo uno dei principali strumenti rivolti alla cosiddetta "alta marginalità", con cui si è cercato di rispondere alle necessità di quanti vivono nella povertà cronica, in Italia il fenomeno si è normalizzato dal punto di vista sociale degli utenti, il cui profilo sembra essersi esteso dall'alta marginalità, ancora presente, verso fasce di popolazione che si consideravano prima sicure dal punto di vista alimentare.

Sulle ragioni storico-politiche della "nuova" *food insecurity* si veda A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistematica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 565.

<sup>5</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su *Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari*, cit.

per far fronte all'incremento della popolazione mondiale<sup>6</sup>, dovrebbe essere accompagnata da un'efficace lotta contro gli sprechi alimentari, soprattutto in un contesto di rarefazione delle risorse e di cambiamenti climatici<sup>7</sup>. Gli sprechi e le perdite alimentari che interessano, sebbene in misura diversa, tutti gli anelli della *food chain*, vengono stimati complessivamente in 1/3 del volume di alimenti destinati al consumo umano<sup>8</sup>. Le maggiori aspettative dei consumatori in termini di varietà e convenienza di scelta, la popolazione che si sposta in maniera crescente dalle campagne ai centri urbani<sup>9</sup> e il conseguente aumento delle distanze geografiche che separano il luogo della produzione da quello del consumo hanno reso sempre più complesse l'organizzazione distributiva e l'offerta alimentare<sup>10</sup>. Tanto è vero che in ogni

---

<sup>6</sup> Si stima che la popolazione mondiale, nel 2050, sarà di quasi 9 miliardi di persone; v. FAO, *Global Food Losses and Food Waste*, cit.

<sup>7</sup> Alle medesime conclusioni era giunto in precedenza anche il Parlamento nella sua Risoluzione del 19 gennaio 2012 su *come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*, in cui al punto F si legge: «considerando che la produzione cerealicola mondiale è passata da 824 milioni di tonnellate nel 1960 a circa 2,2 miliardi di tonnellate nel 2010, ovvero è aumentata di 27 milioni di tonnellate l'anno; considerando che, se la produzione agricola globale continua a aumentare a questo ritmo, l'incremento della produzione cerealicola entro i 2050 rispetto a quella odierna sarà sufficiente a nutrire la popolazione mondiale; considerando nel contempo che, dal momento che le perdite post-raccolto ammontano al 14% circa della produzione totale e che un altro 15% è perso in fase di distribuzione e sotto forma di rifiuti domestici, si potrebbero coprire i tre quinti dell'aumento totale della produzione alimentare necessario entro il 2050 semplicemente smettendo di sprecare cibo».

<sup>8</sup> Si veda FAO, *Global Food Losses and Food Waste*, cit., in cui si afferma che senza l'adozione di misure *ad hoc* entro il 2020, i rifiuti alimentari cresceranno del 40%. Secondo uno studio svolto per conto della Commissione, «la produzione di rifiuti alimentari nei 27 Paesi membri ammonterebbe a circa 89 milioni di tonnellate, ossia 179 kg *pro capite*»; tali dati sono riportati da BIO INTELLIGENCE SERVICE, *Preparatory study on food waste across UE 27*, 2010, cit.

<sup>9</sup> Il fenomeno dell'urbanizzazione ha determinato il progressivo allungamento della filiera agroalimentare per soddisfare i bisogni alimentari della popolazione residente nelle città. La maggiore distanza tra il luogo di produzione e quello in cui avviene il consumo finale, infatti, crea la necessità di trasportare il cibo per maggiori distanze, con l'esigenza di migliorare le infrastrutture di trasporto, immagazzinamento e vendita per evitare perdite aggiuntive; v. CENTRE FOR NON-TRADITIONAL SECURITY STUDIES, *Mind the Gap: Reducing Waste and Losses in the Food Supply Chain*, 2011.

<sup>10</sup> Altro elemento da considerare è la crescente globalizzazione del commercio e la rapida diffusione della grande distribuzione organizzata in molti Paesi emergenti, diventata l'intermediario tra coltivatori e consumatori e sostituendo di fatto i dettaglianti in molti Paesi dell'Africa, dell'Asia e del Sud America, consentendo così una più ampia diversificazione della dieta. La variazione della composizione della dieta alimentare, legata all'aumento del reddito disponibile ha anch'essa impatto sugli sprechi alimentari (sul punto si vedano J. PARFITT, M. BARTHEL e S. MACNAUGHTON, *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*, in *Phil. Trans. R. Soc.*, 2010, 365, pp. 3065-3081). Questo fenomeno, evidente in particolare nelle economie in transizione, come Brasile, Russia, India e Cina, implica che, al posto di alimenti a base amidacea si tende a privilegiare il consumo di carne, pesce e prodotti freschi, quali frutta e verdura, tutti prodotti più facilmente deperibili

fase della filiera agroalimentare si possono verificare differenti tipologie di perdite e sprechi, che aumentano proporzionalmente alla lunghezza e complessità della stessa filiera.

Un sistema alimentare che genera quantità così elevate di sprechi e che, allo stesso tempo, non è in grado di nutrire tutti gli abitanti del pianeta, è inaccettabile. L'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 12.3<sup>11</sup> impone di dimezzare lo spreco *pro capite* globale di alimenti nella vendita al dettaglio e dei consumatori e di ridurre le perdite di cibo lungo le filiere di produzione e fornitura, comprese le perdite post-raccolto, entro il 2030<sup>12</sup>.

Recentemente l'Unione europea ha individuato la *food waste prevention* come una priorità nell'ambito della Comunicazione *Closing the loop – an EU action plan from the Circular Economy*, adottata dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015 per incrementare la competitività globale, favorire la crescita sostenibile e creare nuovi posti di lavoro. *Closing the loop* delinea un piano d'azione dell'UE con l'individuazione di alcune misure e proposte legislative<sup>13</sup>.

---

(J. LUNDQVIST, C. DE FRAITURE e D. MOLDEN, *Saving Water: From Field to Fork – Curbing Losses and Wastage in the Food Chain*, in *SRWI Policy Brief.*, 2008).

Inoltre, sugli sprechi incidono anche la necessità di migliori standard di qualità e sicurezza alimentare per i consumatori e l'aumento dei volumi di prodotti alimentari commercializzati; v. CENTRE FOR NON-TRADITIONAL SECURITY STUDIES, *op. cit.*

<sup>11</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile per un totale di 169 'target' o traguardi, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. L'Agenda si compone di quattro parti (*Dichiarazione, Obiettivi e target, Strumenti attuativi, Monitoraggio dell'attuazione e revisione*) e tocca diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per assicurare il benessere dell'umanità e del pianeta. Gli Obiettivi per lo Sviluppo, preceduti dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*), rappresentano obiettivi *comuni* (a tutti i Paesi e a tutte le persone) su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, quali, ad esempio, la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, la tutela delle risorse naturali, lo sviluppo urbano, ecc. In particolare, l'obiettivo 12 mira in generale ad assicurare modelli sostenibili di consumo e di produzione. In questo contesto si riconosce l'importanza del ruolo del sistema alimentare (obiettivo 12.3).

<sup>12</sup> Già nel 2011, nel documento programmatico *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* (COM (2011) 571 def.) – che riconosce il settore alimentare come ambito fondamentale in cui migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse – la Commissione aveva dichiarato la volontà di dimezzare lo spreco alimentare entro il 2020; termine posticipato al 2025 con la Risoluzione del Parlamento del 19 gennaio 2012, di cui si è già detto.

La predetta Comunicazione della Commissione si colloca all'interno di una serie di iniziative volte a creare *Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico – COM (2011) 21 def.).

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo delle Regioni, *L'anello mancante. Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare* COM (2015) 614.

Con tali iniziative, l'UE vuole creare un quadro normativo per lo sviluppo dell'economia circolare nel mercato unico, indicando agli operatori economici e alla società in generale

Ancora più recentemente, il 28 giugno 2016 il Consiglio UE ha adottato conclusioni sulle perdite e gli sprechi alimentari<sup>14</sup>, invitando gli Stati membri e la Commissione a migliorare il monitoraggio e la raccolta dati, al fine di comprendere meglio il problema, a concentrarsi sulla *prevenzione* delle perdite e degli sprechi alimentari e sul maggiore uso della biomassa nella legislazione futura dell'UE, nonché ad adottare misure volte a facilitare la donazione dei prodotti alimentari invenduti a organismi di beneficenza<sup>15</sup>.

2. Lo spreco (alimentare, energetico e dell'acqua) può essere il frutto di comportamenti individuali superficiali, di errate scelte economico/commerciali delle imprese e, infine, della mancanza e/o inadeguatezza di politiche degli Stati<sup>16</sup>. Pertanto, per essere affrontato, necessita di azioni coordinate su più fronti, nell'ambito delle quali la donazione degli alimenti può costituire un'importante *lever*.

In Italia, l'esigenza di definire strumenti e soluzioni efficaci per favori-

---

gli obiettivi a lungo termine in materia di rifiuti, e predisponendo una serie di azioni concrete e ambiziose da attuare entro il 2020. In particolare, si legge nella Comunicazione (p. 2): «L'azione a livello unionale stimolerà gli investimenti e creerà condizioni di concorrenza uniformi, abatterà gli ostacoli derivanti dalla legislazione europea o dalla sua applicazione inadeguata, approfondirà il mercato unico e assicurerà condizioni favorevoli per l'innovazione e il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse».

Con specifico riguardo al problema dei rifiuti e degli sprechi alimentari, la Commissione vuole: «*to reduce food loss and waste generation, including the establishment of a multistakeholder platform dedicated to food waste prevention; to develop a common EU methodology to measure food waste in the entire food value chain; to clarify EU legislation on waste, food and feed in order to facilitate food donation and ensure the safe use of former foodstuffs and by-products in feed production; and to explore options to improve the understanding and use of date marking by all actors, including consumers*».

Prima dell'approvazione del pacchetto, nonostante la crescente attenzione nei confronti dello spreco alimentare mostrata dalle Istituzioni europee, non c'era ancora stata una specifica politica europea in tal senso. La problematica, che, come detto, interessa diversi settori (ambiente, salute, consumatori, agricoltura) era stata principalmente affrontata dal punto di vista ambientale, nel più ampio contesto della politica e della legislazione sui rifiuti in generale; su tali aspetti si veda P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione degli sprechi alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 276.

Il 16 maggio 2017, il Parlamento UE ha approvato la risoluzione *Sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare* – (2016/2223(INI)) – in cui i deputati mirano a una riduzione dei rifiuti alimentari, rispetto al 2014, del 30% per il 2025 e del 50% entro il 2030.

<sup>14</sup> *Food losses and food waste, Outcomes of proceedings*, Bruxelles, 28 giugno 2016 (10730/16).

<sup>15</sup> V. punto n. 19.4, delle predette conclusioni.

<sup>16</sup> Molto chiara è l'analisi delle cause delle perdite e degli sprechi alimentari effettuata dal Comitato economico e sociale nel suo Parere sul tema *Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari* – (2013/C 161/08), punto 3.3.

re, facilitare e incentivare la donazione delle eccedenze alimentari era stata evidenziata anche nel documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*<sup>17</sup>. Il report evidenzia una serie di criticità: di natura operativa, igienico-sanitaria e fiscale; in materia di incentivi; relativamente alla formazione (dei soggetti coinvolti a vario titolo nelle donazioni), informazione e comunicazione.

In particolare, una delle predette criticità riguarda le responsabilità, nell'ambito della sicurezza alimentare, dei soggetti distributori: *food banks*, organizzazioni non governative e *no-profit*, che operano da intermediari tra i donatori di cibo e i bisognosi<sup>18</sup>, o gli operatori del settore alimentare<sup>19</sup>.

Com'è noto, le regole della *food safety* hanno un ambito di applicazione molto ampio<sup>20</sup>: gli operatori del settore alimentare (OSA)<sup>21</sup> devono

---

<sup>17</sup> Il documento, che raccoglie e sistematizza il punto di vista dei soggetti consultati attraverso il questionario allegato è reperibile *on line* al seguente indirizzo: [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio\\_immagini/Galletti/Comunicati/alma\\_mater\\_bologna/Position%20paper%20sulla%20donazione%20degli%20alimenti%20invenduti.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/alma_mater_bologna/Position%20paper%20sulla%20donazione%20degli%20alimenti%20invenduti.pdf).

Il PINPAS (Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare) è stato adottato per iniziativa del Ministero dell'ambiente ed è stato predisposto con la collaborazione dell'Osservatorio sullo spreco domestico *Waste Watcher*, promosso da *Last Minute Market*, società *spin off* dell'Università di Bologna, che si occupa di prevenzione e ricerche inerenti allo spreco alimentare degli attori pubblici e privati. Con il PINPAS il Ministero – facendo proprie le premesse e gli obiettivi della risoluzione del Parlamento europeo del 2012 su come evitare lo spreco di alimenti – accoglie l'invito della Commissione europea ad affrontare il problema dello spreco alimentare nei propri piani nazionali per la prevenzione dei rifiuti. Il Piano ambisce a produrre soluzioni concrete ed efficaci in termini di riduzione alla fonte della quantità di cibo che finisce tra i "rifiuti" sul breve, medio e lungo periodo.

Dalla consulta PINPAS deriva il *Position Paper* per una nuova normativa che favorisca la donazione delle eccedenze e dei prodotti alimentari invenduti, attraverso la semplificazione e armonizzazione del quadro di riferimento che disciplina attualmente il settore.

<sup>18</sup> Sulle *food banks*, si veda U. GENTILINI, *Banking on Food: The State of Food Banks in High-income Countries*, IDS Working paper, 2013. In particolare l'A. evidenzia come «*the need for food assistance will likely be significant in the coming future*» e proprio per questo occorre un nuovo quadro giuridico, non frammentato, anche in funzione di programmi di assistenza più efficaci.

<sup>19</sup> Il recupero dei prodotti alimentari invenduti a fini di solidarietà sociale era individuata come misura specifica per combattere gli sprechi sia nel Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, sia nel Piano nazionale di prevenzione dello spreco nazionale, del 5 giugno 2014, previsto dal medesimo Programma.

<sup>20</sup> Per il campo di applicazione del regolamento v. A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del reg. (CE) n. 178/2002*, in IDAIC (a cura di) *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove Leggi civili commentate*, 2003, n. 1-2, p. 130.

<sup>21</sup> Secondo l'art. 3, n. 3, del reg. n. 178/2002, è operatore del settore alimentare «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa posta sotto il suo controllo». Pertanto, in fatto di responsabilità, il regolamento non distingue tra persona fisica o giuridica e in quest'ultimo caso, Osa «sarà quel soggetto che, all'interno dell'impresa alimentare e dunque in ciascuna fase di produzione, trasformazione, distribuzione (comprese le attività di importazione ed esportazione, secondo quanto previsto dagli artt. 11 e 12 del reg. (CE) n. 178/2002) dovrà garantire l'osservanza del-

garantire il rispetto delle disposizioni della relativa legislazione nell'impresa (alimentare)<sup>22</sup> posta sotto il loro controllo, anche nel caso in cui l'alimento venga immesso nel mercato a titolo *gratuito*<sup>23</sup>. Pertanto, tali regole trovano applicazione anche nei confronti delle organizzazioni caritatevoli che di-

---

le norme della legislazione alimentare»; così V. PAGANIZZA, *L'operatore del settore alimentare*, in COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 7<sup>a</sup> ediz., Wolters Kluwer, Cedam, Padova, 2015, p. 76.

Secondo A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, «Commento all'art. 3 del reg. (CE) n. 178/2002», in IDAIC (a cura di) *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., p. 168, l'operatore del settore alimentare è stato definito «avendo riguardo alla teoria degli effetti, per cui il soggetto è individuato non per come è, ma per ciò che fa. Invero, operatore è una figura generica, che si ricava a posteriori dal suo operare in un certo settore (...)». Sull'operatore del settore alimentare grava la responsabilità legale per la conformità dei prodotti alimentari alla pertinente legislazione perché egli è il soggetto che, meglio di chiunque altro, è in grado di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti finali: sul punto si veda F. BRUNO, «Commento all'art. 19 del reg. (CE) n. 178/2002», in IDAIC (a cura di) *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., p. 237 ss.

Gli obblighi posti a carico degli operatori del settore alimentare, sono indicati dagli artt. 17-19 del regolamento. Per un commento delle norme si v. rispettivamente, A. DI LAURO, *Commento all'art. 17 del reg. (CE) n. 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove Leggi civili commentate*, cit., p. 263, E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 266 e F. BRUNO, *Commento all'art. 19 del reg. (CE) n. 178/2002*, cit., p. 277.

<sup>22</sup> Sempre ai sensi del reg. (CE) n. 178/2002 (art. 3), costituisce *impresa alimentare* «ogni soggetto pubblico e 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». Come fatto rilevare, tale definizione non deve essere comparata «con la nozione economica di impresa, né con quella giuridica presente nell'ordinamento nazionale, avendo la finalità di individuare le attività che devono essere svolte rispettando le norme contenute nel regolamento e negli altri atti dell'UE e nazionali adottati in sua applicazione e, in generale, la legislazione alimentare»: così L. COSTATO, *L'impresa alimentare*, in COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 76. Pertanto, nell'ambito della legislazione sulla sicurezza alimentare costituisce *impresa* anche l'associazione benefica senza scopo di lucro che svolge una delle attività di trasporto, vendita o somministrazione al consumatore finale, così come le mense per i poveri organizzate da istituzioni laiche o religiose di carità. Ciò significa che anche le *onlus* che operano da intermediario fra le imprese della GDO e le mense per i poveri, nonché quest'ultime, sono tenute a rispettare gli obblighi imposti dalla legislazione sulla sicurezza alimentare.

<sup>23</sup> Più esattamente, l'art. 1, «Finalità e campo di applicazione», par. 3, afferma: «Il presente regolamento disciplina tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi. Esso non si applica alla produzione primaria per uso domestico privato o alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico provato». Come è stato osservato, per individuare l'ambito di applicazione delle regole della *food safety*, ciò che rileva «è la presenza, sia pure in termini progettuali, di una vera e propria 'immissione sul mercato', in termini di collocazione commerciale dei prodotti: immissione rispetto alla quale (...) non è rilevante il carattere necessariamente oneroso della cessione»; così A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del reg. (CE) n. 178/2002*, cit., p. 135. Pertanto, il vero discrimine è «la presenza (o non) dell'effettiva destinazione al mercato, ossia dall'inserimento della produzione nel circuito del commercio e non già dal livello delle tecnologie adottate nel corso della produzione primaria e dell'elaborazione dell'alimento finale». *Ivi*, pp. 135 e 136.

stribuiscono gratuitamente il cibo<sup>24</sup>, potendo diventare un deterrente alla distribuzione medesima. La questione è di rilevante importanza, tanto che, nel 2003, erano state evidenziate tali criticità con un'interrogazione scritta alla Commissione europea che, sul punto, dopo aver richiamato l'inderogabilità delle norme concernenti i requisiti di sicurezza degli alimenti<sup>25</sup>, aveva precisato che «tuttavia bisogna rilevare che l'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002 non vieta agli operatori del settore alimentare di donare alle organizzazioni caritatevoli prodotti alimentari sicuri che diversamente verrebbero distrutti a causa della mancata conformità dei prodotti alimentari in questione con standard qualitativi privati volontariamente adottati dagli operatori stessi»<sup>26</sup>. In altre parole, la Commissione non alleggerisce il rigido approccio alla *food safety*, legittimando al più la donazione di alimenti non rispondenti a standard di qualità, requisito eventuale questo la cui mancanza, com'è noto, non compromette la sicurezza dell'alimento medesimo<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Si vedano A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 169, i quali precisano che con "immissione sul mercato" di cui al n. 8 dell'art. 1, si intende «qualsiasi attività che possa avere come sbocco l'ingresso nel canale distributivo dell'alimento o del mangime»: «a ben guardare, tutto risulta compreso: non vi è momento o luogo in cui gli alimenti si trovino a non essere sottoposti alla disciplina del reg. n. 178/02 al fine di garantire la sanità, la sicurezza e l'informazione».

<sup>25</sup> L'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002 individua i requisiti di sicurezza degli alimenti, stabilendo che l'alimento a rischio (dannoso o inadatto al consumo umano) non può essere immesso nel mercato, nemmeno a titolo gratuito. Sull'art. 14 si veda F. BRUNO, *Commento all'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002*, cit., p. 237.

<sup>26</sup> La risposta del sig. Byrne, in nome della Commissione, è reperibile *on line* al seguente indirizzo: <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b789f665-ecae-4a2f-8737-08e8b5c8430e/language-en>.

Sostanzialmente conforme appare l'approccio del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali nella *Guida all'applicazione degli artt. 11, 12, 16, 17, 18, 19 e 20 del reg. (CE) n. 178/2002 relativo alla legislazione alimentare generale*, laddove ammette una certa flessibilità solo con riferimento agli adempimenti degli obblighi di rintracciabilità per gli organismi di beneficenza e le donazioni alimentari. Rispetto a questi soggetti e a queste situazioni, gli Stati membri, si legge nella Guida, «devono tener conto della situazione particolare». Cfr. anche la risposta all'interrogazione scritta E-2704/04FR presentata da Willi Piecyk (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2004-2704&language=IT>); sul punto si veda P. LATTANZI, *op. cit.*, p. 297, la quale, invece, ravvisa un certo margine di flessibilità nell'applicazione della normativa.

<sup>27</sup> Sul concetto di qualità si vedano *ex multis* A. GERMANÒ, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 363; A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, I, p. 6; F. ADORNATO, *Le "declinazioni della qualità": una nota introduttiva*, in ADORNATO, ALBISINNI, GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione, Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*. Atti del Convegno internazionale IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Giuffrè, Milano, 2010, p. 19.

La definizione normativa della qualità non è possibile proprio perché non esiste un concetto assoluto di qualità. Cfr. M. RIPEPE, *Responsabilità e qualità*, in ADORNATO, ALBISINNI, GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione, Principi e regole della qualità*, cit., p. 44,



Senonché il c.d. “pacchetto igiene”, approvato successivamente al reg. (CE) n. 178/2002, lascia intravedere qualche margine di elasticità nella sua applicazione<sup>28</sup>, tanto da essere state emanate anche delle *Linee guida sulla flessibilità*, sia per gli operatori, sia per le autorità di controllo<sup>29</sup>.

---

il quale avverte dell'irresistibile tendenza dell'ordinamento a tradurre in regole giuridiche la qualità (anche agroalimentare) al fine di garantire il consumatore «non tanto dai pericoli o dai difetti del prodotto, ma da se stesso. (...) Se alcuni prodotti riescono più graditi e più amati, o alcuni modi di produrli più efficaci e più economici, perché mai non accettare che siano quei prodotti o quei modi di produrli a trionfare incontrastati sugli altri? Eppure qualcosa resiste in noi all'idea che a una logica del genere ci si debba piegare senza cercare in alcun modo di imbrigliarla».

<sup>28</sup> Le regole d'igiene alimentare, ossia «le misure e le condizioni necessarie a controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano d'un prodotto alimentare tenuto conto dell'uso previsto», sono una componente della più grande categoria delle norme sulla sicurezza alimentare.

Il “pacchetto igiene” è costituito da una serie di regolamenti emanati dall'Unione europea che rappresentano la normativa di riferimento riguardo l'igiene della produzione degli alimenti e dei controlli a cui essi devono essere sottoposti. In particolare, il “pacchetto” era originariamente costituito dai regolamenti: n. 852/2004 applicabile a tutti i prodotti alimentari; n. 853/2004 relativo al settore degli alimenti di origine animale; n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; n. 183/2005 sull'igiene dei mangimi (a questi regolamenti devono aggiungersi i regg. (CE) nn. 2074/2005 e 2076/2005 recanti modalità di attuazione, deroghe, modifiche e regole transitorie dei provvedimenti d'igiene, nonché ulteriori disposizioni relative a singoli aspetti delle produzioni alimentari). I regolamenti nn. 854/2004 e 882/2004 sono stati abrogati dal reg. n. 625/2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

La normativa ha riformato l'intera disciplina di settore, sostituendo la disciplina approvata negli anni precedenti e dando vita a un sistema di regole organico, valido sia per il comparto alimentare, sia per quello mangimistico. Per un'analisi dettagliata degli obblighi previsti dal pacchetto igiene, si veda P. BORGHI, *Il “Pacchetto igiene”*, in COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 317 ss. Sempre sul pacchetto igiene, C. LOSAVIO, «Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti», in COSTATO, GERMANÒ, ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroalimentare*, vol. 3, Utet, Torino, 2011, p. 183.

Relativamente all'applicazione flessibile delle predette regole, si fa osservare che il 15° considerando del reg. (CE) n. 852/2004 afferma che: «i requisiti del sistema HACCP dovrebbero tener conto dei principi contenuti nel *Codex Alimentarius*. Essi dovrebbero essere abbastanza flessibili per poter essere applicati in qualsiasi situazione, anche nelle piccole imprese». Infatti, come affermato nello stesso considerando, «in alcune imprese alimentari non è possibile identificare i punti critici di controllo» e, soprattutto nelle piccole imprese, può essere difficile conservare la documentazione richiesta dalla normativa. Il 16° considerando del reg. (CE) n. 852/2004 afferma che: «è opportuna una certa flessibilità per permettere di continuare ad utilizzare metodi tradizionali in ogni fase della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti e in relazione ai requisiti strutturali degli stabilimenti».

Anche nel reg. (CE) n. 853/2004 relativo ai prodotti di origine animale, al 19° e 20° considerando si parla espressamente di *flessibilità* nell'applicazione delle regole sull'igiene.

<sup>29</sup> Commission Staff Working Document on the Understanding of certain provisions

In particolare, assumono rilevanza in questo contesto le esenzioni previste dal reg. n. (CE) 852/2004 in favore dei produttori *primari*<sup>30</sup>, nel caso di fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti (primari) al consumatore finale, e degli esercizi locali di commercio al dettaglio che riforniscono direttamente il consumatore finale. Inoltre, deroghe possono essere previste, ai sensi del reg. n. (CE) 853/2004 relativo alle regole d'igiene per i prodotti di origine animale, laddove l'attività presenti i caratteri della "localizzazione", "marginalità" e "ristrettezza"<sup>31</sup>.

---

on flexibility provided in the Hygiene Package, Frequently Asked Questions, Guidelines for food business operators (SEC (2010) 985 final) e Commission Staff Working Document on the Understanding of certain provisions on Flexibility provided in the Hygiene Package Guidelines for the competent authorities (SEC (2010) 986 final).

Le predette *Linee guida* sono consultabili alla pagina: [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/index_en.htm).

Si legge nel documento che: «*When making use of flexibility provisions, Member States have in general to adopt national measures. The leading principles for implementing flexibility provisions are subsidiarity and transparency: based on the transparency principle, each draft of such national measures must be notified to the Commission and to the other Member States; based on the principle of subsidiarity, Member States are best placed to find solutions to local situations*». Gli Stati membri possono così adottare misure nazionali volte a: gestire, individuare deroghe/esenzioni; garantire la possibilità di adattamento a situazioni locali; regolamentare, per alcuni prodotti, l'esclusione dal campo applicazione. Lo scopo della flessibilità è limitato però a precise circostanze: consentire la possibilità di continuare a utilizzare metodi tradizionali di produzione; tener conto della necessità degli operatori situati in particolari regioni soggette a speciali vincoli geografici; adattare, in specifiche circostanze, i requisiti sulla costruzione, la configurazione e le attrezzature degli stabilimenti.

<sup>30</sup> Si veda in proposito F. PLANCHENSTAINER, «*They Collected What Was Left of the Scraps*»: *Food Surplus as an Opportunity and Its Legal Incentives*, The Trento Law and Technology Research Group, Research, 2013, Paper n. 13, p. 27.

Si legge nell'11° *considerando* del reg. n. 852/2004 che: «L'applicazione dei principi del sistema dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP) alla produzione primaria non è ancora praticabile su base generalizzata. Manuali di corretta prassi operativa dovrebbero tuttavia incoraggiare l'uso di prassi corrette in materia di igiene a livello di azienda agricola. Se occorre, tali manuali dovrebbero essere integrati da norme d'igiene specifiche per la produzione primaria. È opportuno che i requisiti d'igiene applicabili alla produzione primaria e a operazioni connesse differiscano da quelli previsti per altre operazioni».

Sul metodo HACCP, F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, 1, p. 8, il quale afferma: «La generalizzata adozione del metodo HACCP si collocava all'interno di un processo, attraverso il quale principi elaborati dalla legislazione europea facevano ingresso negli ordinamenti domestici, costruendo una relazione fra fiducia dei consumatori, tutela della salute e libera circolazione delle merci, e così nei fatti introducendo il paradigma della trasparenza come canone effettivo, pur se non esplicitamente nominato».

<sup>31</sup> Per attività "localizzata" si intende che gli alimenti sono destinati unicamente al mercato locale e che l'esercizio rifornito è situato nelle immediate vicinanze. Un'attività è "marginale" se rappresenta solo una modesta parte del fatturato dell'esercizio o se è l'attività commerciale principale dell'esercizio, ma rappresenta una piccola quantità di alimenti in termini assoluti. Per attività "ristretta" si intende la fornitura limitata soltanto ad alcuni tipi di prodotti o di esercizi; v. *Linee guida*, cit., p. 11.

In altre parole, la non continuità, alcune tipologie di organizzazione dell'attività e il contatto diretto con il consumatore finale sono stati considerati dal legislatore circostanze idonee a legittimare l'applicazione di regole più flessibili. Tenuto conto della *ratio* delle disposizioni – che potrebbe individuarsi in un limite di esigibilità essenzialmente di tipo organizzativo – si può dedurre che la medesima flessibilità potrebbe trovare applicazione anche nel caso di donazioni di alimenti da parte delle *food banks* e/o delle organizzazioni caritatevoli. La predetta conclusione sembra avallata dal 9° *considerando* del reg. (CE) n. 852/2004 che fornisce una lettura «piuttosto innovativa, o quanto meno assai riduttiva, della definizione di 'impresa alimentare' data dal reg. (CE) n. 178/2002»<sup>32</sup>. Infatti, nel predetto considerando, si afferma che le disposizioni “sulla sicurezza alimentare” dovrebbero applicarsi “solo” alle imprese, precisando che con tale termine s'intendono i soggetti caratterizzati da una certa *continuità* dell'attività e da un certo grado di *organizzazione*, requisiti non richiesti, invece dal reg. (CE) n. 178/2002<sup>33</sup>.

Qualora, invece, l'attività dei soggetti donanti sia caratterizzata dai requisiti dell'organizzazione e della continuità, per alleggerire le regole di responsabilità appare necessaria l'introduzione di «un pacchetto disciplinare specifico»<sup>34</sup>. D'altronde l'opportunità di regole *ad hoc*<sup>35</sup> sembra sup-

---

<sup>32</sup> Così P. BORGHI, *Il "Pacchetto igiene"*, cit., p. 341. Infatti, il reg. (CE) n. 178/2002 «azzerà, sul piano definitorio, ogni distinzione tra le diverse strutture aziendali coinvolte nella catena della produzione alimentare» per abbracciare tutte le strutture produttive della filiera: A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del reg. (CE) n. 178/2002*, cit., p. 143.

<sup>33</sup> Cfr. art. 3, n. 2), reg. (CE) n. 178/2002.

<sup>34</sup> Così Costantino L., *La proposta di legge contro gli sprechi alimentari*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2016, 2, p. 401, la quale fa riferimento, a titolo di esempio, alle disposizioni in materia di rimozione rapida dei rifiuti alimentari, al fine di evitare che si accumulino con il rischio di contaminare gli alimenti, prevista nel Capitolo VI, allegato al regolamento n. 852. Tale obbligo richiede un dovere di organizzazione all'interno degli stabilimenti produttivi che andrà a interessare anche le organizzazioni caritatevoli e/o le *food banks* nel caso in cui queste dovranno gestire, nei propri magazzini, alimenti che, per diverse ragioni, poi non vengono più distribuiti e che, conseguentemente, dovranno essere trattati come rifiuti alimentari.

Sulla necessità di interventi normativi specifici si deve evidenziare anche la posizione del Parlamento europeo nella recente risoluzione del maggio 2017, cit., in cui si legge che il Parlamento «accoglie con favore il progetto di orientamenti dell'UE in materia di donazione di prodotti alimentari quale primo passo nella giusta direzione; ritiene, tuttavia, in considerazione dei vari ostacoli alla donazione di prodotti alimentari contenuti nella legislazione dell'UE, che la donazione di prodotti alimentari invenduti lungo l'intera filiera alimentare debba essere promossa ulteriormente attuando modifiche legislative».

<sup>35</sup> Così come è opportuno che i principi del sistema agroalimentare si intersechino con i rapporti economico-sociali, anche l'interpretazione delle regole deve avere la possibilità di potersi agganciare a elementi esterni al dato normativo, cosicché da rimanere aderente alla realtà e non divaricare dalla stessa. È stato, infatti, autorevolmente affermato che «l'interpre-

portata anche dal reg. (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni al consumatore, che, oltre a ribadire che «le norme europee in materia di informazioni alimentari dovrebbero applicarsi unicamente alle imprese, concetto che implica un certo grado di organizzazione» precisa che «operazioni quali la manipolazione e la consegna di alimenti, il servizio di pasti e la vendita di alimenti da parte di privati, per esempio in occasione di vendite di beneficenza, fiere o riunioni locali, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione del presente regolamento»<sup>36</sup>. Pertanto, la natura “caritatevole” di un evento potrebbe di per sé essere idonea a legittimare deroghe e/o regole speciali<sup>37</sup>, soprattutto se si considera che «la filiera del recupero dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale è estremamente complessa e vede l'intervento di diverse organizzazioni su vari livelli, con difficoltà operative maggiori di quelle proprie delle attività prestata dai singoli, che comporta un elevato *turn over* degli stessi volontari e dunque maggiori difficoltà nella formazione sugli aspetti relativi all'igiene degli alimenti»<sup>38</sup>.

Si deve osservare che le regole della *food safety*, proprio perché volte «a conformare tutte le relazioni che intervengono nel sistema alimentare in funzione della tutela della salute»<sup>39</sup> lasciano in secondo piano le dinamiche economiche e sociali che caratterizzano le relazioni lungo la filiera, in favore di una prospettiva unificante conseguenza del peculiare punto di osservazione adottato dal legislatore. Quando queste *altre* dinamiche economico/sociali diventano rilevanti e tali da richiedere un'attenzione particolare, niente esclude che, proprio per salvaguardare tali interessi di primaria importanza (quali il diritto al cibo), si possano costruire “percor-

---

te non debba appagarsi di avere nel suo equipaggiamento intellettuale unicamente strumenti di indole razionale»: P. GROSSI, *Il diritto mite di Gustavo Zagrebelsky. Una rilettura ventidue anni dopo*, in *Riv. internaz. di filosofia del diritto*, 2014, 2, p. 174.

<sup>36</sup> S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione Business to Consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 125 ss.

Relativamente alle regole di informazione del consumatore si vedano anche A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *op. cit.*

<sup>37</sup> V. 15° considerando del reg. (UE) n. 1169/2011. Sul punto si v. anche F. PLANCHENSTAINER, *op. cit.*, p. 28.

<sup>38</sup> Così L. COSTANTINO, *op. cit.*, p. 402.

Si deve far rilevare che la difesa del consumatore, inteso in senso lato, non può essere lasciata a «regole fissate una volta per tutte dal legislatore, traducendosi nella risposta ad un bisogno di aggiornamento, in situazioni in cui si riapre continuamente la distanza tra testo della norma e concrete ed effettive esigenze di vita della persona»: S. MASINI, *Alla ricerca dei principi del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2016, 1, p. 140).

<sup>39</sup> A. JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del reg. (CE) n. 178/2002*, cit.

si” *ad hoc* all’interno della filiera<sup>40</sup>, senza che però ciò significhi rinuncia all’adeguatezza, e tanto meno alla sicurezza, sotto diversi profili, del cibo<sup>41</sup>.

Relativamente proprio alle regole di responsabilità nella donazione di alimenti, l’Italia, nel 2003, ha approvato la c.d. legge del *buon samaritano* “Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale” (legge 25 giugno 2003, n. 155)<sup>42</sup>.

La legge, composta di un solo articolo, stabilisce che «le organizzazioni riconosciute come organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni<sup>43</sup>, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparate, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, a fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti»<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Nel settore assistenziale e senza scopo di lucro gli Stati membri sono liberi di adottare la politica che ritengono più opportuna e anche disposizioni legislative per incentivare (direttamente o indirettamente) la donazione di cibo che non possono essere considerate aiuto di Stato; su tali profili v. J.M. SMITS, *The Good Samaritan in European Private Law; On the Perils of Principles without a Programme and a Programme for the Future*, Maastricht, Maastricht University, 2000, p. 21.

<sup>41</sup> È noto che il concetto di *food security* è legato a quello di *adeguatezza* del cibo. Secondo la definizione data dal *World food summit* del 1996, si può parlare di *food security* quando è possibile assicurare a tutte le persone, in ogni momento, una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per soddisfare le loro esigenze dietetiche e le preferenze alimentari per una vita attiva e sana. Sul legame tra cibo e diritto si v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>42</sup> La legge italiana s’ispira chiaramente all’omologa legge statunitense il *Good Samaritan Food Donation Act* (noto anche come *Bill Emerson Act*) che esclude la responsabilità di coloro che donano gli alimenti e per coloro che distribuiscono gratuitamente alimenti donati. La normativa federale degli Usa libera i donatori di alimenti da responsabilità civile e penale per le lesioni causate dall’uso degli alimenti donati, eccetto che per colpa grave o dolo.

<sup>43</sup> Rientrano nel campo di applicazione della legge n. 155 del 2003 le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) che prevedono espressamente nei loro statuti o atti costitutivi la beneficenza, così come stabilito dall’art. 10 del d.lgs. n. 460 del 1997.

Più esattamente rientrano nel campo di applicazione della legge n. 155 del 2003 le organizzazioni non lucrative di utilità sociale iscritte nell’anagrafe unica presso il Ministero delle finanze, ai sensi dell’art. 11 del d.lgs. n. 460 del 1997. Sono altresì considerati onlus ai sensi dell’art. 10, commi 8° e 9° del d.lgs. n. 460 del 1997: gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, iscritti nei registri istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano; le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49; le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Inoltre sono onlus limitatamente all’esercizio delle attività elencate alla lett. a) del comma 1° del d.lgs. n. 460 del 1997 (fra cui appunto la beneficenza): gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese; le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all’art. 3, comma 6°, lett. e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell’interno.

<sup>44</sup> L’equiparazione al consumatore finale non comprende, pertanto, le fasi della filiera

Tale disposizione, proprio attraverso l'equiparazione al consumatore finale, libera le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (che possono avere la forma di associazioni, comitati, fondazioni, cooperative o di altri enti con o senza personalità giuridica) dagli adempimenti amministrativi/burocratici della legislazione alimentare<sup>45</sup>. In altre parole, «con la legge del *buon samaritano*, si mira, da un lato, a sollevare le onlus da una serie di obblighi in materia di sicurezza di alimenti e, dall'altro, a sollevare le imprese donatrici dalla cosiddetta responsabilità di percorso, visto che i loro obblighi si esauriscono con la consegna del cibo alle onlus»<sup>46</sup>.

Sennonché, tale legge, oltre a creare un «doppio binario normativo»<sup>47</sup>, non ha contribuito alla chiarezza del complessivo sistema di responsabilità, per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato, «rispetto alla omologa legge statunitense, nella legislazione italiana niente viene espressamente specificato in merito alla responsabilità residua delle onlus e, in particolare, niente si prevede riguardo alla responsabilità per dolo o grave negligenza»<sup>48</sup>. Dall'altro, ferme le considerazioni in precedenza esposte, occorre ricordare le regole introdotte con il c.d. *pacchetto igiene*, entrato in vigore nel 2004 (successivamente, quindi, alla legge del *buon samaritano*), che non prevede espressamente clausole di esclusione della responsabilità per le onlus<sup>49</sup>.

---

alimentare di produzione e/o trasformazione ed è limitata a quelle di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti.

<sup>45</sup> Cfr. P. LATTANZI, *op. cit.*, p. 299, la quale solleva dubbi di compatibilità dell'equiparazione con il diritto comunitario.

<sup>46</sup> G. STRAMBI, *Regole e limiti nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, in *Nutritionalo. Il diritto incontra la scienza*, 2015, p. 38, reperibile on line al seguente indirizzo: [http://www.edizioniets.com/Priv\\_File\\_Libro/3000.pdf](http://www.edizioniets.com/Priv_File_Libro/3000.pdf)

<sup>47</sup> L. COSTANTINO, *op. cit.*, p. 400.

<sup>48</sup> In tal senso G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 39, la quale osserva che: «Allo stesso tempo, però, nella giurisprudenza della Corte di cassazione si rinviene un consolidato indirizzo in materia di disciplina sugli illeciti alimentari, in base al quale 'chiunque detiene per la somministrazione un prodotto non conforme alla normativa deve rispondere a titolo di colpa per non aver fatto eseguire i controlli necessari ad evitare l'avvio del prodotto al consumo'. Di recente, nel riaffermare questo orientamento, il presidente di un'associazione di volontariato è stato ritenuto responsabile, per omesso controllo, della distribuzione di fagiolini con cariche microbiche superiori ai limiti di legge, in quanto avrebbe dovuto far verificare che gli alimenti non fossero in cattivo stato di conservazione prima della loro distribuzione per il consumo» (Cass. pen., Sez. III, 7 marzo 2013 n. 16473). Conformemente si v. P. LATTANZI, *op. cit.*, p. 300.

<sup>49</sup> Proprio per ovviare a tale situazione d'incertezza, sono stati adottati protocolli per il recupero, conservazione, confezionamento e trasporto sulla base di buone prassi igieniche o manuali di corretta prassi igienica secondo le norme HACCP. Ad esempio, *Le linee guida della regione Emilia-Romagna per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale* (disponibili all'indirizzo: [http://bit.ly/lineeguida\\_donazione](http://bit.ly/lineeguida_donazione)) prevedono la possibilità di congelare gli alimenti, in particolare quando si tratta di prodotti sfusi

Inoltre, più recentemente la legge di stabilità 2014 (art. 1, commi 236-237, legge n. 147 del 2013) ha precisato che sia gli operatori del settore alimentare (OSA), inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, sia le onlus che effettuano, ai fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari ceduti dagli OSA, devono garantire «un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo, ciascuno per la parte che gli compete». Tale obiettivo, secondo quanto previsto dalla medesima legge di stabilità, è raggiunto anche attraverso specifici manuali di corretta prassi operativa, validati dal Ministero della salute, predisposti in conformità a quanto previsto dal reg. (CE) n. 852/2004<sup>50</sup>. Il 2 marzo 2016 la Fondazione Banco Alimentare Onlus e la Caritas Italiana hanno presentato il manuale *Recupero, raccolta e distribuzione di cibo ai fini di solidarietà sociale*, validato dal Ministero della salute<sup>51</sup>, che sembra

---

altamente deperibili (come carne o pesce freschi). Il prodotto in etichetta dovrà indicare la sede in cui è avvenuto il congelamento, la denominazione del prodotto, gli ingredienti in caso di alimenti composti, la data di congelamento e la data entro cui devono essere consumati.

<sup>50</sup> Rispetto a tale disposizione è stato osservato che: «La norma rappresenta un passo avanti nella ricerca di chiarezza e certezza delle regole per le attività di distribuzione di cibi sicuri ai soggetti indigenti che ricorrono alle mense caritatevoli, e risponde a una istanza sociale; tuttavia può comportare una minaccia per la diffusione di queste iniziative meritevoli. Essa, in particolare, prevede che l'obiettivo della sicurezza del cibo somministrato possa essere raggiunto anche mediante la predisposizione di specifici manuali nazionali di corretta prassi operativa validati dal Ministero della salute: una precisazione degna di rilievo, perché l'effettiva applicazione dei manuali potrebbe determinare l'esonero da responsabilità per colpa delle onlus»: così G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 39.

<sup>51</sup> Infatti è interessante osservare che nel Manuale si precisa che lo stesso è rivolto alle organizzazioni caritatevoli (OC) che svolgono l'attività di recupero, raccolta e distribuzione di derrate alimentari dalla filiera, ai fini di solidarietà sociale «in modo sistematico» e che si avvalgono di «un alto livello di organizzazione e hanno un impatto sociale rilevante rispetto ai quantitativi gestiti ed i relativi beneficiari». Restano quindi escluse dal campo di applicazione del Manuale quelle OC la cui attività si può ricondurre a un'«attività domestica», come da reg. (CE) n. 852/2004 *considerando* 9°, rispetto al basso livello di organizzazione, ai limitati quantitativi gestiti e relativi beneficiari». Il Manuale precisa che le OC riconducibili ad «attività domestica» possono presentare le seguenti caratteristiche:

- offrono sostegno alimentare periodico agli indigenti sotto forma di «pacchi viveri» alimenti di prima necessità generalmente confezionati, la quantità di alimenti distribuiti è mediamente limitata, la distribuzione agli assistiti avviene con cadenza mensile o bi-mensile (più raramente settimanale) e può avvenire a «domicilio» o presso una sede della OC stessa e i locali della OC in cui viene organizzata la distribuzione possono essere normalmente destinati ad altro uso ed essere gratuitamente messi a disposizione dalla struttura ospite;

- sono Comunità alloggio/case famiglie: strutture che garantiscono, in molti casi gratuitamente, un'accoglienza di tipo familiare a minori, disabili, adulti in difficoltà e/o in generale persone con problematiche psicosociali e che operano con un numero di utenti limitato;

- sono le «unità di strada»: gestite da forza volontaria che operano attraverso postazioni mobili, spesso in contesti metropolitani. Solitamente distribuiscono alimenti confezionati o freschi (panini imbottiti non farciti con salse, frutta ecc.) abbinati a bevande calde (the e latte), che vengono immediatamente consumati dall'utenza, generalmente persone senza fissa dimora.

anch'esso avallare un'applicazione flessibile delle regole di sicurezza alimentare.

Pertanto il legislatore nazionale, anziché individuare deroghe *ad hoc* degli obblighi di *food safety* per i soggetti sopra indicati, sembra «abbia scelto di promuovere un modello di gestione di queste attività benefiche ispirato più che da una logica di eccezione rispetto alle regole di sicurezza alimentare, da una logica di autocontrollo e autoregolamentazione, che non faccia venire meno l'obiettivo finale della tutela della salute di queste categorie "deboli", in quanto disagiate, di consumatori di alimenti»<sup>52</sup>.

D'altro canto, analizzando le proposte di miglioramento del sistema provenienti dagli *stakeholders*, contenute nel già citato documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, si può capire che le stesse, mirano, anziché a ottenere regole di eccezione, proprio a richiedere «un ruolo attivo da parte dei soggetti dei Servizi igiene alimenti e nutrizione (SIAN)<sup>53</sup> dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL come facilitatori e garanti a livello locale nel sostenere e favorire la donazione degli alimenti invenduti»<sup>54</sup> e/o alla creazione di un sistema di controllo che fac-

---

Più in generale nel manuale vengono affrontati i seguenti aspetti: il sistema di recupero, raccolta e distribuzione di alimenti ai fini di solidarietà sociale; il trasporto alimenti recuperati e raccolti; lo stoccaggio e conservazione; la preparazione degli alimenti; la distribuzione agli indigenti di: cibi pronti (es. panini, pasti cucinati, bevande ecc.) e alimenti non deperibili e deperibili preconfezionati e non.

<sup>52</sup> G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 39.

<sup>53</sup> Il SIAN, in veste di Autorità competente territoriale al controllo ufficiale in tema di sicurezza alimentare, è impegnato a conciliare la legge n. 155 del 2003 (del "buon samaritano") coi regolamenti (UE) di sicurezza alimentare attraverso: la verifica di fattibilità del riutilizzo a fini benefici dei prodotti alimentari invenduti presso grande distribuzione organizzata, laboratori, piccola-media distribuzione, ristorazione (mense, ristoranti); l'assistenza tecnica nello stabilire rigorosi criteri di selezione e conservazione degli alimenti condivisi con donatori (imprese alimentari) e riceventi (volontariato solidale, enti di assistenza) che li hanno fatti propri; la formazione in tema di sicurezza igienica e nutrizionale per gli operatori delle associazioni beneficiarie che ricevono e distribuiscono alimenti ai sensi della legge n. 155 del 2003.

Sugli aspetti igienico-sanitari nella donazione del cibo, vedi in particolare E. GUBERTI, *Gli aspetti igienico-sanitari nella donazione del cibo*, in *Ecoscienza*, 2014, p. 5.

<sup>54</sup> Tale ruolo potrebbe essere realizzato attraverso: la formazione e sensibilizzazione in tema di sicurezza igienica e nutrizionale degli operatori delle associazioni beneficiarie che acquisiscono e ridistribuiscono i prodotti alimentari; il supporto informativo e tecnico ai fini dell'interpretazione delle norme in materia di sicurezza alimentare; la diffusione/condivisione di buone pratiche già in essere e l'elaborazione di manuali di corretta prassi igienico sanitaria per la donazione ed il recupero del cibo, con validazione dell'Autorità sanitaria centrale. Infine si suggerisce il coinvolgimento di società scientifiche afferenti alla sanità pubblica (ad es., la Società italiana di igiene, medicina preventiva e sanità (SITI).

A livello locale come SIAN AULSS 20 di Verona sono state validate alcune procedure e protocolli sia di recupero del pane dalla distribuzione commerciale, sia di recupero dei pasti dalla ristorazione collettiva (mense scolastiche) attraverso controlli ufficiali comprensivi di



cia da garante della effettiva capacità delle onlus di gestire correttamente i prodotti donati, soprattutto quelli deperibili che richiedono la catena del freddo<sup>55</sup>.

3. Il report *Waste Watcher 2015*, presentato il 5 febbraio 2016 in occasione della terza *Giornata nazionale di prevenzione* dello spreco, rivela che in Italia, ogni anno, finiscono nella pattumiera generi alimentari per un valore di 8,4 miliardi di euro, pari a 6,7 euro settimanali a famiglia<sup>56</sup>.

Contestualmente, come mostra l'ultimo rapporto Caritas sulle povertà<sup>57</sup>, sempre in Italia – secondo gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT (anno 2015) – vivono in uno stato di povertà assoluta 1 milione 582 mila famiglie, per un totale di 4 milioni 598 mila persone. Si tratta del numero più alto dal 2005 ad oggi e, parlando di povertà assoluta, della forma più grave di indigenza, quella di chi non riesce ad accedere ai beni e servizi necessari per una vita dignitosa<sup>58</sup>.

---

verifiche analitiche, di verifiche di parametri igienico sanitari di sicurezza della filiera e di indicatori di aspetti organolettici e sensoriali (v. [http://bit.ly/procedure\\_AULSS\\_Verona](http://bit.ly/procedure_AULSS_Verona)). La validazione da parte dell'autorità sanitaria quale soggetto pubblico e istituzionale ha rafforzato le azioni e ha avuto un effetto “domino” di ulteriore diffusione.

Sulle attività dell'AULSS 20 Verona in materia di sprechi alimentari, si veda, in particolare, il contributo preparato per il PINPAS (disponibile all'indirizzo <http://bit.ly/15xoE1T>). In materia di linee guida per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale si vedano anche, oltre alle già citate linee guida della Regione Emilia Romagna, le linee guida *Dallo spreco alla solidarietà*, a cura di *Last Minute Market*, realizzate nell'ambito del Progetto Regionale (ER) di Contrasto alla povertà – Tavolo Beni Alimentari della Rete provinciale di Bologna, disponibili all'indirizzo: [http://bit.ly/lineeguida\\_LMM\\_Volabo](http://bit.ly/lineeguida_LMM_Volabo).

Infine, per uno sguardo alle linee guida adottate in altri paesi si veda la sezione *Guidelines for Food Donation* all'indirizzo [http://bit.ly/foodwaste\\_resourceLibrary](http://bit.ly/foodwaste_resourceLibrary).

<sup>55</sup> In particolare quest'ultima proposta è stata avanzata da Granarolo.

<sup>56</sup> *Waste Watcher* è l'Osservatorio permanente sugli sprechi alimentari delle famiglie italiane creato da *Last Minute Market*, società *spin-off* dell'Università di Bologna, di cui si è già detto.

<sup>57</sup> Il rapporto Caritas 2016 “*Vasi comunicanti*” su *povertà ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa* è disponibile *on line* al seguente indirizzo [http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri\\_2016/Rapporto\\_VasiComunicanti.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_VasiComunicanti.pdf).

Altri dati sono reperibili dal rapporto P. GARRONE, M. MELACINI, A. PEREGO, *Surplus Food Management Against Food Waste. Il recupero delle eccedenze alimentari. Dalle parole ai fatti*, 2014.

<sup>58</sup> Dal 2007, anno che anticipa lo scoppio della crisi economica, la percentuale di persone povere è più che raddoppiata, passando dal 3,1 al 7,6%. L'esame dei dati nel 2015, in linea con gli anni precedenti, dimostra una prevalenza delle difficoltà di ordine materiale (all'interno di tale categoria emergono le richieste legate per lo più ai bisogni primari, quali viveri, vestiario, accesso alla mensa, servizi di igiene personale, ecc.). Spiccano inoltre i casi di povertà economica (76,9%) e di disagio occupazionale (57,2%), seguiti dai problemi abitativi (25,0%).

Anche in considerazione dei predetti dati, il Parlamento italiano<sup>59</sup> ha approvato la legge n. 166 del 19 agosto 2016, “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”<sup>60</sup>.

La legge – che, tra l’altro, vuole rispondere alla necessità di un quadro di riferimento normativo semplificato, armonizzato e basato su incentivi in materia di donazione degli alimenti invenduti<sup>61</sup> – è stata approvata anche sulla spinta della Carta di Milano<sup>62</sup> che, scritta sotto l’egida del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sollecita l’adozione da parte delle istituzioni nazionali e internazionali di norme giuridiche per rendere effettivo il diritto al cibo, semplificare la normativa vigente in tema di *food security* e adottare misure per contrastare gli sprechi alimentari. In particolare, si legge nella Carta che «per far fronte in modo sostenibile alle sfide alimentari future è indispensabile adottare un approccio sistemico attento

---

<sup>59</sup> Relativamente alla competenza, si deve rilevare che la Commissione, in ragione della necessità di interventi coordinati, aveva individuato in questo campo l’UE come miglior “leader”; v. COMMISSIONE EUROPEA, *Impact Assessment On Measures Addressing Food Waste To Complete Swd (2014) 207 Regarding The Review Of Eu Waste Management Targets*, Bruxelles, 23 settembre 2014, SWD (2014) 289 final, p. 70.

<sup>60</sup> La legge è stata pubblicata nella *Gazz. uff.* n. 202 del 30 agosto 2016.

<sup>61</sup> L’art. 1 esplicita le ampie finalità della legge: «a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all’utilizzo umano; b) favorire il recupero e la donazione di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale; c) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull’ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti; d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*, adottato ai sensi dell’art. 180, comma 1-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e dal *Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare* previsto dal medesimo Programma e alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica; e) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle giovani generazioni».

Come sarà più ampiamente illustrato nelle conclusioni, la legge ha l’ambizione di realizzare obiettivi molto diversi tra loro che, oltretutto, toccano ambiti disciplinari differenti, con differenti competenze. La riduzione e prevenzione dei rifiuti rientra nella materia ambiente di competenza esclusiva dello Stato (art. 117 Cost., comma 2°, lett. s); l’alimentazione e la tutela della salute rientrano nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117 Cost., comma 3°); le politiche sociali rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni (art. 117 Cost., comma 4°).

<sup>62</sup> La Carta di Milano è un documento partecipato e condiviso, voluto dal Governo italiano, che richiama tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nelle tematiche legate alla *food security* (cittadini, associazioni, imprese, istituzioni nazionali e internazionali) ad assumersi le proprie responsabilità per garantire alle generazioni future di poter godere del diritto al cibo. Diversi sono i temi trattati: accesso a cibo sano, sufficiente e nutriente, acqua pulita ed energia, importanza del ruolo delle donne nell’alimentazione e nell’educazione, rispetto del suolo e delle risorse naturali e sostenibilità dei processi produttivi.

ai problemi sociali, culturali, economici e ambientali e che coinvolga tutti gli attori sociali e istituzionali». In tale contesto è così importante, si legge sempre nella Carta, «avere cura e consapevolezza della natura del cibo di cui ci nutriamo, informandoci riguardo ai suoi ingredienti, alla loro origine e al come e dove è prodotto, al fine di compiere scelte responsabili; consumare solo le quantità di cibo sufficienti al fabbisogno, assicurandoci che il cibo sia consumato prima che deperisca, donato qualora in eccesso e conservato in modo tale che non si deteriori; evitare lo spreco di acqua in tutte le attività quotidiane, domestiche e produttive».

Il fulcro della legge n. 166 del 2016 può essere individuato nelle regole concernenti la donazione di alimenti, contribuendo la stessa a disegnare un quadro normativo sicuramente più organico rispetto alla frammentata disciplina preesistente ma non necessariamente più chiaro ed efficace sotto il profilo della lotta agli sprechi.

Prima di entrare nel merito della legge, appare interessante soffermarsi su alcune definizioni date dalla stessa all'art. 2<sup>63</sup> e, in particolare, sulle definizioni, quasi sovrapponibili, di «eccedenze alimentari»<sup>64</sup> e di «spreco alimentare»<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Per quanto concerne le definizioni di «operatore del settore alimentare», «termine minimo di conservazione» e «data di scadenza», la legge, pur non richiamando espressamente la disciplina europea, riproduce essenzialmente le definizioni ivi contenute.

<sup>64</sup> V. art. 2, lett. c), «eccedenze alimentari»: i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione.

<sup>65</sup> V. art. 2, lett. d), «spreco alimentare»: l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti.

Altra prospettiva (FAO, *Global Food Losses and Food Waste - Extent, causes and prevention*, 2011), invece, contrappone il concetto di perdita (*loss*) con quello di spreco (*waste*) facendo riferimento al momento temporale in cui si verificano lo spreco e la perdita: «*Food losses refer to the decrease in edible food mass throughout the part of the supply chain that specifically leads to edible food for human consumption. Food losses take place at production, post-harvest and processing stages in the food supply chain. Food losses occurring at the end of the food chain (retail and final consumption) are rather called 'food waste', which relates to retailers' and consumers' behavior*». Entrambe le definizioni tengono conto solo del cibo destinato all'alimentazione dell'uomo, escludendo ciò che non è commestibile e i mangimi per animali. Ne consegue che il cibo che originariamente era destinato al consumo umano ma che esce successivamente dalla catena alimentare per essere destinato ad altri fini (mangimi,

Infatti, come osservato, «entrambe le definizioni fanno riferimento a prodotti alimentari che non giungono al consumatore finale per ragioni diverse, lungo qualunque fase della filiera. L'unica differenza attiene alla destinazione dello spreco alimentare, rispetto alle eccedenze, ovvero lo smaltimento»<sup>66</sup>. In altre parole, lo “spreco” – che seguirebbe, quindi, dal punto di vista logico/temporale l'eccedenza – si configurerebbe come l'esito *negativo* delle eccedenze.

È vero che, così come formulate, le definizioni non contribuiscono a fare chiarezza su una problematica giuridica di rilevante importanza, ossia quando un alimento diventa *rifiuto*<sup>67</sup> e quando, invece, può essere recuperato per un altro fine comunque utile da un punto di vista economico. Però non può omettersi di considerare che la definizione di spreco alimentare contenuta nella legge è assimilabile a quella di “rifiuto alimentare” contenuta nella proposta di direttiva della Commissione a modifica della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti<sup>68</sup> (art. 3, punto 4-*bis*) quale «prodotto alimentare (ivi comprese le parti non commestibili) andato perso nella catena di approvvigionamento alimentare, esclusi i prodotti alimentari reindirizzati verso usi di materiali quali bioprodotto, mangimi, oppure destinati alla redistribuzione»<sup>69</sup>.

Infatti, secondo l'approccio utilizzato dalla Commissione, il “re-indirizzamento” (verso bioprodotto, mangimi, redistribuzione, ecc.) impedisce che il prodotto (originariamente) alimentare diventi rifiuto. Similmente nella legge italiana, “l'uso alternativo” del prodotto segna il discrimine tra eccedenza e

---

bioenergia) è considerato *comunque* come “*food loss or waste*”. Questo approccio pertanto distingue (anche) tra “*planned*” *non-food uses* e “*unplanned*” *non-food uses*, contabilizzati come perdita/spreco.

<sup>66</sup> L'osservazione è di L. COSTANTINO, *La proposta di legge contro gli sprechi alimentari*, cit., p. 406 ss.

<sup>67</sup> Su tale problematica giuridica si rinvia a P. LATTANZI, *op. cit.*, p. 280 e alla bibliografia ivi citata.

<sup>68</sup> Si tratta della Proposta di direttiva del 2 luglio 2014 che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (COM (2014) 397 def).

<sup>69</sup> Il Parlamento EU – nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE – evidenziando l'assenza di una definizione armonizzata di “spreco alimentare” e l'esistenza di confusione in merito alla definizione del medesimo concetto con quello di “rifiuto alimentare”, aveva sollecitato la Commissione (punto 15) «a presentare una proposta legislativa che definisca la tipologia di “spreco alimentare” e, in tale contesto, a elaborare una definizione distinta per i residui alimentari per biocarburanti o rifiuti organici, che sono distinti dai rifiuti alimentari ordinari giacché sono riutilizzati a fini energetici».

spreco. Deve, però, essere segnalato un possibile elemento di discrasia nel fatto che la disciplina nazionale, parlando di «scarto», fa presupporre una *volontà* di escludere il prodotto dal commercio, mentre la direttiva, attraverso l'espressione «andato perso» sembra richiamare motivazioni esterne/estranee alla volontà (ad esempio, le perdite agricole possono essere influenzate da eventi climatici che sono al di fuori del controllo sia dei decisori politici, sia dei produttori)<sup>70</sup>.

La necessità di avere definizioni comuni a livello europeo e globale, sulla base delle quali improntare una strategia di lotta agli sprechi coordinata, è stata da tempo segnalata da tutti i soggetti e tutte le istituzioni che a vario titolo si occupano del problema<sup>71</sup>. Sennonché, proprio perché gli sprechi si possono verificare lungo tutta la filiera, e per diverse ragioni, sarebbe importante e utile avere chiare definizioni (anche plurime ma tra loro coerenti) nei differenti stadi della *food chain*<sup>72</sup>.

Tornando alle disposizioni che concernono la donazione di alimenti invenduti, l'art. 3 detta le *modalità* di cessione gratuita, da parte degli operatori del settore alimentare, delle eccedenze alimentari ai soggetti donatari<sup>73</sup>, direttamente o mediante incarico ad altro soggetto donatario. La nor-

---

<sup>70</sup> In Gran Bretagna, il *Waste Resources Action Program* (WRAP) propone una definizione di *food waste* distinguendo tre categorie. 1) *Evitabile*: si tratta di cibo e bevande gettati via pur essendo ancora commestibili (ad esempio, pezzi di pane, mele, carne ecc.); 2) *possibilmente evitabile*: cibo e bevande che alcune persone consumano e altre no (ad esempio, croste di pane), o cibo che può essere commestibile, se cucinato in un modo piuttosto che in un altro (ad esempio, la buccia delle patate ecc.); 3) *inevitabile*: sprechi risultanti dalla preparazione di cibo o bevande che non sono, e non potrebbero essere, commestibili (ad esempio, ossa di carne, bucce d'uovo, di ananas ecc.).

<sup>71</sup> *Ex multis v.* Parere Comitato economico e sociale europeo del 2013, cit.

<sup>72</sup> L'esigenza di diverse definizioni di spreco a seconda dello stadio della catena alimentare in cui si verifica è stata da ultimo segnalata dal Consiglio UE che richiama anche le conclusioni del progetto *Fusions (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies)*, Programma europeo di ricerca e sviluppo tecnologico (7PQ), lanciato nell'agosto 2012; reperibili on line all'indirizzo <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/en/pdf>.

In precedenza anche la Commissione (*Impact Assessment on Measures Addressing Food Waste to Complete SWD* (2014) 207 – *Regarding the Review of EU Waste Management Targets*, 2014) aveva affermato la necessità di azioni mirate, in quanto «se si stabilisce uno scopo troppo ampio per il *target*, come per esempio uno scopo che includa lo spreco alimentare dalla produzione primaria fino al consumo, si rischia di avere un *target* difficile da gestire e problemi di misurazione troppo grandi».

<sup>73</sup> Per soggetti donatari, in questo contesto si intendono: «gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi i soggetti di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460» (art. 2).

ma precisa che tale cessione deve essere destinata *prioritariamente* a favore di persone indigenti; le eccedenze alimentari che, invece, *non* sono idonee al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per altre destinazioni, come il compostaggio.

Possono essere ceduti anche gli alimenti che presentano “irregolarità” di etichettatura, purché le stesse non riguardino la data di scadenza, le sostanze e i prodotti che provocano allergie e intolleranze. È inoltre consentita la cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli, in campo o di allevamento, idonei al consumo umano e animale: le fasi di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli, effettuate direttamente dai soggetti donatori o da loro incaricati, sono svolte sotto la responsabilità di chi le effettua e nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare.

Sotto il profilo della responsabilità della corretta conservazione, è rilevante l’art. 5 “Requisiti e conservazione delle eccedenze alimentari per la cessione gratuita”, il quale dispone che gli operatori del settore alimentare, che effettuano cessioni gratuite, devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti: ciò deve essere comunque in linea con quanto stabilito dal reg. (CE) n. 852/2004 sull’igiene dei prodotti alimentari e dall’art. 1, comma 236°, della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) in materia di corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti oggetto di distribuzione gratuita da parte delle organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale. I predetti operatori sono considerati, infatti, responsabili – in base alle norme della legge n. 155 del 2003 (la già citata legge del *buon samaritano*<sup>74</sup>) – del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione. È, infatti, previsto che gli operatori del settore alimentare effettuino una selezione degli alimenti in base ai requisiti di qualità e di igiene; sempre agli stessi compete l’adozione delle misure necessarie ad evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati a diversi impieghi.

Un profilo di novità rispetto alla disciplina previgente lo si può riscontrare nel combinato disposto degli artt. 7 e 13 che estende agli enti pubblici<sup>75</sup> sia l’equiparazione al consumatore finale, di cui alla legge del *buon*

---

<sup>74</sup> V. par. 2.

<sup>75</sup> Tali enti, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, devono promuovere e attuare attività d’interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale, nonché attraverso forme di mutualità.

*samaritano*<sup>76</sup>, sia l'applicazione della disciplina sulle garanzie del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito ed impiego degli alimenti oggetto di distribuzione gratuita agli indigenti<sup>77</sup>.

Come detto, le *food banks* e le organizzazioni caritatevoli hanno accolto con favore la legge, soprattutto per le semplificazioni amministrativo-burocratiche introdotte attraverso l'alleggerimento degli obblighi di comunicazione telematica agli uffici della competente amministrazione finanziaria o ai comandi del Corpo della guardia di finanza. Sotto questo profilo, la novità di maggior rilievo riguarda i criteri di esenzione dall'obbligo di effettuare la predetta comunicazione<sup>78</sup>: questa, infatti, può essere omessa nel caso di alimenti facilmente deperibili e quando il valore dei beni ceduti non è superiore a 15 mila euro per ogni singola cessione effettuata nel corso del mese cui si riferisce la comunicazione medesima (art. 16)<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> V. art. 13, comma 1°. L'art. 1 della legge 25 giugno 2003, n. 155, è sostituito dal seguente: «Art. 1. *Distribuzione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale* – Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi i soggetti di cui all'art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti agli indigenti, sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli stessi».

Quest'ultimo principio di equiparazione viene posto dalla novella di cui all'art. 13 con riferimento non solo agli alimenti, ma anche ai farmaci e a qualsiasi altro prodotto, distribuiti gratuitamente, a fini di beneficenza, da parte dei summenzionati soggetti (art. 15).

<sup>77</sup> Art. 7, comma 1°, «All'art. 1, comma 236°, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, le parole: 'Le organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460' sono sostituite dalle seguenti: 'Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale, nonché attraverso forme di mutualità, compresi i soggetti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460'». Resta ferma la norma che esclude, in ogni caso, il principio di equiparazione al consumatore finale per gli operatori del settore alimentare che cedano gratuitamente a indigenti prodotti alimentari di loro proprietà (cfr. il comma 237° del citato art. 1 della legge n. 147 del 2013).

L'estensione della platea dei soggetti potenzialmente destinatari delle cessioni di alimenti invenduti era stata auspicata da diversi attori del sistema. V. a tal proposito il documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, cit., p. 8.

<sup>78</sup> La comunicazione, da effettuarsi entro la fine del mese cui si riferiscono le cessioni in essa indicate, deve contenere l'indicazione della data, dell'ora e del luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni nonché dell'ammontare complessivo, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita.

<sup>79</sup> Il precedente limite previsto dalla legge di stabilità 2014 era di 5.000 euro. Anche su

4. La legge tenta di affrontare anche l'annoso problema del corretto significato del *termine minimo di conservazione* (t.m.c.)<sup>80</sup>.

Le criticità derivanti dallo stesso sono essenzialmente dovute alla sua errata omologazione, da parte di alcuni consumatori, alla data di scadenza<sup>81</sup> che, invece, inerisce alla sicurezza igienico-sanitaria del prodotto<sup>82</sup>.

---

questo punto la legge ha aderito alle proposte degli *stakeholders* contenute nel documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, cit.

Inoltre, per ogni singola cessione, deve essere predisposto un documento di trasporto progressivamente numerato o un documento equipollente (contenente l'indicazione della data, degli estremi identificativi del cedente, del cessionario e dell'eventuale incaricato del trasporto, nonché della qualità, della quantità o del peso dei beni ceduti).

Il soggetto beneficiario deve effettuare un'apposita dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti, da conservare agli atti dell'impresa cedente, con l'indicazione degli estremi dei documenti di trasporto o di documenti equipollenti corrispondenti ad ogni cessione, in cui si attesta l'impegno a utilizzare direttamente i beni ricevuti in conformità alle finalità istituzionali, e che, a pena di decadenza dai benefici fiscali previsti (di cui si dirà tra breve), verranno utilizzati a fini di solidarietà sociale, senza scopo di lucro.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Tavolo permanente di coordinamento di cui all'art. 8, può individuare per decreto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, gli altri prodotti destinati a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro, che possono rientrare nel campo di applicazione della legge.

<sup>80</sup> Il t.m.c. indica «la data fino alla quale un prodotto alimentare conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione. Gli alimenti che hanno superato tale termine possono essere ceduti ai sensi dell'art. 4, garantendo l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione»; v. art. 2, lett. *f*). La definizione, pur non espressamente richiamandola, si rifà alla definizione contenuta nel reg. (UE) n. 1169/2011 (art. 2, lett. *s*).

Per completezza, si fa osservare che la medesima disposizione si occupa anche dei prodotti della panificazione disponendo (comma 3°) che: «prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico, che, non essendo stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risultano eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione, i produttori artigianali o industriali, la ristorazione organizzata, inclusi gli agriturismi, e la ristorazione collettiva, possono essere donati a soggetti donatari». Sulle specifiche problematiche inerenti ai prodotti della panificazione si veda M. BENOZZO, *Il reso del pane nei rapporti tra panificatore e rivenditori al dettaglio: alimento, mangime, rifiuto*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, p. 3.

<sup>81</sup> Ai sensi della legge in esame, costituisce data di scadenza: «la data che sostituisce il termine minimo di conservazione nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico oltre la quale essi sono considerati a rischio e non possono essere trasferiti né consumati» (art. 2, lett. *g*). Il reg. (UE) n. 1169/2011, all'Allegato X, precisa le modalità di indicazione della data di scadenza, la quale deve essere indicata con la dicitura “da consumare entro” seguita dall'indicazione del giorno e del mese ed eventualmente dell'anno. Inoltre, nel caso di alimenti congelati, si prevede l'apposizione della dicitura “congelato il”.

<sup>82</sup> Si legge nel *Parere del Comitato economico e sociale europeo* sul tema «*Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari*» (2013/C 161/08), punto 3.2.3, che: «Uno studio condotto a Bruxelles sul contenuto della spazzatura domestica indica che gli sprechi alimentari arrivano all'11,7% dei rifiuti domestici lordi. Essi sono costituiti per il 47,7% da prodotti consumati parzialmente, per il 26,7% da prodotti scaduti e per il 25,5% da resti di cucina».



Decorsa la data di scadenza, l'alimento non può più essere immesso nel mercato, nemmeno a titolo gratuito, in quanto "a rischio" per la salute del consumatore<sup>83</sup>. Il t.m.c., invece, fa riferimento ad *altri* requisiti del prodotto concernenti per lo più le sue caratteristiche organolettiche, sensoriali, nutrizionali<sup>84</sup>.

Le industrie alimentari con un marchio da difendere temono di essere danneggiate dalla notizia di intossicazioni e, conseguentemente, si concedono ampi margini di errore relativamente al tempo sufficiente perché un prodotto possa causare danni alla salute, anche considerando il non corretto comportamento di conservazione sia dei venditori, sia del consumatore<sup>85</sup>.

La legislazione europea non detta alcuna specifica disposizione riguardo agli alimenti che hanno superato il t.m.c.<sup>86</sup> ma la Corte di giustizia, con una sentenza pronunciata sotto il vigore della direttiva 2000/13/CE<sup>87</sup>, ha affermato che «il prodotto con t.m.c. scaduto può essere ciononostante mantenuto legittimamente in commercio», in quanto tale alimento non rientra nell'armonizzazione operata dalla predetta direttiva. Ne deriva che compete agli Stati membri decidere come disciplinare gli alimenti con t.m.c. scaduto. Sul punto era intervenuto anche il Parlamento europeo che aveva esortato gli Stati e la Commissione a spiegare il significato delle due diverse diciture<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Ciò è espressamente dichiarato dall'art. 24 del reg. (UE) n. 1169/2011.

<sup>84</sup> L'Allegato X del reg. (UE) n. 1169/2011 indica alcune categorie di prodotti che mantengono inalterate le proprie caratteristiche per un lungo periodo di tempo e per le quali non è necessaria l'indicazione del t.m.c.

<sup>85</sup> Su tali aspetti v. T. STUART, *Sprechi*, Mondadori, Milano, 2009, p. 63 ss.

<sup>86</sup> Si precisa, inoltre, che il reg. (UE) n. 1169/2011 non vieta, come fa con riferimento alla data di scadenza, l'immissione in commercio di prodotti con t.m.c. scaduto, limitandosi a stabilire che: «Per assicurare un'applicazione uniforme del modo d'indicare il t.m.c. di cui all'Allegato X, punto 1, lett. c), la Commissione può adottare atti di esecuzione che definiscono le norme al riguardo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'art. 48, par. 2»; v. art 24, par. 3.

<sup>87</sup> Sentenza della Corte di giustizia 13 marzo 2013, in causa C-229/01, *Muller*, in *Racc.* 2003, pag. I-2605 ss.

<sup>88</sup> Si veda la *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE* (2011/2175(INI)) in cui, al punto n. 32, «si ricordano i risultati dell'inchiesta condotta dalla Commissione (*Consumer Empowerment in the EU* – SEC (2011) 0469), secondo cui il 18% dei cittadini europei interrogati non comprenda la dicitura 'da consumarsi preferibilmente entro'; chiede pertanto alla Commissione e agli Stati membri di spiegare il significato delle diciture sulle etichette degli alimenti ('da consumarsi preferibilmente entro il', 'data di scadenza' e 'da consumare entro'), sia per ridurre l'incertezza del consumatore riguardo alla commestibilità degli alimenti che per fornire al pubblico informazioni esatte, segnatamente per quanto riguarda la data di conservazione minima 'da consumarsi preferibilmente entro il' che si riferisce alla qualità, mentre la dicitura 'da consumare entro' si riferisce alla sicurezza

Così, all'art. 4, la legge afferma espressamente che sono consentite le cessioni di prodotti alimentari *anche* oltre il termine minimo di conservazione, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione. Le eccedenze alimentari, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e della data di scadenza, possono essere ulteriormente trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali. Il riferimento alle «idonee condizioni di conservazione» e al «rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza» non è superfluo, in quanto l'immissione in vendita di un alimento dopo la scadenza del t.m.c. ha dato luogo in Italia a errati (e ormai superati) orientamenti giurisprudenziali dovuti proprio alla sbagliata assimilazione «di una condizione estrinseca (la scadenza del termine minimo di conservazione o della data di scadenza) con una condizione intrinseca (il cattivo stato di conservazione)»<sup>89</sup>. Si può ormai affermare che si configura il *reato* di cui all'art. 5, lett. *b*), legge n. 283 del 1962<sup>90</sup> solo nel caso di inosservanza delle regole di conservazione delle sostanze alimentari<sup>91</sup>.

---

del prodotto, per aiutare i consumatori ad operare scelte oculate; esorta la Commissione a pubblicare un manuale di facile consultazione sull'utilizzo dei prodotti prossimi alla data di scadenza, garantendo in tal modo la sicurezza dei doni alimentari e dell'alimentazione animale, basandosi sulle migliori pratiche degli operatori nella filiera alimentare al fine, ad esempio, di soddisfare meglio e più velocemente la domanda e l'offerta».

<sup>89</sup> S. RIZZIOLI, *Il termine minimo di conservazione e la data di scadenza*, in COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 219. Il predetto orientamento giurisprudenziale era fondato sull'interpretazione che riconduceva alla fattispecie di "cattivo stato di conservazione" di cui all'art. 5, lett. *b*), legge n. 283 del 1962 (che prevede un reato di pericolo), la condizione in cui versano gli alimenti posti in commercio dopo la scadenza del t.m.c. Su tale interpretazione si vedano Cass. pen., Sez. IV, 28 maggio 1985, in *Foro it.*, 1987, II, c. 322 e Cass. pen. Sez. VI, 18 marzo 1994, in *Riv. trim., dir. pen. Economia*, 1995, 1466 (s.m.) e più recentemente Cass. pen., Sez. II, 19 gennaio 2011, n. 9276. Si v. anche F.G. PAGLIARI, *Alimenti scaduti: limiti e deroghe alla vendita*, in *Altalex*, 3 maggio 2014.

<sup>90</sup> L'art. 5, lett. *b*), della legge n. 283 del 1962 afferma che: «È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari: [...] *b*) in cattivo stato di conservazione».

<sup>91</sup> Rilevante è stata la sentenza Cass. pen., Sez. un., 4 gennaio 1996, n. 790. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, infatti, superando il precedente orientamento giurisprudenziale, hanno negato l'equiparazione tra alimento "scaduto" e alimento "in cattivo stato di conservazione", precisando che la stessa era basata sulla presunzione – del tutto errata – che gli alimenti si deteriorano *automaticamente* per il solo fatto del superamento del "termine di scadenza".

Sul punto si veda sempre S. RIZZIOLI, *op. cit.*, p. 220, il quale evidenzia che «l'equiparazione tra alimenti scaduti e alimenti in cattivo stato di conservazione è negata anche dalla circostanza che il legislatore ha inteso punire autonomamente (sebbene con sanzione amministrativa pecuniaria) l'immissione in commercio di cibi con data di scadenza ormai decorsa (art. 18, d.lgs. n. 109 del 1992)».

Cfr. F.G. PAGLIARI, *op. cit.*, il quale evidenzia come si consideri, invece, *illecito ammi-*

L'art. 4 in esame, pertanto, è significativo perché chiarisce definitivamente quanto già la giurisprudenza aveva affermato: gli alimenti con t.m.c. spirato, purché in corretto stato di conservazione, possono essere venduti e/o donati, non dando luogo la fattispecie nemmeno a illecito amministrativo. Ciò non toglie che il consumatore, se non adeguatamente informato, possa continuare a confondere i due diversi significati<sup>92</sup>.

5. Dall'ultimo report *Waste Watcher 2015*<sup>93</sup>, emergono anche alcuni dati interessanti riguardo alla relazione che gli Italiani hanno con il cibo e alle loro scelte di acquisto.

Recentemente è emersa una nuova attenzione per la qualità e, conseguentemente, c'è una maggiore disponibilità a spendere di più<sup>94</sup> ma, contraddittoriamente, nello stesso tempo, «cresce la modalità di riduzione del costo» nel senso che è più che raddoppiato il numero di quelli che affermano di avere altre priorità rispetto al cibo e di voler spendere il meno possibile per questo tipo di acquisti (da 5 a 12%).

Relativamente al problema dello spreco, gli Italiani mostrano di essere sensibili al problema<sup>95</sup> ma, nello stesso tempo, meno della metà degli intervistati ritiene che la quantità di cibo buttato sia rilevante<sup>96</sup>. Segno evidente

---

*nistrativo* la vendita del prodotto privo del termine minimo di conservazione o con data di scadenza spirata (Cass. pen., Sez. III, 14 maggio 2013, n. 26413, in *Diritto & Giustizia*, 19 giugno 2013), ritenendo peraltro possibile l'emergere di un reato solo se tale prodotto presenti, in seguito ad analisi appropriate, vizi tali da nuocere alla salute del consumatore e costituisca altresì reato di tentativo di "frode in commercio" l'ipotesi in cui la data di scadenza o il termine di conservazione vengano alterati ed i detti prodotti vengano esposti per la vendita.

<sup>92</sup> Nel Position Paper *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa* era stata avanzata la proposta di prevedere comunque un termine (30 giorni) entro il quale il prodotto con t.m.c. scaduto può essere ceduto, ma si deve considerare che il termine sopra indicato non può essere valido per tutti gli alimenti.

<sup>93</sup> Il rapporto è disponibile *on line* all'indirizzo [http://www.lastminutemarket.it/media\\_news/wp-content/uploads/2014/05/SWG\\_EXPO-6-giugno-2015....compressed.pdf](http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2014/05/SWG_EXPO-6-giugno-2015....compressed.pdf).

L'indagine è stata condotta nei giorni 25-27 maggio 2015 su un campione composto da 1.500 famiglie stratificato per quote in base ad alcuni parametri (sesso, età, macro-area di residenza, ampiezza del comune di residenza)

<sup>94</sup> Infatti, dal 2014, è aumentata la percentuale degli Italiani che presta attenzione al cibo di qualità (da 23 a 30%). Ma la stessa indagine afferma anche che gli italiani hanno sostanzialmente un atteggiamento molto pragmatico nei confronti del cibo in quanto comprano al prezzo che ritengono giusto (su questo fronte la percentuale è scesa sensibilmente rispetto al 2014 passando da 72 a 58%).

<sup>95</sup> L'83% degli italiani è preoccupato (50% abbastanza e 33% molto) relativamente al problema degli sprechi.

<sup>96</sup> A fronte del 44% degli italiani che pensano che la quantità di cibo sprecata giornalmente sia grande (aumentata del 10% rispetto al 2014), c'è una quota del 34% che pensa che la quantità sprecata sia invece piccola.

questo che, pur essendoci la percezione del problema, sfugge la gravità dello stesso.

In considerazione del fatto che la maggior parte dei consumatori erroneamente ritiene che lo spreco maggiore sia addebitabile alla grande distribuzione e che, invece, l'eccesso di acquisto e la cattiva conservazione dei cibi non abbia significativa influenza tra le cause dello spreco<sup>97</sup>, la legge opportunamente dà notevole spazio alle misure volte alla formazione/educazione<sup>98</sup>. Ciò anche in ossequio a quanto previsto nel PINPAS che, nell'individuare le azioni prioritarie per la lotta allo spreco<sup>99</sup>, dà, appunto, grande rilevanza alle attività di educazione, formazione, comunicazione, sensibilizzazione e condivisione, prevedendo anche percorsi educativi e formativi rivolti alle scuole di ogni ordine e grado<sup>100</sup>.

Sulla scorta di quanto scritto nel predetto *Piano*, le misure previste dalla legge si sviluppano fundamentalmente lungo due direttrici. Da un lato, si vogliono promuovere comportamenti virtuosi "diffusi", disponendo che «la RAI assicuri un numero adeguato di ore di trasmissione televisive e radiofoniche dedicate all'informazione e alla sensibilizzazione verso comportamenti improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità e all'adozione di misure volte a ridurre (tra l'altro) gli sprechi alimentari (art. 9, comma 1°)<sup>101</sup>. Dall'altro, il legislatore interviene con un'attività di educazione/

---

<sup>97</sup> Gli italiani attribuiscono la responsabilità dello spreco a: supermercati (36%), ristoranti (16%), famiglie (15%), mense scolastiche (12%), ospedali (11%), mense aziendali e altre mense (8%).

<sup>98</sup> Ciò avverrà mediante campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e riduzione degli sprechi da parte dei Ministeri coinvolti. Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai temi del diritto al cibo, dell'impatto sull'ambiente e sul consumo di risorse naturali e alle possibili misure per il contrasto degli sprechi medesimi. La legge prevede che le campagne informative sulla prevenzione della produzione di rifiuti alimentari riguardino pratiche virtuose nelle attività della ristorazione che consentano ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo.

<sup>99</sup> Tali azioni sono: educazione e formazione, comunicazione, sensibilizzazione e condivisione, documentazione e dati, ricerca e interventi normativi, donazioni e devoluzioni, acquisti (*Green Public Procurement*), accordi volontari, trasformazione, responsabilità sociale delle imprese, innovazione sociale.

<sup>100</sup> Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (si veda *Nutrition for health and development* – <http://www.who.int/nutrition/en/>) e la FAO (si veda *Nutrition education and consumer awareness* – <http://www.fao.org/ag/humannutrition/nutritioneducation/49739/en/>) l'educazione alimentare dovrebbe contribuire al generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui attraverso la promozione di adeguate abitudini alimentari, l'eliminazione di comportamenti alimentari scorretti, l'uso di manipolazioni più igieniche degli alimenti e un più efficiente utilizzo delle risorse alimentari.

<sup>101</sup> Tali trasmissioni dovrebbero perseguire anche la finalità di indurre il consumatore a tenere comportamenti volti alla riduzione degli sprechi energetici o di altro genere. È rimessa al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, sentiti gli altri Ministeri coinvolti,

formazione più mirata rivolta ai giovani, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche.

Inoltre, con particolare riguardo al settore della ristorazione, le regioni possono stipulare accordi o protocolli d'intesa per promuovere comportamenti responsabili idonei a ridurre lo spreco di cibo e fornire ai ristoratori contenitori riciclabili, tali da permettere ai clienti l'asporto dei propri avanzi (art. 9, comma 4<sup>o</sup>)<sup>102</sup>.

Relativamente alla formazione, è interessante rilevare che il già citato documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa* aveva sviluppato la predetta azione su due livelli. Accanto alle misure rivolte alla categoria latamente intesa del consumatore, alcuni *stakeholders* avevano indicato l'opportunità di azioni specificatamente rivolte ai soggetti beneficiari, ad esempio attraverso la predisposizione e attivazione di un servizio di assistenza informativa (e delle relative procedure) in grado di supportare le imprese che intendono donare le eccedenze alimentari; o mediante l'elaborazione a livello nazionale di «accordi/intese di programma tipo» tra i diversi attori coinvolti nel sistema delle donazioni; o, ancora, attraverso la predisposizione di una «cassetta degli attrezzi sullo spreco» a livello nazionale, che gli enti pubblici possano usare per le proprie campagne di comunicazione sugli sprechi alimentari; oppure, infine, mediante l'avvio di iniziative informative/di sensibilizzazione per incoraggiare e stimolare le imprese a donare le eccedenze. Ciononostante relativamente alla formazione dei soggetti beneficiari, la normativa non dispone nulla.

La legge prevede anche alcune norme incentivanti di natura fiscale<sup>103</sup>.

---

la promozione, presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, di percorsi mirati all'educazione alimentare, a una produzione alimentare ecosostenibile e alla sensibilizzazione contro lo spreco di alimenti e sugli squilibri esistenti a livello nazionale e internazionale nell'accesso al cibo.

Sull'educazione del consumatore intesa come diritto fondamentale e come oggetto di politiche pubbliche nell'ambito del diritto alimentare, si veda E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496.

<sup>102</sup> La legge demanda al Ministero della salute la definizione, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della stessa, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Province autonome-Città e Autonomie locali, delle linee di indirizzo per gli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti (art. 10).

<sup>103</sup> Sul punto C. BAZERGI, F.H. MCKAY, M. DUNN, *The Role of Food Banks in Addressing Food Insecurity: A Systematic Review*, in *Journal of community health*, 2016, 41 (4), pp. 1-9, ritengono importante educare sia lo staff delle associazioni, sia i donatori riguardo ai prodotti più appropriati da ridistribuire, per migliorare la capacità delle *food banks* di contribuire a ridurre l'insicurezza alimentare.

L'art. 17 conferisce al comune la facoltà di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti alle utenze non domestiche (TARI) relative ad attività che producono e distribuiscono beni alimentari,<sup>104</sup> purché tali attività comportino cessione a titolo gratuito, direttamente o indirettamente, dei predetti beni agli indigenti e alle persone in condizioni di bisogno o per l'alimentazione animale<sup>105</sup>.

Relativamente alle misure incentivanti si deve ricordare che la comunicazione telematica, di cui si è detto in precedenza, sarà valida anche ai fini dell'applicazione del comma 15° dell'art. 6 della legge 13 maggio 1999, n. 133 recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", secondo cui i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per carenza o errori di confezionamento, di etichettatura, di peso o per altri motivi simili, nonché per prossimità della data di scadenza, ceduti gratuitamente (ai soggetti indicati nell'art. 10, n. 12, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), si considerano distrutti ai fini dell'Iva<sup>106</sup>.

Il comma 5° dell'art. 16 della legge n. 166 del 2016 adegua alle nuove disposizioni anche l'art. 13 del d.lgs. n. 460 del 1997, che disciplina, fra l'altro, le cessioni gratuite dei beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa<sup>107</sup> e che stabilisce la totale deducibilità dal reddito dei costi di produzione o di acquisto delle derrate alimentari e dei prodotti farmaceutici che, in alternativa, sarebbero stati eliminati dal circuito commerciale. La legge estende l'ambito di applicazione della disciplina in questione sia *soggettivo*, coerentemente alla definizione di soggetti donatari data dalla legge, sia *oggettivo*, aggiungendo alle derrate alimentari e dei pro-

---

<sup>104</sup> La norma modifica l'art. 1, comma 652°, della legge di stabilità per il 2014.

<sup>105</sup> Relativamente al sistema degli incentivi, il documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, cit., suggeriva l'introduzione di un sistema premiale uniforme per chi dona, costruito sul "modello Francese" (detrazione dell'imposta del 60% del valore delle donazioni fino a un massimo del 5 per mille del fatturato), evitando l'applicazione di criteri disomogenei a livello dei singoli comuni (meccanismi di tariffazione puntuale diversi da Comune a Comune).

<sup>106</sup> Il comma 6° dell'art. 15 apporta una serie di modifiche, in virtù delle quali si consente di detrarre l'Iva pagata sui prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per carenza o errori di confezionamento, di etichettatura, di peso o per altri motivi simili nonché per prossimità della data di scadenza o del t.m.c., purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione, se detti prodotti sono ceduti gratuitamente a enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle onlus. La norma li considera, infatti, distrutti agli effetti dell'Iva.

<sup>107</sup> Si tratta della disposizione che ha disposto il riordino della normativa degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

dotti farmaceutici altri prodotti destinati a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro, da individuare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Inoltre, con lo scopo di promuovere la donazione e distribuzione delle derrate alimentari, la legge prevede, in attuazione di quanto già disposto all'art. 58 del d.l. n. 83 del 2012<sup>108</sup>, l'integrazione – con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali – delle funzioni e della composizione del *Tavolo permanente di coordinamento* di cui al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali del 17 dicembre 2012. Al Tavolo viene così attribuito il compito di promuovere iniziative, indirizzi e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, con funzioni consultive, propositive, di monitoraggio e di formulazione di progetti e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi e alla distribuzione delle eccedenze<sup>109</sup>.

6. L'approvazione della legge (troppo) frettolosamente definita “contro gli sprechi” è stata accompagnata da proclami entusiastici della politica e accolta molto positivamente dal mondo delle organizzazioni caritatevoli.

Sicuramente la recente normativa ha il merito, dopo la conclusione di EXPO 2015, di mantenere alta l'attenzione su una problematica complessa, ma proprio tale complessità richiederebbe coordinati interventi multilivello che non possono esaurirsi in norme incentivanti le donazioni.

Per esprimere una valutazione sul recente intervento normativo, può essere utile fare qualche considerazione sull'omologa legge francese – *Loi n. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* – soprattutto in considerazione del fatto che l'approccio al problema utilizzato dal legislatore d'oltralpe appare diametralmente opposto, basandosi su misure essenzialmente impositive.

La legge, che apporta modifiche alla parte generale dedicata ai rifiuti del Codice dell'ambiente francese, è composta da soli quattro articoli e si caratterizza innanzitutto per una contraddizione di fondo. Infatti, sebbene all'art. 1 venga precisata la gerarchia delle azioni da mettere in campo per evitare lo spreco alimentare (prevenzione, recupero degli invenduti per il consumo umano, per l'alimentazione animale, utilizzo delle eccedenze ali-

---

<sup>108</sup> Il decreto legge sopra citato è stato poi convertito con modifiche nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

<sup>109</sup> Il Tavolo è composto da un totale di 29 soggetti e le sue attività, che devono essere relazionate annualmente alle Camere, sono rese pubbliche nel sito internet del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

mentari a fini energetici<sup>110</sup>), la legge si limita a intervenire *solo* con misure per il recupero dei beni alimentari invenduti<sup>111</sup>, innanzitutto *vietando* alla Gdo di gettare o rendere non commestibili gli alimenti non venduti<sup>112</sup>.

Pur nella non felice formulazione della norma, la disposizione più significativa è quella che prevede che tutti gli esercizi commerciali al dettaglio, con superficie superiore ai 400 mq, propongano un “accordo di donazione” dei prodotti alimentari invenduti a una o più associazioni. La non felice formulazione è data dal fatto che la norma sembra fare riferimento a un obbligo “di proposta” e non a un obbligo di “conclusione” di un accordo di donazione. Ne deriva che le severe sanzioni ivi previste sembrano applicarsi nel caso di omissione “di proposta” ma cosa accade nel caso in cui l’esercizio commerciale ha diligentemente effettuato la proposta ma questa non viene accolta dall’associazione? Inoltre la norma, *obbligando a donare*, non tiene in considerazione che recuperare prodotti alimentari richiede dotazioni idonee per il rispetto delle regole in materia d’igiene e sicurezza degli alimenti. La responsabilità dello spreco alimentare si sposta pertanto dalla filiera alle organizzazioni *no profit*, che dovranno affrontare difficoltà logistiche, economiche e organizzative,<sup>113</sup> senza che, tra l’altro, si preveda alcun finanziamento che possa sostenere gli sforzi loro richiesti. La legge rinvia a successivi decreti di attuazione che avrebbero dovuto essere approvati entro l’estate 2016, ma che, al momento (dicembre 2016), ancora non esistono; affinché la normativa possa effettivamente funzionare è importante che i decreti chiariscano i punti rimasti oscuri della disciplina<sup>114</sup>.

Paragonata all’omologa francese, la legge italiana è sicuramente più articolata e frutto di una consapevolezza maggiore, anche grazie ai numerosi

---

<sup>110</sup> Da rilevare che, nell’art. 1, la legge fa riferimento ai soggetti che possono contribuire nella lotta agli sprechi (produttori, trasformatori, distributori, consumatori e associazioni), omettendo di indicare anche le istituzioni e i decisori politici.

<sup>111</sup> Si precisa che l’art. 2 della legge apporta anche una modifica del codice dell’educazione/istruzione prevedendo un espresso richiamo alla lotta contro gli sprechi.

<sup>112</sup> Il distributore del settore alimentare che deliberatamente renda le eccedenze non più adatte al consumo umano, è punito con un’ammenda di 3.750 euro. La legge, inoltre, dispone che non possono essere stipulati accordi commerciali che impediscano di donare prodotti alimentari con il marchio del distributore.

<sup>113</sup> Si consideri che la Francia non ha mai introdotto una legge del buon samaritano. Pertanto valgono le ordinarie regole di responsabilità di cui si è detto nel par. 2.

<sup>114</sup> Per completezza espositiva si deve ricordare che il Piano contro lo spreco del governo francese firmato a giugno 2013 da tutti gli attori della filiera e la legge n. 788 sui biorifiuti del 12 luglio 2010 denominata *Grenelle* obbligano, con l’imposizione di sanzioni in caso di inadempimento, i ristoranti a fare la raccolta differenziata dei rifiuti e a valorizzarli. Invece non è previsto per i ristoratori alcun obbligo di fornire la *doggy bag* ai clienti; si tratta solo di una soluzione consigliata.



lavori preparatori di cui si è parlato e del contributo dato dagli *stakeholders*, le cui proposte sono state sostanzialmente accolte nella nuova disciplina. Si deve però osservare che anche il legislatore italiano, similmente a quello francese, ha per il momento disciplinato la materia della lotta allo spreco alimentare soprattutto in funzione *solidaristica*, sebbene attraverso incentivi e semplificazione burocratica, privando la normativa in commento di qualsiasi apparato sanzionatorio<sup>115</sup>.

Si può affermare che c'è stata piena adesione della legge italiana all'invito del Comitato economico e sociale che nel 2013 affermava: «In un momento in cui le banche alimentari devono far fronte a una diminuzione delle loro risorse e a un parallelo aumento della domanda, bisogna che le autorità facciano tutto il possibile per facilitare il trasferimento di alimenti verso tali banche. Sempre mantenendo come priorità la sicurezza alimentare, è indispensabile che le autorità pubbliche adeguino taluni requisiti amministrativi al fine di facilitare il lavoro dei distributori che desiderano approvvigionare le banche alimentari piuttosto che sbarazzarsi di prodotti alimentari ancora commestibili. Analoga considerazione vale per i ristoranti e i servizi di ristorazione. Si dovrebbe incoraggiare la promozione delle esperienze effettuate in alcuni Stati membri sia in materia di esonero dalle responsabilità per i donatori, pur nel rispetto di alcune disposizioni, sia in termini di incentivazione fiscale»<sup>116</sup>.

Senonché puntare sulla donazione<sup>117</sup> significa implicitamente ammet-

---

<sup>115</sup> Alcuni soggetti avevano suggerito l'introduzione: dell'obbligo di «donazione o messa in vendita scontata al 50%» per i prodotti freschi a tre giorni dalla data di scadenza; dell'obbligo, da attuarsi in maniera graduale, di recupero di alimenti freschi e cotti presso le mense di strutture ed enti pubblici (mense aziendali, ospedaliere, scolastiche ecc.). Si veda punto 4.2.6 del documento *La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa*, cit.

<sup>116</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il contributo della società civile a una strategia di prevenzione e riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari* (2013/C 161/08).

<sup>117</sup> Oltre alle considerazioni sopra riportate, c'è da rilevare che le *food banks* si approvvigionano di prodotti alimentari contando su relazioni dirette e di fiducia reciproca tra attori del territorio, nonché dell'impegno personale dei singoli, per lo più volontari, com'è tipico di questo genere di organizzazioni (P. EISINGER, *Organizational capacity and organizational effectiveness among street-level food assistance programs*, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2002, 31 (1), pp. 115-130). Inoltre, anche dal lato dei donatori, secondo P. GARRONE, M. MELACINI, A. PEREGO (a cura di), *Surplus Food Management Against Food Waste. Il recupero delle eccedenze alimentari. Dalle parole ai fatti*, 2014, pp. 1460-1477, «non c'è un processo strutturato e sistematico che regoli la donazione di eccedenze alle associazioni caritative, ma si tratta piuttosto dell'iniziativa del singolo individuo, il quale può cambiare ruolo o mansioni da un momento all'altro, determinando così la cessazione della pratica filantropica in questione. Secondo gli stessi autori, l'introduzione di procedure predefinite e

tere che non si può o non si vuole intervenire sulla prevenzione, obiettivo che richiede strumenti molto più complessi che non possono prescindere dalle aspettative sociali, «riducendo le distanze tra meccanica giuridica ed esperienza consapevole ed elaborata dei fatti»<sup>118</sup>.

Se «costituisce eccesso rispetto ai limiti della proprietà giusta non l'ampiezza del possesso, ma il deteriorarsi di ciò che rimane inutilizzato al suo interno»<sup>119</sup> la legge n. 166 del 2016 rappresenta sicuramente un buon punto di partenza<sup>120</sup> per politiche e azioni di più ampio respiro che rispettino la *waste management hierarchy* e pongano come obiettivo prioritario la *prevenzione degli sprechi*<sup>121</sup>, garantendo il diritto al cibo. In questo contesto, l'agricoltura del futuro – anche attraverso il recupero della dimensione sociale del nesso tra l'agricoltura stessa e l'alimentazione – «non può che essere 'sostenibile'»<sup>122</sup>.

---

chiare renderebbe più semplice, efficiente (in termini di tempo e personale dedicato) e prevedibile la gestione del *surplus*, possibilmente tenendo conto delle esigenze delle associazioni coinvolte»: così S. ARCURI, F. GALLI, G. BRUNORI, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, giugno 2016, p. 45. In altre parole, uno degli aspetti critici di tali programmi alimentari è l'imprevedibilità dell'offerta che rende le operazioni dipendenti dalle donazioni e dalla disponibilità di *surplus*, compromettendo così la continuità e la qualità nutrizionale del servizio. Su tali aspetti: E. VLAHOLIAS, K. THOMPSON, D. EVERY, D. DAWSON, *Charity Starts... at Work? Conceptual Foundations for Research with Businesses that Donate to Food*, 2015; R. LOOPSTRA, V. TARASUK, *Food Bank Usage Is a Poor Indicator of Food Insecurity: Insights from Canada*, in *Social Policy and Society*, 2015, 14, pp. 443-455; J.L. MIDGLEY, *The logics of surplus food redistribution*, in *Journal of Environmental Planning and Management*, 2014, 57 (12), pp. 1872-1892; K.L. WEBB, *Introduction-Food Banks of the Future: Organizations Dedicated to Improving Food Security and Protecting the Health of the People They Serve*, in *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 2013, 8 (3), pp. 257-260; V. TARASUK, J.M. EAKIN, *Food assistance through "surplus" food: Insights from an ethnographic study of food bank work*, in *Agriculture and Human Values*, 2005, 22 (2), pp. 177-186.

<sup>118</sup> S. MASINI, *Alla ricerca dei principi del diritto alimentare*, *Riv. dir. agroalim.*, 2016, 1.

<sup>119</sup> J. LOCKE, *Il secondo trattato del buon governo*, London, 1690.

<sup>120</sup> Per alcuni pareri positivi da parte dei soggetti della grande distribuzione si v. <http://www.vita.it/it/article/2016/08/04/legge-anti-spreco-quella-italiana-la-migliore-parola-di-carrefour/140371/>.

<sup>121</sup> Al riguardo si possono considerare le raccomandazioni rivolte agli Stati membri all'interno del Progetto *Fusions* del Programma europeo di ricerca e sviluppo tecnologico (7PQ), lanciato nell'agosto 2012, che prevede la condivisione e lo sviluppo delle buone pratiche, l'organizzazione di eventi tra diversi partner, una più forte attività di sensibilizzazione e la formulazione, appunto, di raccomandazioni politiche. In particolare, con riferimento agli Stati membri si legge nelle conclusioni «*Encourage implementation of the waste management hierarchy and the food use hierarchy, by prioritising prevention of food losses and waste, reuse of safe and nutritious food suitable for human consumption that might otherwise be wasted, recovery of food resources for animal feed, where it is safe to do so, and diversion of unavoidable food losses and waste from disposal to, in a priority order, recycling and other forms of recovery, including through use in bio-based materials, aerobic digestion and energy recovery*» (punto 18.4).

<sup>122</sup> A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 149.

SILVIA MANSERVISI

**VERSO UN USO SOSTENIBILE DELL'ENERGIA,  
IL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA  
E LA CREAZIONE DI MODELLI DI PRODUZIONE  
DI CONSUMO SOSTENIBILI ANCHE NEL SETTORE  
ALIMENTARE**

SOMMARIO: 1. Sviluppo sostenibile, sicurezza energetica e *Food security*. – 2. Il fondamentale ruolo dell'accesso ad una energia sostenibile e la realizzazione di modelli di produzione e di consumo sostenibili in ambito internazionale ed europeo. – 3. Uso sostenibile dell'energia e miglioramento dell'efficienza energetica nel settore alimentare: *inputs* europei. – 4. *Inputs* a livello internazionale per un uso sostenibile dell'energia nel settore alimentare. – 5. Produzione di bioprodotti e bioenergia dagli scarti alimentari. – 6. Considerazioni conclusive.

1. È indubbia ed evidente la importanza che il concetto dello sviluppo sostenibile ha non soltanto nel diritto internazionale, soprattutto ambientale, ma anche nel diritto dell'Unione europea: tale fondamentale ruolo è confermato dal fatto che sullo sviluppo sostenibile, come è noto, si sono specificamente incentrate tre Conferenze mondiali sull'ambiente: la Conferenza di Rio su Ambiente e sviluppo del 1992 (Rio-92)<sup>1</sup>, il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002<sup>2</sup>, Rio+20 del 2012 e

---

<sup>1</sup> Sulla Conferenza di Rio e sui suoi risultati conclusivi v. ampiamente in dottrina: S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, a cura di E. Rozo Acuna, Torino, 2004, p. 24 ss.; ID., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1992, p. 582 ss.; ID., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI-P. FOIS-S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005, p. 20 ess; A. KISS-D. SHELTON, *International environmental law*, London, 1991, p. 144 ss.; F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S. BARIATTI-S.M. CARBONE-M-CONDINANZI-L. FUMAGALLI-G. GASPARRO-P. INVALIDI-R. LUZZATTO-F. MUNARI-B. NASCIBENE-I. QUEIROLO-A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. Carbone-R. Luzzatto-A. Santa Maria, 2<sup>a</sup> ediz., Torino, 2003, p. 409; P. SANDS, *Principles of international environmental*, cit., p. 56 ss.

<sup>2</sup> Sul vertice di Johannesburg v.: S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da*

i relativi documenti conclusivi, in particolare la dichiarazione di principi di Rio, il Piano di attuazione e la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, il documento finale “*The future we want*”<sup>3</sup> di Rio+20<sup>4</sup>. Inoltre la risoluzione adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*<sup>5</sup> nel vertice svoltosi a New York dal 25 al 27 settembre 2015 ha individuato i nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile al 2030<sup>6</sup>.

Ma anche la prima Conferenza mondiale sull’ambiente umano di Stoccolma<sup>7</sup> del 1972, ha avuto una fondamentale incidenza nella determinazione del contenuto del concetto dello sviluppo sostenibile, in quanto è già nella Dichiarazione di principi di Stoccolma<sup>8</sup> emanata al termine della Conferenza che il concetto dello sviluppo sostenibile pur non essendo mai menzionato<sup>9</sup> (per la prima volta la formalizzazione di tale concetto si ha solo nel

---

*Rio a Johannesburg*, cit., p. 29 s.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente. Consulenza e pratica per l’impresa*, 2003, I, p. 37; ID., *Tendenze evolutive del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile: la Conferenza di Johannesburg*, in *Gazz. e amb.*, 2002, p. 18; A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 386, 400; v. P. NANDA-G. (ROCK) PRING, *International environmental law for the 21<sup>st</sup> century*, Transnational Publishers Ardsley, New York, 2003, p. 111.

<sup>3</sup> *The future we want*, 19 giugno 2012, A/CONF.216/L.1.

<sup>4</sup> L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione del 24 dicembre 2009 A/RES/64/236 ha stabilito di organizzare nel 2012 la Conferenza sullo sviluppo sostenibile (UNCSD: *United Nations Conference on Sustainable Development*). La Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile svoltasi dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro è stata così denominata per celebrare il 20° anniversario dalla Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992.

<sup>5</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

<sup>6</sup> V. al riguardo il par. 2 del presente contributo.

<sup>7</sup> Sulla Conferenza di Stoccolma v. ampiamente in dottrina: P. SANDS, *Principles of international environmental law*, cit., p. 35 ss.; P. BIRNIE-A. BOYLE-C. REDGWELL, *International law & environment*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford University Press, New York, 2009, p. 48 ss.; D. HUNTER-J. SALZMAN-D. ZAELKE, *International environmental law and policy*, New York, 1998, p. 280 ss.; L. PINESCHI, *L’evoluzione storica*, in *La protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, a cura di A. Fodella-L. Pineschi, Torino 2009, p. 13 ss.; F. MUNARI, *La tutela internazionale dell’ambiente*, cit., p. 408; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente (tutela dell’)*, III, *Diritto internazionale*, in *Enc. giur. Treccani*, 2003, p. 3.

<sup>8</sup> Con essa vengono stabiliti per la prima volta a livello internazionale una serie di principi nel campo della protezione ambientale che rappresentano l’origine del diritto internazionale dell’ambiente: v. in dottrina S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell’ambiente*, cit., p. 6.; L. PINESCHI, *Tutela dell’ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 494; G.F. SILVA SOARES, *A dieci anni da Rio-92: lo scenario internazionale al tempo del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg 2002)*, in *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, a cura di A. Delvecchio e A. Dal Ri Júnior, Napoli, 2005, p. 24.

<sup>9</sup> K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and Governance*, Ashgate, England, 2008, p. 27, sottolinea che il termine “sostenibilità” non era ancora stato

rapporto Brundtland nel 1987<sup>10</sup> della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, c.d. Commissione Brundtland<sup>11</sup>) è implicitamente delineato e ne vengono fissati alcuni elementi fondanti. Incisivamente si è messo in luce<sup>12</sup> che l'essenza della "sostenibilità" emerge già dal principio 13 della dichiarazione di principi di Stoccolma che esorta gli Stati ad adottare un «approccio coordinato delle loro pianificazioni dello sviluppo in modo tale che il loro progresso sia compatibile con la necessità di proteggere e di migliorare l'ambiente» e dai principi 3<sup>13</sup> e 5<sup>14</sup> che richiamano la esigenza del non esaurimento delle risorse naturali rinnovabili e del mantenimento e miglioramento della «capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali».

Ed è pertanto ai documenti conclusivi di queste Conferenze mondiali che sembra imprescindibile fare riferimento per delineare i contenuti-cardine che hanno gradualmente contribuito a rappresentare il concetto dello sviluppo sostenibile e alla sua progressiva affermazione sia nel diritto internazionale che nel diritto dell'Unione europea<sup>15</sup>.

---

utilizzato quando il diritto internazionale aveva effettuato il primo *step* relativamente alla integrazione tra ambiente e sviluppo.

<sup>10</sup> UN doc A/42/427, 4 agosto 1987. WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our common future*, Rapporto Brundtland, 1987, p. 1. Il testo integrale del rapporto Brundtland, denominato "*Our common future*" "*Il futuro di tutti noi*", è pubblicato in AA.VV. *Legal principles for environmental protection and sustainable development*, Dordrecht, 1988. V. anche per la versione italiana: *Il futuro di tutti noi, Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite*, Bompiani, Milano, 1988.

Sul rapporto Brundtland v. in dottrina: P. SANDS, *Principles of international environmental law*, cit., p. 48 ss.; D. HUNTER-J. SALZMAN-D. ZAEKE, *International environmental law*, cit., p. 290 ss.; R.B. DOS SANTOS JUNIOR, *Relazioni internazionali e ambiente: contrasti e negoziati tra crescita economica e sviluppo sostenibile*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, cit., p. 64; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente*, cit., p. 5; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 10; B. CARAVITA-L. CASSETTI, *La Comunità internazionale*, in B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 61.

<sup>11</sup> Si tratta della Commissione mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED: *World Commission on Environment and Development*), istituita nel maggio del 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni unite con risoluzione n. 38/161; la Commissione Brundtland nell'anno dell'emanazione del rapporto (1987) era presieduta dal primo ministro norvegese, signora Gro Harlem Brundtland.

<sup>12</sup> K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability*, cit., p. 27.

<sup>13</sup> Il principio 3 stabilisce che: «La capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali deve essere mantenuta, e, sempre che sia possibile, ristabilita e migliorata».

<sup>14</sup> Il principio 5 statuisce che: «Le risorse non rinnovabili della Terra devono essere utilizzate in modo tale da non rischiare il loro esaurimento ed in modo tale che i vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione siano condivisi da tutta l'umanità».

<sup>15</sup> Incisivamente F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, cit., p. 423, mette in luce che sembra infatti evidente che il principio dello sviluppo sostenibile comprende diversi elementi cardine che sono componenti fondamentali di esso, e che all'interno di questo principio esistono «elementi significativi» che emergono da tali documenti. Munari sottolinea che

Pienamente condivisibile è infatti l'opinione di autorevole dottrina<sup>16</sup>, la quale ha messo in rilievo che la Dichiarazione di Rio emanata al termine della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992 contiene degli elementi chiave dello sviluppo sostenibile che ne confermano l'esistenza: il diritto allo sviluppo (principio 3), l'approccio della integrazione (principio 4)<sup>17</sup>, dal quale emerge che l'integrazione fra i temi ambientali e quelli dello sviluppo è il *modus operandi* dello sviluppo sostenibile, e l'indispensabile lotta all'eliminazione della povertà (principio 5); inoltre il fatto che il principio 4 colleghi concettualmente lo sviluppo all'ambiente, comporta che esso non può essere realizzato indipendentemente dalla conservazione delle risorse naturali.

Altro profilo di particolare importanza nella dichiarazione di Rio è la affermazione della centralità della posizione dell'essere umano nel concetto di sviluppo sostenibile, sancita dal principio 1, il quale riconosce che «gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile».

Il principio 7 della Dichiarazione di Rio costituisce un altro cardine del concetto di sviluppo sostenibile: esso si riferisce al dovere degli Stati di cooperare nella conservazione e nella protezione e ripristino dell'ecosistema della terra, unico e indivisibile, secondo il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate, in ragione del diverso contributo che gli Stati industrializzati e gli Stati in via di sviluppo hanno dato in passato e danno attualmente, al degrado ambientale globale<sup>18</sup>. È infatti innegabile che gli Stati industrializzati da un lato hanno contribuito e contribuiscano in modo alquanto maggiore al degrado ambientale del pianeta e che, dall'altro abbiano mezzi e capacità finanziarie e tecniche molto superiori rispetto ai

---

il principio dello sviluppo sostenibile si collega al diritto allo sviluppo degli Stati, limitandone la portata, implica il rispetto dei diritti delle generazioni future, la necessità di un uso equo, prudente e razionale delle risorse naturali ed esso assume anche implicazioni transfrontaliere, nel senso che lo sviluppo di uno Stato non deve andare a detrimento del patrimonio ambientale di altri Stati o delle risorse naturali del pianeta.

<sup>16</sup> K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, cit., p. 35 ss.

<sup>17</sup> In base al principio 4 «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo». Sulla centralità del principio di integrazione nel principio 4 v. S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio*, cit., p. 584.

<sup>18</sup> Sul principio 7 la dottrina è ampia; v. in particolare: S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio*, cit., p. 597; ID., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 14; ID., *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e europeo dell'ambiente*, XI Convegno della Società italiana di diritto internazionale, Alghero, 16-17 giugno 2006, a cura di P. Fois, Napoli, 2007, p. 187.

paesi in via di sviluppo per promuovere programmi di tutela e di risanamento ambientale<sup>19</sup>.

La dichiarazione di principi di Rio riprende e istituzionalizza l'idea di sviluppo sostenibile del rapporto Brundtland<sup>20</sup> realizzando un approccio integrato tra protezione dell'ambiente ed esigenze di sviluppo, facendo pertanto riferimento ad una crescita economica atta a soddisfare le esigenze in termini di benessere della società, a breve, medio e soprattutto lungo termine, secondo l'idea che lo sviluppo, cioè la crescita economica, deve rispondere alle esigenze delle generazioni presenti senza compromettere le prospettive di crescita delle generazioni future<sup>21</sup>. Le conclusioni del rapporto Brundtland si incentrano da un lato sull'idea di conciliare la tutela dell'ambiente con la crescita economica e dall'altro indicano la esigenza di modificare la struttura produttiva dei paesi sviluppati e di riservare ai paesi in via di sviluppo un trattamento diverso rispetto a quello adottato fino a quel momento<sup>22</sup>; esse inseriscono la questione ambientale nella prospettiva dello sviluppo economico sostenibile, diffondendo così l'idea che la sovrappopolazione e la povertà sono agenti che accelerano il deterioramento delle risorse naturali<sup>23</sup>. Contestualmente è discusso a tutt'oggi se tale descrizione generale contenuta nel rapporto Brundtland offra indicazioni sufficienti, ponendosi in rilievo che il rapporto Brundtland è essenzialmente un "appello" ad una giustizia distributiva globale tra ricchi e poveri, fra le generazioni presenti e future e fra gli esseri umani e la natura<sup>24</sup>. Bosselmann sottolinea infatti che ai fini della comprensione del significato del principio della «sostenibilità» questa descrizione nulla aggiunge e nulla toglie: essa semplicemente non dice nulla sul suo significato e sulla sua fondamentale importanza, in quanto data l'essenza ecologica del principio è discutibile pensare allo sviluppo sostenibile esclusivamente in termini di bisogni umani e proprio per questo di certo il rapporto Brundtland è «responsabile» di

---

<sup>19</sup> Pone in rilievo tale differenziazione F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, cit., p. 422.

<sup>20</sup> Il rapporto Brundtland ha elaborato la prima definizione di sviluppo sostenibile quale «sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri».

<sup>21</sup> Evidenzia questo aspetto D. HUNTER-J. SALZMAN-D. ZAELKE, *International environmental law*, cit., p. 290.

<sup>22</sup> V. sul punto R.B. DOS SANTOS JUNIOR, *Relazioni internazionali e ambiente*, cit., p. 64.

<sup>23</sup> Mettono in luce questo aspetto R.B. DOS SANTOS JUNIOR, *Relazioni internazionali e ambiente: contrasti e negoziati tra crescita economica e sviluppo sostenibile*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, cit., pp. 64, 66; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente*, cit., p. 5.

<sup>24</sup> K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability*, cit., p. 29 ss.

tale «visione riduttiva»<sup>25</sup>. In questa prospettiva si è anche osservato<sup>26</sup> che lo sviluppo sostenibile definito nel rapporto Brundtland si presenta più come un obiettivo da realizzare che come un principio da applicare.

Un fondamentale ed ulteriore completamento del contenuto del concetto dello sviluppo sostenibile si ha con la introduzione del terzo pilastro dello sviluppo sostenibile nei due documenti conclusivi del vertice di Johannesburg, svoltosi dal 26 agosto al 4 settembre 2002, il vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (WSSD: *World Summit on Sustainable Development*): la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile (*Johannesburg Declaration on Sustainable Development*) e il Piano di attuazione (*Plan of Implementation*).

In entrambi i documenti conclusivi spicca la individuazione, nel par. 2 del Capitolo I del Piano di attuazione, ribadita anche al punto 5 nella Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile, del «terzo pilastro» del concetto di sviluppo sostenibile: lo sviluppo sociale. Infatti il concetto di sviluppo sostenibile che emerge dal vertice di Johannesburg nel suo complesso, è un concetto «multidimensionale», nel cui ambito rientrano non solo lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente («*economic development and environmental protection*»), ma anche una terza componente, lo «sviluppo sociale» («*social development*»), che diventa il terzo dei «pilastri interdipendenti» (par. 2) del concetto di sviluppo sostenibile: viene dunque affermata l'importanza di rafforzare i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, ugualmente importanti e interdipendenti fra loro<sup>27</sup>. La Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, al punto 5, conferma la natura tridimensionale dello sviluppo sostenibile, riaffermando la esigenza di «assumere la responsabilità collettiva di promuovere e rafforzare i tre pilastri considerati interdipendenti e interagenti dello sviluppo sostenibile identificati nello sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale, a livello locale, nazionale, regionale e globale» e al punto 11 viene riconosciuto che «sradicare la povertà, cambiare i modelli di consumo e produzione insostenibili e proteggere e gestire le risorse naturali – basi per lo sviluppo sociale

---

<sup>25</sup> K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability*, cit., p. 30.

<sup>26</sup> S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 185.

<sup>27</sup> Evidenziano in dottrina la struttura dei tre pilastri del concetto di sviluppo sostenibile: A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg*, cit., p. 391; R. DINUZZI, *La cooperazione internazionale in materia di risorse idriche da Johannesburg a Kyoto*, in *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, a cura di E. Roza Acuna, Torino, 2004, p. 53.



ed economico – sono contemporaneamente gli obiettivi fondamentali ed i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile»<sup>28</sup>.

In seguito il documento conclusivo della Conferenza di Rio+20 “*The future we want*”, ribadisce e sottolinea l'importanza di ciò che era stato affermato a Stoccolma, Rio e Johannesburg: infatti al punto 4 afferma che: «Riconosciamo che *sradicare la povertà, cambiando i modelli insostenibili e promuovendo quelli sostenibili di consumo e produzione, e proteggendo e gestendo le risorse naturali alla base dello sviluppo economico e sociale, sono gli obiettivi generali ed i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile*. Inoltre ribadiamo la necessità di conseguire lo sviluppo sostenibile attraverso la promozione di una *crescita economica sostenuta, inclusiva ed equa, creando maggiori opportunità per tutti, riducendo le disuguaglianze, innalzando gli standard di base della vita, favorendo uno sviluppo sociale equo e l'inclusione, e promuovendo una gestione integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi che supportano, tra l'altro, lo sviluppo economico, sociale ed umano, facilitando nel contempo la conservazione, la rigenerazione e il recupero degli ecosistemi e la resilienza di fronte alle sfide nuove ed emergenti*».

Il documento finale di Rio+20 inserisce un importante elemento di novità: la individuazione della «*green economy* nel contesto dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà» definita come «uno degli strumenti importanti disponibili per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e che potrebbe fornire opportunità per i *policy-maker*»<sup>29</sup>, al fine di «conseguire l'obiettivo primario della realizzazione dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni». Vengono quindi individuate delle linee guida innovative sulle politiche della *green economy*<sup>30</sup>, precisando tuttavia che «ogni paese può scegliere un adeguato approccio in conformità dei piani nazionali, le strategie e le proprie priorità di sviluppo sostenibile»<sup>31</sup>.

Sembra inoltre emergere con chiarezza che il diritto dell'Unione europea abbia accolto, volutamente senza darne una definizione, a partire dalla revisione di Maastricht<sup>32</sup>, non solo il principio dello sviluppo sostenibile

---

<sup>28</sup> Su tali profili v. P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e europeo dell'ambiente*, XI Convegno della Società italiana di diritto internazionale, Alghero, 16-17 giugno 2006, a cura di P. Fois, Napoli, 2007, p. 222; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, cit., p. 31.

<sup>29</sup> V. il punto 56.

<sup>30</sup> V. il Capitolo III, parr. 56 ss.

<sup>31</sup> V. il punto 59.

<sup>32</sup> Nel diritto primario dell'Unione europea il concetto dello sviluppo sostenibile è stato introdotto con il Trattato di Maastricht il quale l'ha inserito fra gli obiettivi della Comunità

così come viene definito nei suoi “elementi cardine” nel diritto internazionale ambientale, ma anche lo abbia ulteriormente valorizzato con le revisioni introdotte dal Trattato di Amsterdam, ed in misura ancora più incisiva con il Trattato di Lisbona<sup>33</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile, conferma infatti il determinante impulso del diritto internazionale alla creazione della politica ambientale dell'Unione europea<sup>34</sup>, soprattutto sul piano dei principi che ispirano e regolano il settore ambientale, nonché il significativo e fondamentale ruolo propulsivo delle norme internazionali ambientali di *soft law*<sup>35</sup>.

---

europea (art. 2 TCE, il quale statuisce che: «La Comunità ha il compito di promuovere (...) una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente») e dell'Unione europea (art. B Trattato sull'Unione europea, diventato poi con il Trattato di Amsterdam art. 2 TUE, il quale dispone che: «L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: - promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile»), poi con le revisioni introdotte dal Trattato di Amsterdam è stato ulteriormente valorizzato e in misura ancora più incisiva con il Trattato di Lisbona.

<sup>33</sup> Sul punto v. S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea*, cit., p. 195.

<sup>34</sup> Pienamente condivisibili paiono pertanto le considerazioni di autorevole dottrina relativamente al ruolo fondamentale che ha avuto il diritto internazionale nella creazione del diritto ambientale, al cui riguardo v.: A. JORDAN, *Editorial introduction: the construction of a multi-level environmental governance system*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, London, Pion Ltd, 1999, vol. 17, issue 1, p. 1 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002, specialmente pp. 12 e 20; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 513 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 512; I. VON HOMEYER, *The evolution of EU environmental Governance*, in *Environmental Protection. European Law and Governance*, ed. by J. Scott, Oxford University Press, 2009, p. 2; L. COSTATO-S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Quaderni del Centro di documentazione e Studi sulle Comunità europee, Università degli Studi di Ferrara, n. 12, Cedam, Padova, 2012, p. 13 ss.

<sup>35</sup> La dottrina (v. in particolare F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S. BARIATTI-S.M. CARBONE-M- CONDINANZI-L. FUMAGALLI-G. GASPARRO-P. INVALIDI-R. LUZZATTO-F. MUNARI-B. NASCIBENE-I. QUEIROLO-A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. CARBONE-R. LUZZATTO-A. SANTA MARIA, 2ª ediz., Torino, 2003, p. 409; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, p. 582; M. DISTEFANO, *Origini e funzioni del Soft Law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 17 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti*, cit., pp. 12 e 20) ha ampiamente riconosciuto che nell'evoluzione nel diritto internazionale ambientale il *soft law* ha avuto un significativo e fondamentale ruolo propulsivo, definito efficacemente (E.G. PRIMOSCH, *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Umweltrecht*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1996, p. 228 di “catalizzatore”), in quanto la maggior parte dei principi contenuti in atti di *soft law*, in particolare nella Dichiarazione di principi di Stoccolma, nella Dichiarazione di principi di Rio, ecc., sono stati inseriti in norme vincolanti, quali in particolare nella Convenzione sulla diversità biologica, nel Trattato sulle risorse fitogenetiche e l'alimentazione in agricoltura, nella Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, nel Protocollo di Kyoto, nella Convenzione sulla protezione delle Alpi e poi sono stati gradualmente recepiti anche nel diritto dell'Unione europea. Ampia è la dottrina che ha sottolineato tale accoglimento: v in particolare: D. SIMON, *Art. 130R*, V. CONSTANTINESCO-J.P. JAQUE'-R.

Contestualmente è da sottolineare che si discute molto in dottrina sul concetto dello sviluppo sostenibile, in specie sul suo contenuto, sulla sua portata, sulla possibilità o meno di configurarlo come un principio giuridico o piuttosto un obiettivo da realizzare, o principio guida o metodo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato. Molteplici sono gli orientamenti dottrinali che si sono progressivamente affermati.

Rinviano all'ampia dottrina<sup>36</sup> i temi del dibattito dottrinale sul concetto dello sviluppo sostenibile, si ritiene particolarmente importante e pienamente condivisibile l'orientamento<sup>37</sup> che qualifica lo sviluppo sostenibile

---

KOVAR-D. SIMON, *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 473 ss.; L. KRÄMER, *EC environmental law*, 4<sup>th</sup> ed. London, 2000, 9 ss.; R. GIUFFRIDA, *L'evoluzione della politica ambientale comunitaria*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, t. I, *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, vol. 26, Torino, 2000, p. 219 ss.; incisivamente R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 512; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 513 ss. mettono in luce il percorso discendente della formazione dei principi del diritto ambientale dell'Unione europea.

<sup>36</sup> La dottrina è vastissima: sull'origine del concetto dello sviluppo sostenibile e sulla sua evoluzione successiva v. in particolare: S.M. CARBONE-F. MUNARI, *Lo sviluppo sostenibile nel contesto degli scambi internazionali e delle regole di diritto internazionale ad essi relative*, in *Il Diritto del comm. internaz.*, 1999, p. 35 ss.; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente*, cit., p. 5; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 10; B. CARAVITA-L. CASSETTI, *La Comunità internazionale*, in B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 61; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 209 ss.; G. ROSSI, *La Comunità internazionale di fronte allo sviluppo sostenibile*, in *Iter legis*, 2005, p. 111 ss.; P. FOIS, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*. l'XI Congresso della Società italiana di Diritto internazionale (Alghero, giugno 2006), in *Gazz. amb.*, 2006, p. 155 ss.; F. RANGHIERI, *Sviluppo sostenibile – i cambiamenti climatici – Protocollo di Kyoto e conferenza delle parti di Montréal: luci e ombre delle politiche per i cambiamenti climatici*, in *Gazz. amb.*, 2006, p. 43 ss.

Per la dottrina più recente v. ampiamente: P. SANDS, *Environmental protection in the twenty-first century: sustainable development and international law*, in R.L. REVESZ-P. SANDS-R.B. STEWART, (ed. by), *Environmental law, the economy and sustainable development*, Cambridge University Press, 2000, p. 252 ss.; P. BIRNIE-A. BOYLE-C. REDGWELL, *International law & environment*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford University Press, New York, 2009, p. 115 ss.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero 16-17 giugno 2006, SIDI (Società italiana di diritto internazionale), Napoli, 2006, e bibliografia *ivi* citata; K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and Governance*, Ashgate, England, 2008; M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012, p. 37 ss.; S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI-P. BORGHI-A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del prof. Ettore Casadei in occasione del suo 70° compleanno, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, collana del CNR-IDAIC - nuova serie, n. 70, Milano, 2014, p. 177 ss. e bibliografia *ivi* citata.

<sup>37</sup> V. ampiamente K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, cit., p. 57 ss.

come un principio giuridico puntualizzando che il concetto dello sviluppo sostenibile deve il suo significato e il suo *status* giuridico al principio della sostenibilità<sup>38</sup>, sottolineando pertanto che tale carattere deriva dal fatto che è la «sostenibilità» che è un principio giuridico e lo considera «il più importante dei principi ambientali, sullo stesso piano dei principi di uguaglianza, libertà e giustizia»<sup>39</sup>.

Senza il principio della sostenibilità, secondo Bosselmann, lo sviluppo sostenibile, il quale richiede la integrazione fra obiettivi ambientali, sociali ed economici, non potrebbe essere operativo e ciò è fondamentale per il suo riconoscimento quale norma giuridica, pertanto il concetto di sviluppo sostenibile non può che svolgere la sua funzione normativa nella misura in cui incorpora l'idea di sostenibilità ecologica<sup>40</sup>. Egli definisce l'essenza della «sostenibilità» con riferimento al suo oggetto, sottolineando che essa non si identifica né nella «sostenibilità economica», né nella «sostenibilità sociale», né in «tutto ciò che è sostenibile», ma nella «sostenibilità ecologica»<sup>41</sup>. L'argomento concettuale secondo Bosselmann è che il principio della «sostenibilità ecologica» esiste già da secoli, non è mai cambiato e non ha mai avuto altro oggetto che la base delle risorse naturali: il fatto che gli aspetti sociali ed economici siano inclusi nel concetto dello «sviluppo sostenibile» non comporta alcuna deviazione dalla essenza ecologica, ma al contrario solo perché c'è questa essenza è possibile correlare le componenti sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile attorno ad un punto centrale di riferimento, pertanto l'intero concetto diventa operativo: lo sviluppo diventa sostenibile se tende a preservare l'integrità e la continua esistenza dei sistemi ecologici<sup>42</sup>. Bosselmann rileva che il concetto olistico così strutturato di sviluppo sostenibile equivale a «sviluppo ecologicamente sostenibile» e può essere interpretato nel modo seguente: «non vi è prosperità economica senza giustizia sociale e non vi può essere giustizia sociale senza prosperità economica ed entrambe nell'ambito dei limiti della sostenibilità ecologica», e tradotto in norma questo concetto può essere formulato quale «l'obbligo di promuovere una prosperità economica a lungo termine e la giustizia sociale nell'ambito dei limiti della sostenibilità ecologica»<sup>43</sup>.

Il fondamentale rilievo del principio dello sviluppo sostenibile, nella

---

<sup>38</sup> K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, cit., p. 62.

<sup>39</sup> *Ibid.*, in partic. pp. 53 e 57.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

sua essenza multidimensionale – coinvolgente la tutela dell'ambiente, lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale e dunque i suoi tre pilastri – nella politica energetica dell'Unione europea ed in particolare nel sostegno e nell'impulso alle energie rinnovabili emerge anche e soprattutto a fronte della constatazione che la promozione di energie rinnovabili o anche di una o alcune specifiche tipologie di energie rinnovabili piuttosto che di altre può presentare sia elementi di criticità relativamente alla loro localizzazione o in relazione ad altri aspetti<sup>44</sup> sia elementi di conflittualità, sotto molteplici profili, in particolare relativamente al consumo di suolo agricolo, allo sfruttamento esogeno delle risorse patrimoniali locali, problematiche in relazione alla tutela della biodiversità e alle risorse del suolo e delle acque<sup>45</sup> e paesaggistiche<sup>46</sup>, che dunque richiedono una attenta valutazione in tale prospettiva.

Uno degli aspetti maggiormente discussi e al centro del dibattito dottrinale è indubbiamente il tema del difficile bilanciamento fra sicurezza energetica e *Food security*<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Su tali profili v. S. MANSERVISI, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*. Nuovi Quaderni del CDE di Ferrara, n. 3, Centro di documentazione e Studi sulle Comunità europee, Università degli Studi di Ferrara, Jovene, Napoli, 2016, p. 48 ss. e ampia bibliografia *ivi* citata.

<sup>45</sup> E. GAWEL-G. LUDWIG, *Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landsnutzungseffekte*, in *Natur und Recht*, 2011, p. 329 ss.; K. MESSERSCHMIDT, *Der unbestimmte Rechtsbegriff «erhebliche Beeinträchtigungen» und Umgang mit Unsicherheiten bei Projekten der erneuerbaren Energie*, in *Natur und Recht*, 2013, p. 168 ss.; U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, p. 1 ss.

Nel diritto tedesco relativamente al rispetto dei limiti posti dal *Naturschutzrechts* con specifico riferimento alla installazione degli impianti eolici: T. ATTENDORN, *Berücksichtigung der Belange der Energiewende bei der Anwendung des Naturschutzrechts*, in *Natur und Recht*, 2013, p. 153 ss.

<sup>46</sup> Sul tema v. ampiamente M. REHO (a cura di), *Fonti energetiche rinnovabili, ambiente e paesaggio rurale*, Milano, 2009; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, p. 171 ss.; E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Collana Università di Firenze IDAIC, Milano, 2010; E. MARCHIGIANI-S. PRESTAMBURGO (a cura di), *Energie rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Collana economia e ricerche, Milano, 2010; N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE, *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, vol. II, Utet giuridica, Torino, 2011, p. 175 ss.; S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio: proceduralizzazione dei conflitti tra interessi costituzionalizzati*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 753 ss.; R. STEINHÄUSSER, *Aktuelle Änderungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und die geplante Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP): Konsequenzen für die umweltgerechte Bereitstellung von Bioenergie*, in *Natur und Recht*, 2012, p. 441 ss.; M. PUTTILLI, *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, Milano, 2014, in partic. p. 70 ss.

<sup>47</sup> Sul tema v. incisivamente L. COSTATO, *La situazione mondiale in materia di energia*,

Il problema della possibile conflittualità fra sicurezza energetica e *Food security* ha portato univocamente la dottrina<sup>48</sup> ad escludere la concorrenzialità fra produzioni a scopi alimentari e quelle a scopi energetici, ed in particolare fra uso del territorio per scopi alimentari e uso dello stesso per scopi energetici, ad impedire lo «snaturamento del territorio a vocazione agricola» e a sottolineare la importanza dell'adozione di scelte strategiche sia di politica interna che internazionale, dirette a tenere in attenta e adeguata considerazione le peculiarità del territorio. Il fondamentale rilievo del «territorio come regola»<sup>49</sup>, efficacemente messo in luce con riferimento ai rapporti di mutua dipendenza fra agricoltura e territorio<sup>50</sup>, emerge infatti in modo evidente anche in relazione a modelli sostenibili di pianificazione

---

*materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2007, p. 13 ss.; ID., *Il ritorno alla Food security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, n. 1, p. 1 ss.; S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agroenergie?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2014, p. 491 ss.

Per un quadro dei profili del dibattito dottrinale v. da ultimo E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici ed economici*, Atti del convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, Milano, 2013.

Riguardo alla nozione di *Food security* v.: L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, 4ª ediz., Padova, 2007, p. 2, il quale mette in luce che tale nozione si riferisce alla sicurezza delle disponibilità alimentari e potrebbe tradursi nella «sicurezza di avere cibo sufficiente», legandosi pertanto ad un criterio quantitativo.

<sup>48</sup> In particolare L. COSTATO, *Introduzione alla terza sessione*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici ed economici*, cit., p. 215 ss.

Sul tema incisivamente ed ampiamente v. L. COSTATO, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2007, p. 13 ss.; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 451 ss.; ID., *Il ritorno alla Food security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 1 ss.; ID., *Non solo "allarmi" per la sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, p. 1 ss.; ID., *Food security e agroenergie*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2011, 3, p. 33 ss.; ID., *Dalla Food Security alla Food Insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2011, p. 3 ss.; ID., *Sicurezza alimentare e Rivolte in Nord Africa*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, p. 1 ss.; ID., *Cibo e politica estera dell'UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 1 s.; ID., *Crisi globale e Unione europea, Ruolo del settore primario*, in *Nuova proprietà fondiaria*, 2012, n. 7/8, p. 1 ss.; ID., *Più agricoltura e meno disaccoppiamento*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 1 ss.; A. JANNARELLI, *La nuova Food Insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2010, p. 565 ss.; S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agroenergie?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2014, p. 491 ss.

<sup>49</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 237 ss.; ID., *Distretti e contratti di programma in agricoltura*, in L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE, *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, vol. I, Torino, 2011, p. 631.

<sup>50</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale*, cit., p. 269, mette in luce infatti che «il territorio rurale come regola (...) esprime un'opportunità e una risorsa se si traduce nell'esperienza di comunità, che si organizzano anche attraverso l'uso in forme innovative di strumenti privatistici, si propongono sul mercato forti di un'appartenenza e di una dichiarata identità, e individuano nell'azienda multifunzionale e in nuove regole di mercato per i prodotti agroalimentari i propri privilegiati strumenti di affermazione».

energetica territoriale. In questa prospettiva è anche contestualmente palesemente impossibile considerare un unico modello di pianificazione energetica territoriale sostenibile universalmente valido<sup>51</sup>.

La esigenza assoluta ed imprescindibile di adeguare la produzione di energie rinnovabili alle peculiarità del territorio è stata ribadita anche dalle Istituzioni dell'Unione europea. In particolare il Parlamento europeo nella risoluzione del 14 marzo 2013<sup>52</sup>, al punto 108, richiama l'attenzione sulla «complessa relazione tra energia, approvvigionamento di prodotti alimentari e sviluppi in materia di sicurezza, in particolare per quanto riguarda i biocarburanti di prima generazione insostenibili, i quali potrebbero esercitare un impatto sociale e ambientale negativo sui paesi in via di sviluppo; raccomanda pertanto di intensificare gli investimenti e lo sviluppo dei biocarburanti avanzati sostenibili derivanti dai rifiuti agricoli e dalle alghe». Anche la Commissione nella sua comunicazione *relativa al Partenariato europeo per l'innovazione «produttività e sostenibilità dell'agricoltura»* del 29 febbraio 2012<sup>53</sup> che costituisce un PEI (Partenariato europeo per l'innovazione) finalizzato a «promuovere un settore agricolo e forestale competitivo e sostenibile, in grado di 'ottenere di più con meno' e in armonia con l'ambiente»<sup>54</sup>, relativamente alle «innovazioni a sostegno della bioeconomia» sottolinea l'opportunità di soluzioni innovative all'intera catena di approvvigionamento e alla bioeconomia, mettendo in luce che «dovrebbero essere individuate soluzioni per la bioraffinazione, il riciclaggio e *l'uso intelligente della biomassa prodotta dai materiali di scarto delle colture e dei boschi e dai rifiuti alimentari*, valorizzandone il potenziale a cascata senza ridurre la sostanza organica presente nei suoli»<sup>55</sup>.

Tuttavia, forti perplessità suscita la direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015<sup>56</sup> che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la quale pone una riduzione, ma non un limite assoluto,

---

<sup>51</sup> Su alcuni modelli di pianificazione energetica territoriale sostenibile v. anche S. MANSERVISI, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile*, cit., pp. 38 ss. e 63 ss.

<sup>52</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 *Sulla tabella di marcia per l'energia 2050, un futuro con l'energia*, P7\_TA (2013) 0088.

<sup>53</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *relativa al Partenariato europeo per l'innovazione "produttività e sostenibilità dell'agricoltura"*, COM (2012) 79 final.

<sup>54</sup> V. il punto 3 della Comunicazione.

<sup>55</sup> V. il punto 8 della Comunicazione.

<sup>56</sup> In *GUUE* n. L 239 del 15 settembre 2015.

come sarebbe auspicabile, alla quota di energia da biocarburanti prodotti a partire da colture coltivate su superfici agricole.

Fra le modifiche apportate dalla direttiva 2015/1513/UE alla direttiva 2009/28/CE vi è l'inserimento di un nuovo comma al par. 1, dell'art. 3, nel quale è stabilito che: «la quota di energia da biocarburanti prodotti a partire dai cereali e da altre colture amidacee, zuccherine e oleaginose e da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici non è superiore al 7% del consumo finale di energia nei trasporti nel 2020» (v. art. 2 della direttiva 2015/1513). Essa è stata introdotta allo scopo di «limitare la quantità di biocarburanti e di bioliquidi prodotti a partire dai cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose, così come da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici, che possono essere conteggiati ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva 2009/28/CE, senza limitare l'utilizzo complessivo di detti biocarburanti e bioliquidi» come mette in luce il 17° *considerando*. Inoltre è stabilito che i biocarburanti prodotti a partire dalle materie prime elencate nell'allegato IX (il quale include «materie prime e carburanti il cui contributo per il conseguimento dell'obiettivo di cui all'art. 3, par. 4, 1° comma, è considerato pari a due volte il loro contenuto energetico», fra le quali rientrano alghe, se coltivate su terra in stagni o fotobioreattori, frazione della biomassa corrispondente ai rifiuti industriali non idonei all'uso nella catena alimentare umana o animale, concime animale e fanghi di depurazione, frazione della biomassa corrispondente ai rifiuti e ai residui dell'attività e dell'industria forestale, altre materie cellulosiche di origine non alimentare), inserito *ex novo* nella direttiva 2009/28/CE, non sono conteggiati ai fini del limite fissato al primo comma.

Contestualmente la fissazione di un limite a livello di Unione fa salva la possibilità per gli Stati membri, conformemente all'art. 193 TFUE, di prevedere limiti inferiori per la quantità di biocarburanti e bioliquidi prodotti a partire dai cereali e da colture amidacee, zuccherine e oleaginose, così come da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici, che possono essere conteggiati a livello nazionale ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva 2009/28/CE<sup>57</sup>. Infatti è disposto che: «Gli Stati membri possono stabilire che la quota di energia da biocarburanti prodotti a partire da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici diverse dai ce-

---

<sup>57</sup> V. sul punto il 17° *considerando* della direttiva.



reali e da altre colture amidacee, zuccherine e oleaginose non è computata ai fini del limite fissato al primo comma della presente lettera, a determinate condizioni»<sup>58</sup> (art. 2 della direttiva 2015/1513).

Si può osservare che dai *considerando* della direttiva 2015/1513/UE emerge indubbiamente la preoccupazione dell'Unione europea delle previsioni rispetto alle quali, in assenza di interventi regolatori, al 2020 la produzione dei biocarburanti in Europa rischierebbe di provenire quasi esclusivamente o quantomeno in buona parte da terreni che potrebbero, invece, essere utilizzati per l'alimentazione umana o animale: infatti il 5° *considerando* evidenzia che «ci si attende che nel 2020 quasi l'intera produzione di biocarburante proverrà da colture che sfruttano superfici che potrebbero essere utilizzate per soddisfare il mercato alimentare e dei mangimi. Al fine di ridurre tali emissioni, è opportuno distinguere tra gruppi di colture quali le colture oleaginose, le piante da zucchero e cerealicole e altre colture amidacee. Inoltre, è necessario promuovere la ricerca e lo sviluppo in relazione a nuovi biocarburanti avanzati che non siano in concorrenza con le colture alimentari, nonché esaminare ulteriormente l'impatto dei diversi gruppi di colture sul cambiamento, sia diretto che indiretto, della destinazione dei terreni».

E a fronte di tale problema si mette in luce, come sottolinea l'8° *considerando*, che «sarebbe auspicabile pervenire già nel 2020, all'interno dell'Unione, a un livello di consumo di biocarburanti avanzati significativamente superiore rispetto all'andamento attuale. Ciascuno Stato membro dovrebbe promuovere il consumo di biocarburanti avanzati e cercare di raggiungere un livello minimo di consumo di biocarburanti avanzati nel proprio territorio...» e che «ci si attende che i *biocarburanti avanzati* con impatto ridotto sul cambiamento indiretto della destinazione dei terreni e che consentono significative riduzioni globali delle emissioni di gas a effetto serra, nonché la relativa promozione, continuino a svolgere un ruolo importante per la decarbonizzazione dei trasporti e lo sviluppo di tecnologie di trasporto a basse emissioni di carbonio successivamente al 2020» (9° *considerando*).

Così emerge la esigenza, messa in luce al 19° *considerando*, che «conformemente alla necessità di limitare la quantità di biocarburanti e bioliquidi prodotti a partire dai cereali e da altre colture amidacee, zuccherine e

---

<sup>58</sup> Le condizioni sono: «i) la verifica della conformità ai criteri di sostenibilità di cui all'art. 17, paragrafi da 2 a 5, sia stata effettuata in conformità dell'articolo 18; e ii) tali colture siano coltivate su terreni che rientrano nell'allegato V, parte C, punto 8, e il corrispondente premio "e<sub>R</sub>" di cui all'allegato V, parte C, punto 7, sia stato incluso nel calcolo delle emissioni di gas a effetto serra al fine di dimostrare la conformità all'art. 17, par. 2».

oleaginose, così come da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici, gli Stati membri dovrebbero puntare a eliminare gradualmente il sostegno al consumo dei suddetti biocarburanti e bioliquidi oltre tale limite».

Fermi restando tali profili di attenzione, non si può prescindere dal sottolineare che essi non si traducono concretamente nella scelta che sarebbe stata indubbiamente preferibile ed auspicabile di escludere *in toto* e quindi di non computare la quota di energia da biocarburanti prodotti a partire da colture coltivate su superfici agricole. Ed in generale si impone la esigenza di porre un limite assoluto alla produzione di biocarburanti di prima, ed in parte anche di seconda generazione per due ordini di motivi: in primo luogo per tutelare la *Food security*, e la sua essenza sociale, rientrante nel terzo pilastro dello sviluppo sostenibile (c.d. sviluppo sociale) ma anche per evitare le conseguenze causate da fenomeni diffusisi purtroppo rapidamente e a vasto raggio quali il cc.dd. *Land grabbing*, in palese violazione sia dei diritti umani sia del principio dello sviluppo sostenibile nei suoi tre pilastri, al cui riguardo si sta incentrando da tempo l'attenzione della dottrina<sup>59</sup> nonché del *Committee on World Food security* della FAO con la pubblicazione l'11 maggio 2012 di linee guida volontarie sulla gestione responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste<sup>60</sup>.

La tutela delle coltivazioni su superfici agricole per scopi alimentari e più in generale la tutela della *Food security* è inoltre imposta, come evidenziato in più occasioni in dottrina<sup>61</sup> nel diritto primario dell'UE dalle finalità della

<sup>59</sup> In dottrina v. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare, PAC e politica estera dell'UE*, intervento al convegno organizzato dall'Accademia di Agricoltura di Bologna, Atti del 2010; L. COTULA-S. VERMEULEN-R. LEONARD-J. KEELEY, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, London-Roma, 2009; F. ALFANO-A. GIULIODORI, *Land grabbing: opportunità o rischi per lo sviluppo dell'agricoltura?*, in *Agriregionieuropa*, n. 22, 2010, sito internet: <http://agiregionieuropa.univpm.it>; S. DANIEL, *Land grabbing and potential implications for World Food security*, in M. BEHNASSI-S.A. SHAHID-J. D'SILVA (eds.), *Sustainable Agricultural Development: Recent Approaches in Resources Management and Environmentally-Balanced Production Enhancement*, Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2011, p. 25 ss.; L. PAOLONI, *La "sottrazione" delle terre coltivabili e il fenomeno del Land grabbing*, in Atti del *Convegno La proprietà della terra tra agricoltura e usi alternativi* in occasione del 70° compleanno del prof. Alfredo Massart, svoltosi a Caserta il 30 settembre-1° ottobre 2011, A.I.C.D.A., in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 281 ss.; S.M. JR BORRAS-J.C. FRANCO-S. GOMEZ-C. KAY-M-SPOOR, *Land grabbing in Latin America and the Caribbean*, in *Journal of Peasant Studies*, 2012, 39, p. 845 ss.; M. MANFREDI, *Land investments and "Land Grabbing": The need for a legal framework – Investimenti sulla terra e "Land Grabbing": la necessità di un quadro giuridico*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, p. 803 ss.

<sup>60</sup> FAO-CSF, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food security*, Roma, 2012.

<sup>61</sup> L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 731

PAC, sancite all'art. 39 TFUE, ed in particolare da quella «di garantire la sicurezza nell'approvvigionamento del mercato interno e la conseguente stabilità dei prezzi e stabilizzazione dei mercati» mettendosi in luce che «il mercato mondiale, nel quale è immerso quello comunitario per la caduta sostanziale delle protezioni un tempo presenti, avrebbe dovuto essere affrontato quanto meno con scorte strategiche adeguate, appunto al fine di evitare queste grandi oscillazioni di prezzo»<sup>62</sup>, fermo restando che «la stessa PAC è caposaldo della storia giuridica della Comunità, grazie alla quale il diritto comunitario derivato ha assunto caratteri molto sviluppati e, spesso, innovativi» e che le finalità della PAC individuate nell'art. 39 TFUE «sono il preciso indirizzo cui si deve attenere il legislatore comunitario nell'intervenire nel settore agrario»<sup>63</sup>.

Le esigenze di tutela della *Food security* hanno trovato esplicito riconoscimento nel Trattato di Lisbona, attraverso l'introduzione di disposizioni, prima assenti, che contengono rilevanti attribuzioni di competenze e di poteri, quali l'art. 43, par. 3, TFUE<sup>64</sup>, portando a sottolinearsi che «occorre prendere atto che di sicurezza come *securitas*, esigenza di politiche attive di sicurezza degli approvvigionamenti, anche alimentari i Trattati europei hanno continuato a farsi carico in un quadro che collega sistematicamente *oggetti* e *soggetti* di questa sicurezza»<sup>65</sup>, aprendosi quindi «una fase fortemente dinamica di confronto fra le Istituzioni europee, Commissione, Consiglio e Parlamento e, in varia misura gli Stati membri, che a diverso titolo continuano ad essere impegnati per il perseguimento attivo di una *securitas*, che per sua stessa natura sembra richiedere politiche '*pesanti*' ed il recupero *di tavoli da disegno*, forse troppo frettolosamente accantonati nel processo di globalizzazione»<sup>66</sup>, in una «logica di tutela della sicurezza alimentare, intesa come possibilità di accesso del consumatore europeo al cibo in quantità adeguata e a prezzi accessibili»<sup>67</sup>.

E in tale contesto non si può prescindere dal rilevare anche il fondamentale ruolo della agricoltura sostenibile, che si delinea nelle norme

---

ss., in partic. p. 733; ID., *Il ritorno alla Food security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 1 ss.; ID., *La PAC riformata, ovvero la rinuncia ad una politica attiva*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2012, p. 393 ss., in partic. p. 402.

<sup>62</sup> L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, in partic. p. 733 s. e 736 s.

<sup>63</sup> L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, cit., p. 736.

<sup>64</sup> Incisivamente mette in rilievo tale profilo F. ALBISINNI, *Il Trattato di Lisbona e la food security*, in F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2ª ediz., Utet giuridica, Torino, 2015, p. 451.

<sup>65</sup> F. ALBISINNI, *Il Trattato di Lisbona e la food security*, cit., p. 452.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 451.

internazionali di *soft law*: il documento finale “*The future we want*” della Conferenza di Rio+20, ne delinea i caratteri, al punto 111, sancendo la «necessità di promuovere, *valorizzare e sostenere l'agricoltura sostenibile*, comprese colture, bestiame, silvicoltura, pesca e acquacoltura, che migliora la *Food security*, sradica la fame, ed è economicamente conveniente quando conserva le risorse terra, acqua, flora e le risorse genetiche degli animali, biodiversità ed ecosistemi, migliora la resilienza al cambiamento climatico e alle catastrofi naturali. Riconosciamo inoltre la necessità di *mantenere i processi ecologici naturali che supportano i sistemi di produzione alimentare*».

È da notare che l'accento posto in tale definizione sulla esigenza che l'agricoltura sostenibile sia diretta a migliorare la *Food security*, sulla base del riconoscimento della «necessità di mantenere i processi ecologici naturali che supportano i sistemi di produzione alimentare» si collega alla costante attenzione che si evince dalle fonti agroambientali internazionali del diritto agrario, sia di *soft law*, sia vincolanti<sup>68</sup>, al ruolo cruciale che svolge l'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale «per l'attuazione di un ap-

---

<sup>68</sup> Nell'ambito del diritto vincolante ad es. l'art. 1 del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione l'agricoltura adottato dalla 31ª riunione della Conferenza FAO a Roma del 3 novembre 2001, approvato con decisione n. 869/2004 del Consiglio del 24 febbraio 2004 e ratificato dall'Italia con legge 6 aprile 2004, n. 101, al par. 1, sancisce che: «Gli obiettivi del presente trattato sono la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione al fine di perseguire un'agricoltura sostenibile e la *Food security* in conformità alla convenzione sulla diversità biologica». V. anche il punto 9 del preambolo secondo il quale «riconoscendo che il presente trattato e gli altri accordi internazionali pertinenti devono essere complementari tra loro al fine di garantire un'agricoltura sostenibile e la *Food security*».

Pur non riferendosi espressamente alla *Food security*, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, all'art. 2 nel fissare l'obiettivo primario della Convenzione nello «stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra, ad un livello tale che escluda qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico» indica tra le motivazioni di questa finalità la esigenza di «garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile». Sembra che il termine «produzione alimentare» non possa che intendersi come riferito alla «produzione agricola» destinata alla produzione di «alimenti», in quanto se da un lato è chiara la distinzione tra impresa agricola e impresa alimentare, nonché la nozione di prodotto alimentare, definita dall'art. 2 del reg. (CE) n. 178/2002, il quale parifica i prodotti che possono qualificarsi in termini di prodotti agricoli, cioè frutto dell'attività dell'imprenditore agricolo, ai sensi del 2135 cod. civ., ai prodotti della trasformazione industriale, nella misura in cui entrambi siano destinati ad essere ingeriti da esseri umani o di cui si prevede ragionevolmente che possano essere ingeriti da esseri umani, dall'altro, come è noto, è indubbio che sostanzialmente tutte le materie prime dell'industria e dell'artigianato alimentare sono prodotte dalle imprese agricole, anche se i vegetali sono considerati “alimento” solo dopo la raccolta e in caso di animali, solo dopo la macellazione, salvo alcune eccezioni: pertanto la produzione agricola svolge anche in questo contesto un ruolo fondamentale.

proccio integrato che consenta di aumentare la produzione alimentare e di migliorare la *Food security*» e che in particolare il *Plan of implementation*, emanato al termine del vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, aveva ampiamente messo in rilievo in più punti<sup>69</sup>.

E tali finalità sono esplicitamente richiamate a seguito della revisione del Trattato di Lisbona all'art. 3, par. 5, del TUE, il quale indica gli obiettivi dell'Unione europea, e sancisce che «l'Unione (...) contribuisce... allo sviluppo sostenibile della Terra, ... all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, (...) e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite». In questa stessa direzione si pone anche l'art. 21, par. 2 TUE, il quale alla lett. d) stabilisce la finalità di: «(...) favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà». Eliminazione della povertà e sviluppo sociale implicano anche tutela della *Food security*.

Si può constatare che oltre ad essere ribadito il principio dello sviluppo sostenibile a livello di diritto primario dell'UE<sup>70</sup>, già sancito con le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht, ciò che costituisce un significativo elemento di novità è lo specifico riconoscimento, quale obiettivo dell'Unione, del terzo pilastro dello sviluppo sostenibile, cioè lo sviluppo sociale. Emblematico è il riferimento alla «eliminazione della povertà», essenza del principio 5 della Dichiarazione di Rio<sup>71</sup>, il quale sancisce che l'eliminazione della povertà è requisito essenziale dello sviluppo sostenibile.

In tale contesto è pertanto di chiara evidenza che anche gli obiettivi dello sviluppo sostenibile stabiliti nella *Agenda 2030* non possono essere disattesi dall'Unione europea, ed in particolare l'obiettivo 2 specificamente incentrato sulla esigenza di porre fine alla fame, raggiungere la *Food security* e il miglioramento della nutrizione e promuovere una agricoltura sostenibile. Esso prevede infatti specificamente non solo la esigenza di «sconfiggere la fame e garantire a tutti soprattutto ai poveri e alle persone in situazioni vulnerabili, tra i quali i bambini l'accesso al cibo sicuro, nutriente e suffi-

<sup>69</sup> V. in particolare il par. 40 del *Plan of Implementation*.

<sup>70</sup> Esso era già diventato con il Trattato di Maastricht il principio ispiratore della Comunità europea (art. 2 TCE) e dell'Unione europea (art. B Trattato sull'Unione europea diventato poi con il Trattato di Amsterdam art. 2 TUE).

<sup>71</sup> Il principio 5 della Dichiarazione di Rio stabilisce che: «tutti gli Stati e tutti i popoli coopereranno al compito essenziale di eliminare la povertà, come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo».

ciente, entro il 2030»<sup>72</sup>, ma anche la esigenza di «raddoppiare entro il 2030 la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, pastori e pescatori, anche attraverso un accesso sicuro e su un piano di parità a terreni, alle altre risorse produttive e agli *inputs*, conoscenze, servizi finanziari, mercati»<sup>73</sup> e di «adottare misure per garantire il corretto funzionamento dei mercati delle materie prime alimentari e loro derivati e facilitare l'accesso tempestivo alle informazioni di mercato, anche per quanto riguarda le riserve alimentari, al fine di limitare la volatilità dei prezzi alimentari»<sup>74</sup>.

L'importanza della tutela della *Food security* emerge anche nell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 adottato al termine della COP 21: al punto 9 del Preambolo viene riconosciuta infatti la priorità fondamentale della tutela della *Food security* e la esigenza imprescindibile di porre fine alla fame, nonché la particolare vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare agli impatti negativi dei cambiamenti climatici. Così in sinergia con l'art. 2 della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, l'art. 2, alla lett. b), dell'Accordo di Parigi, sancisce che l'Accordo mira ad «aumentare la capacità di adattarsi agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovere la resilienza del clima e lo sviluppo a basse emissioni di gas serra, in un modo che non sia minacciata la produzione alimentare».

Inoltre sembra imprescindibile doversi tenere in considerazione la posizione espressa più volte dalla Corte di giustizia, seppure in epoca anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, secondo la quale, anche nel settore agricolo, le Istituzioni comunitarie devono perseguire le finalità generali di cui all'art. 2 TCE<sup>75</sup> e che il perseguimento degli obiettivi della PAC, specie nell'ambito delle OCM, non può prescindere da esigenze di interesse generale, quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali<sup>76</sup>. L'orientamento della Corte sembra si possa

---

<sup>72</sup> V. il punto 2.1.

<sup>73</sup> V. il punto 2.3.

<sup>74</sup> V. il punto 2.5.

<sup>75</sup> Corte di giustizia, 10 aprile 1978, in cause riunite 80 e 81/77, *Les Commissionnaires Réunion Sàrl ed altri*, in *Racc.*, 1978, p. 927. In dottrina v. G. SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *Digesto*, 4ª ediz., *Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Torino, 1993, p. 432, in specie p. 442.

<sup>76</sup> Corte di giustizia, sentenza 23 febbraio 1988, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio delle Comunità europee*, in causa 68/86, in *Racc.*, 1988, p. 855; sentenza 23 febbraio 1988, in causa 131/86, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Cons. CE*, in *Raccolta*, 1988, p. 905; sentenza 16 novembre 1989, in causa C-131/87, *Comm. CE c. Cons. CE*, in *Racc.*, 1989, p. 3743; sentenza 16 novembre 1989, in causa C-11/88, *Comm. CE c. Cons. CE*, in *Racc.*, 1989, p. 3799.

pienamente estendere anche all'azione dell'Unione europea nel settore delle energie rinnovabili, che è profondamente ispirata anche alla applicazione del principio dello sviluppo sostenibile.

La esigenza di tutela della *Food security* con riferimento al tema delle bioenergie emerge anche in ambito internazionale, ove si è espressa in modo chiaro ed inequivocabile l'esigenza di una attenta valutazione del loro impatto e applicazione: incisivo al riguardo è il Rapporto ONU pubblicato nell'aprile 2007 "*Sustainable Bioenergy: A Framework for Decision Makers*" redatto da *UNEnergy*<sup>77</sup>, nel quale viene valutato l'impatto delle bioenergie, sottolineandosi che «occorre valutare con attenzione *l'impatto economico, ambientale e sociale delle bioenergie* prima di decidere se e quanto rapidamente sviluppare l'industria e quali tecnologie, politiche e strategie d'investimento seguire»; viene quindi sottolineata l'esigenza di un «uso sostenibile della bioenergia», affinché le coltivazioni bioenergetiche siano prodotte in modo "sostenibile", nonché rispetto al loro impatto con il problema della *Food security*. Per quanto riguarda la *Food security* secondo il rapporto la produzione di biocombustibili potrebbe minacciare l'approvvigionamento alimentare, dal momento che terra, acqua ed altre risorse sarebbero sottratte alla produzione alimentare: il rapporto sottolinea infatti che: «a meno che non vengano varate nuove politiche per proteggere il territorio, assicurare un uso accettabile della terra, e guidare lo sviluppo delle bioenergie in una direzione sostenibile, il danno sociale in alcuni casi potrebbe superare i benefici».

Altro fattore che indubbiamente assume un peso decisivo nella promozione delle energie rinnovabili nonché offre importanti prospettive e indubbiamente soluzioni a molte problematiche, fra le quali il superamento della conflittualità tra sicurezza energetica e *Food security* è l'evoluzione scientifica e tecnologica. L'importanza delle conoscenze scientifiche e della tecnologia nel settore dell'energia è sottolineata anche nel documento finale di *Agenda 2030* nel quale, al punto 15, si mette in rilievo l'enorme potenziale della innovazione scientifica e tecnologica nel settore dell'energia per accelerare il progresso<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Si tratta di un gruppo composto da esperti di tutte le agenzie e programmi delle Nazioni Unite che si occupano di energia, con il patrocinio della FAO, l'Organizzazione dell'ONU per l'Alimentazione e l'Agricoltura.

<sup>78</sup> Il punto 15 sancisce che: «*The spread of information and communications technology and global interconnectedness has great potential to accelerate human progress, to bridge the digital divide and to develop knowledge societies, as does scientific and technological innovation across areas as diverse as medicine and energy*».

L'evoluzione scientifica e tecnologica ha portato all'individuazione accanto ai biocarburanti di «prima» e «seconda», anche di quelli di «terza» e di «quarta» generazione.

Focalizzando l'attenzione su tale distinzione in estrema sintesi i biocarburanti di *prima generazione* sono derivati da colture di origine alimentare o grassi animali<sup>79</sup>, ed in particolare secondo la classificazione dei *biofuels* effettuata in dottrina in base alle materie prime impiegate<sup>80</sup>, essi sono quelli ottenuti da colture oleaginose (colza, palma, soia, canola, ricino, jatropha); oli vegetali esausti; colture zuccherine tradizionali (canna e barbabietola), colture amidacee (cereali); biomassa umida; reflui e residui organici; bioetanolo.

Relativamente ai biocarburanti di *seconda generazione* essenzialmente essi derivano da colture naturali ligno-cellulosiche e da colture oleaginose<sup>81</sup> e secondo la classificazione in dottrina<sup>82</sup> fra le materie prime impiegate per la loro produzione vi è materiale lignocellulosico, sorgo, canna, rifiuti organici, microalghe. Pertanto essi sarebbero meno impattanti sia dal punto di vista ambientale che economico, soprattutto perché non richiederebbero superfici coltivate aggiuntive<sup>83</sup>. Inoltre per ciò che concerne la «seconda generazione» recentemente sono stati messi a punto enzimi, ma ci sono anche altre vie, che permettono di convertire la cellulosa in zuccheri<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Sul tema v. E. SCATTOLA-A. STOCCHETTI, *Efficienza energetica e inquinamento da trasporti stradali*, in F. DISCONZI-A. LORENZONI (a cura di), *Politiche locali per il clima. Metodologie di analisi e strumenti di intervento*, collana Economia e politica dell'energia e dell'ambiente, Milano, 2014, p. 166 ss, in partic. p. 186 ss.

<sup>80</sup> Su tale classificazione v. C. TRICASE, *Potenzialità e prospettive della produzione di biofuels*, in L. MADDALENA (a cura di), *Lo sviluppo delle energie alternative. Il caso Puglia*, Collana, Economia e ricerche, Milano, 2012, p. 155 ss., in partic. p. 162 ss.

<sup>81</sup> Sul tema v. E. SCATTOLA-A. STOCCHETTI, *Efficienza energetica*, cit., p. 186.

<sup>82</sup> C. TRICASE, *Potenzialità e prospettive della produzione di biofuels*, cit., p. 162 ss.

<sup>83</sup> Cfr. D. MARINO-L. PALLOTTA, *Lo scenario. Di cosa parliamo quando parliamo di cibo. La filiera corta nel quadro del dibattito sul cibo*, in D. MARINO-C. CICATIELLO (a cura di), *I farmer's market: la mano visibile del mercato. Aspetti economici, sociali e ambientali delle filiere corte*, Collana Uomo, ambiente e sviluppo, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 48.

<sup>84</sup> Su tali profili v. M. MELIS, *Eco & Green Car. Guida all'auto ecologica e sostenibile*, Gruppo 24 ore, Milano, 2012, p. 45, il quale evidenzia che la cellulosa è il biopolimero più diffuso sul pianeta e toglie l'acqua, costituisce gran parte della massa della pianta. Pur essendo una sostanza formata da tante molecole di zucchero legate tra loro, la sua struttura è troppo intricata per essere digeribile dai lieviti della fermentazione. Grazie all'aggiunta di un additivo è però possibile smontare questa struttura trasformando la cellulosa in zuccheri semplici. In questo modo le parti meno pregiate della pianta, come il fusto e le foglie, costituite in larga parte proprio da cellulosa, possono essere utilizzare per produrre bioetanolo o altri biocombustibili, mentre le parti più nutrienti (i semi, ricchi di amido e altri zuccheri) possono essere destinate all'alimentazione. Ciò consente di fare un balzo decisivo, e positivo, al bilancio energetico di tutta la filiera di produzione del biocombustibile.



Inoltre la biomassa da cui ricavare i biocombustibili di «seconda generazione» può essere ottenuta anche a partire da specie non strettamente agricole, che crescono su terreni poveri o altrimenti inutilizzabili, come l'*Arundo Donax*, la c.d. «canna dei fossi»<sup>85</sup>. Inoltre il bioetanolo di seconda generazione sta per arrivare solo ora sul mercato, e se il petrolio si manterrà su prezzi elevati, dal punto di vista economico potrebbe essere persino più competitivo della benzina.

Se la *seconda generazione* dei biocombustibili affronta il tema di come approntare una filiera di approvvigionamento di biomasse senza sconvolgere l'agricoltura, i biocombustibili di *terza e quarta generazione* nascono con il fine di superare definitivamente questa conflittualità<sup>86</sup>.

Per ciò che concerne i biocarburanti di *terza generazione*<sup>87</sup> essi si ottengono dall'uso di alghe, di piante geneticamente modificate<sup>88</sup>, e/o di trattamenti particolari delle biomasse tradizionali: fra le materie prime impiegate per la produzione dei biocarburanti vi sono alghe, microbi, alghe verdi<sup>89</sup>. Relativamente ai biocombustibili di «terza generazione» la cui caratteristica principale è appunto quella di svincolarsi dalle pratiche agricole tradizionali una delle frontiere più interessanti è certamente quella delle alghe: quelle monocellulari, in particolare, si riproducono ad una velocità impressionante, consumando pochissime risorse ambientali e, scegliendo l'alga giusta, si possono avviare, per esempio, massicce produzioni di biomassa ricca di grassi che, una volta spremuta, fornisce la materia prima per il biodiesel<sup>90</sup>.

I biocarburanti di *quarta generazione* sono ancora in fase di studio presso alcuni laboratori biotecnologici che si avvalgono di microorganismi creati e modificati geneticamente in laboratorio (principalmente microalghe e batteri) in grado di catturare grandi quantità di biossido di carbonio e fra le materie prime per la produzione di biocarburanti di questa generazione si possono includere le piante caratterizzate da un aumento (anche geneticamente) dell'assimilazione di biossido di carbonio durante la coltivazione<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Sul punto v. M. MELIS, *Eco & Green Car*, cit., p. 45.

<sup>86</sup> Mette in luce tali profili M. MELIS, *Eco & Green Car*, cit., p. 46.

<sup>87</sup> V. al riguardo E. SCATTOLA-A. STOCCHETTI, *Efficienza energetica*, cit., p. 186.

<sup>88</sup> D. MARINO-L. PALLOTTA, *Lo scenario*, cit., p. 49 sottolinea che relativamente alle piante geneticamente modificate nei biocombustibili di terza generazione MONSANTO, ADM ed Arborgen stanno modificando il genoma di pioppi e mais per abbassare il contenuto di lignina ed aumentarne la resa finale.

<sup>89</sup> C. TRICASE, *Potenzialità e prospettive della produzione di biofuels*, cit., p. 162 ss.

<sup>90</sup> Su l punto v.M. MELIS, *Eco & Green Car*, cit., p. 46.

<sup>91</sup> C. TRICASE, *Potenzialità e prospettive della produzione di biofuels*, cit., p. 162 ss. D. MARINO-L. PALLOTTA, *Lo scenario*, cit., p. 49 rileva che nei biocarburanti di quarta generazione ove si ha l'utilizzo di microorganismi geneticamente modificati in grado di catturare

Nella *quarta generazione*<sup>92</sup> l'idea è di ingegnerizzare dei batteri per convincerli a produrre direttamente i combustibili che servono o per renderli in grado di produrre di più e meglio.

Il vantaggio di questo approccio è che permette di evitare i processi di trasformazione industriale, necessari a trasformare la biomassa in biocombustibile, che comunque consumano molta energia. Inoltre si può puntare alla produzione diretta di biocombustibili pregiati, come il butanolo (che, come sostituto della benzina è superiore all'etanolo) e persino l'idrogeno. Quest'ultimo, ovvero il cosiddetto bioidrogeno, rappresenta il punto di arrivo più ambizioso di tutta la filiera dei biocombustibili. Oggi esistono già laboratori in cui si allevano batteri che producono idrogeno, ma la resa di questo sistema è ancora bassissima: pertanto si è all'inizio di un lungo cammino di ricerca e sviluppo necessario per mettere a punto un piccolo micro-organismo che, un giorno, potrebbe rifornire, nel modo più pulito, il più pulito di tutti i combustibili<sup>93</sup>.

L'evoluzione scientifica ha inoltre portato alla elaborazione di progetti volti a studiare il modo di riprodurre il processo di fotosintesi clorofilliana per ricavare elettricità rinnovabile. Si tratta del progetto di una *start-up* olandese<sup>94</sup>, al quale sta lavorando un'azienda olandese *Plant-e*<sup>95</sup> fondata nel 2009 da due ricercatori del Dipartimento di tecnologia ambientale dell'Università di Wageningen, che dal 2009 commercializza il brevetto ottenuto nel 2007<sup>96</sup>.

---

grandi quantità di CO<sub>2</sub> e di convertirla in combustibile, il progetto è portato avanti da *Synthetic Genomics*. Per approfondimenti: *genitronsviluppo.com web magazine*.

<sup>92</sup> Sui biocarburanti di quarta generazione v. M. MELIS, *Eco & Green Car*, cit., p. 46.

<sup>93</sup> M. MELIS, *Eco & Green Car*, cit., p. 46.

<sup>94</sup> Su tale progetto v. anche il sito internet: [http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604\\_342396](http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604_342396) ed il sito internet: <http://www.tuttogreen.it/elettricitadalla-pianta-azienda-olandese-ricava-energia-vegetale/>.

<sup>95</sup> Sulla quale v. il sito internet: <http://plant-e.com>.

<sup>96</sup> Si tratta di una tecnica di produzione energetica basata sul *plant-microbial fuel cell*, un processo che sfrutta la fotosintesi clorofilliana attivata dalle piante per produrre energia elettrica a basso impatto ambientale: durante la fotosintesi, infatti, la pianta produce delle sostanze organiche che in parte vengono espulse dalle radici e liberate direttamente nel terreno. Su tale tecnica v. il sito internet: <http://www.tuttogreen.it/elettricitadalla-pianta-azienda-olandese-ricava-energia-vegetale/>.

Posizionando degli elettrodi vicino alle radici dei vegetali, si è riusciti a "catturare" gli elettroni di scarto prodotti dai microrganismi che consumano quelle sostanze e sfruttare l'energia prodotta dalla differenza di potenziale; una volta catturata, l'energia viene trasformata in elettricità, senza danneggiare o influenzare in alcun modo la vita della pianta stessa. Considerando che la pianta utilizza la luce del sole per produrre sostanze organiche tramite la fotosintesi, queste sostanze nutritive sono energia usata per la crescita, ciò che resta inutilizzato, l'energia extra, viene scaricata nel terreno tramite le radici: nel terreno i batteri

La ragione principale per cui questo sistema potrebbe essere adatto soprattutto per le zone rurali, è che per il suo funzionamento è necessario solo far crescere delle piante: una volta installato, bisogna assicurarsi che le piante sopravvivano. *Plant-e* inoltre può essere installato anche in zone inquinate, dove l'attività agricola invece che fornire nutrimento potrebbe essere indirizzata verso la produzione energetica. Il sistema è in grado di produrre energia 24 ore al giorno tutti i giorni con un'unica limitazione dovuta al fatto che quando il terreno circostante ghiaccia completamente, il sistema si ferma. Oltre a generare elettricità il sistema cattura CO<sub>2</sub>, purifica l'aria e se posizionato su tetti garantisce isolamento termico<sup>97</sup>.

Attualmente l'azienda *Plant-e* ha installato tre impianti modulari di grandi dimensioni in Olanda (100 mq) e inoltre sta lavorando su un ulteriore progetto di realizzazione di un impianto tubolare per generare elettricità su larga scala in ambienti umidi, come risaie, delta di fiumi, stagni ecc.: i ricercatori sperano di poter arrivare al funzionamento di un impianto definitivo tra il 2017-18<sup>98</sup>.

Si è infatti stimato che presto una risaia potrebbe generare abbastanza elettricità per rifornire piccole comunità agricole remote. Il sistema inoltre potrebbe trovare un impiego fruttuoso in particolare nei Paesi in via di sviluppo, fornendo energia gratuita e rinnovabile a quelle aree prive di elettricità<sup>99</sup>.

2. I nuovi 17 obiettivi (e 169 sotto-obiettivi) dello sviluppo sostenibile al 2030<sup>100</sup>, sono stati individuati in ambito internazionale da *Agenda 2030. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*: fra essi l'obiettivo 7 concerne specificamente l'esigenza di garantire l'accesso ad una energia sostenibile, affidabile, competitiva, a prezzi accessibili e l'o-

---

distruggono la materia organica e producono elettroni e pertanto si catturano questi elettroni con un cavetto e poi in questa piastrina elettrica e gli elettroni ritornano nel sistema tramite l'altro cavetto e fondamentalmente si ha l'energia. Su tale processo v. il sito internet: [http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604\\_342396](http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604_342396).

<sup>97</sup> Su tali profili tecnici e dati v. il sito internet: [http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604\\_342396](http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604_342396).

<sup>98</sup> Su tali dati v. il sito internet: [http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604\\_342396](http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604_342396).

<sup>99</sup> Sul punto si veda il sito internet: [http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604\\_342396](http://energia.diariodelweb.it/energia/articolo/?nid=20150604_342396).

<sup>100</sup> Essi subentrano ai precedenti otto obiettivi di sviluppo del millennio che dovevano essere realizzati entro il 2015, individuati nella *United Nations Millennium Declaration*, United Nations General Assembly Resolution 55/2, 18 settembre 2000 (doc. A/RES/55/2).

biettivo 12 quella di garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo, entrambi articolati in diversi sotto-obiettivi.

Oltre al ruolo molto attivo svolto dall'Unione europea nel processo di definizione dei nuovi obiettivi dello sviluppo sostenibile al 2030<sup>101</sup>, la esigenza della loro piena integrazione nel quadro strategico europeo e nelle attuali priorità della Commissione, è stata decisamente sottolineata nella Comunicazione della Commissione, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità* del 22 novembre 2016<sup>102</sup>; in essa la Commissione europea analizza il contributo delle politiche e delle iniziative europee al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nell'UE e sintetizza le azioni più importanti che l'Unione europea sta avviando per ognuno dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile di *Agenda 2030*.

Anche la recente entrata in vigore il 4 novembre 2016 dell'Accordo di Parigi adottato il 12 dicembre 2015 al termine della COP 21, la conclusione, il 18 novembre 2016, della COP 22 a Marrakech, svoltasi dal 7-18 novembre 2016, lo specifico riferimento nella dichiarazione conclusiva di Marrakech dell'impegno a realizzare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile di *Agenda 2030*, la decisione di definire entro il dicembre 2018 la disciplina per l'attuazione dell'Accordo di Parigi, in particolare sul monitoraggio degli impegni delle Parti, per la riduzione dei gas serra (gli INDCs: *Intended Nationally Determined Contributions*), le iniziative e gli impegni presi nell'*Energy Day* nell'ambito della COP 22, confermano il riconoscimento della centralità del contributo delle energie rinnovabili alla soluzione del problema dei cambiamenti climatici, in linea con l'obiettivo 7 di *Agenda 2030*.

La stessa Commissione europea nella sua Comunicazione del 30 novembre 2016, *Energia pulita per tutti gli europei*<sup>103</sup>, ha messo in luce che

---

<sup>101</sup> Esso si è concretizzato nell'emanazione di numerosi documenti chiave a partire dal 2013 in poi: v. le numerose comunicazioni della Commissione europea e conclusioni del Consiglio, fra le quali la Comunicazione del 27 febbraio 2013, *Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile*, COM (2013) 92; la Comunicazione del 16 luglio 2013, *Oltre il 2015: verso un'impostazione globale e integrata al finanziamento della eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile* COM (2013) 531; la Comunicazione del 2 giugno 2014 *Un'esistenza dignitosa per tutti: dalla visione all'azione collettiva* COM (2014) 335. V. anche le Conclusioni del Consiglio 25 giugno 2013, 11559/13 "Un'agenda globale post 2015".

<sup>102</sup> COM (2016) 739 final Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, del 22 novembre 2016.

<sup>103</sup> COM (2016) 860 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Energia pulita per tutti gli europei*.

l'attuazione degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi dall'Unione europea costituisce la priorità e dipende in larga misura dal successo della transizione verso un sistema basato sull'energia pulita, dal momento che due terzi delle emissioni di gas a effetto serra sono dovuti alla produzione e all'uso dell'energia, sottolineando contestualmente che i vantaggi tangibili dell'accesso a un'energia più sicura, pulita e competitiva, rappresentano gli obiettivi principali dell'Unione dell'energia<sup>104</sup>.

E specificamente il fondamentale rilievo del principio dello sviluppo sostenibile anche nel settore delle energie rinnovabili è stato ampiamente messo in luce dalla Commissione europea in numerose occasioni, basti solo pensare al Libro Verde *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura* dell'8 marzo 2006<sup>105</sup>, nel quale la Commissione europea mette a fuoco la strategia energetica per l'Europa fondata sulla ricerca di un equilibrio fra sviluppo sostenibile, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento. Così è significativo che tra le priorità della strategia *Europa 2020*<sup>106</sup> vi sia quella di realizzare una «crescita sostenibile, promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva».

Nel diritto dell'Unione europea il ruolo di primo piano delle energie rinnovabili nel contesto delle finalità della politica energetica dell'Unione europea sancite alla lett. c), par. 1, dell'art. 194 TFUE del Titolo XXI di «promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili» emerge, come è noto, già negli anni '70<sup>107</sup>, si definisce più nettamente nella prima metà degli anni '90 nei documenti programmatici della Commissione europea<sup>108</sup>, e ha gradualmente assunto una importanza sempre crescente, sottolineata in più occasioni dalla Commissione<sup>109</sup>, negli

---

<sup>104</sup> COM (2016) 860 final, p. 3.

<sup>105</sup> COM (2006) 105 def.

<sup>106</sup> COM 2010 (2020) def., Comunicazione della Commissione, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, del 3 marzo 2010.

<sup>107</sup> Fra i quali v. la Comunicazione della Commissione del 5 giugno 1974 «Verso una nuova strategia per la politica energetica della Comunità» (doc. R/1472/74 (ENER 28)).

Sul tema v. ampiamente in dottrina J. GRUNWALD, *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften*. EGKS-EURATOM-EG. *Grundlagen – Geschichte – Geltende Regelungen, Rechtswissenschaften* de Gruyter Verlags GmbH, Berlin, 2003, in partic. p. 43 ss.; D. GRANAS, *Die primärrechtlichen Grundlagen für die Förderung von Erneuerbaren Energien im Europarecht*, in *Europarecht*, 2013, p. 6189 ss.

<sup>108</sup> Fra i primi documenti programmatici della Commissione vi è il Libro verde: *per una politica energetica dell'Unione europea* dell'11 gennaio 1995, COM (1994) 659 def.

<sup>109</sup> V. in particolare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dell'8 marzo

obiettivi sanciti nel 2007<sup>110</sup> e ribaditi nel pacchetto clima energia al 2020, nonché si evince palesemente negli obiettivi fissati a lungo termine al 2030<sup>111</sup> e al 2050<sup>112</sup>. Ed è contestualmente indubbia, come ha riscontrato la Commissione europea<sup>113</sup>, la notevole crescita delle energie rinnovabili grazie sia all'attuazione della direttiva 2009/28<sup>114</sup>, la quale ha istituito un quadro europeo per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili fissando obiettivi nazionali obbligatori nell'ottica di conseguire entro il 2020 una quota di energia da fonti rinnovabili pari al 20% del consumo finale di energia, sia alle politiche nazionali delineate nei piani d'azione nazionali per le energie rinnovabili previsti nella direttiva stessa.

---

2011, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050* COM (2011) 112 def.

<sup>110</sup> V. le Conclusioni del Consiglio ambiente dell'Unione europea del 20 febbraio 2007 e le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007.

<sup>111</sup> COM (2013) 169 final, Libro verde, *Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030* del 27 marzo 2013 e COM (2014) 15 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030* del 22 gennaio 2014, la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 febbraio 2014 su *Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030* (P7\_TA(2014)0094) e le conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014.

<sup>112</sup> COM (2011) 112 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050* dell'8 marzo 2011, COM (2011) 885 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Tabella di marcia per l'energia 2050*, del 15 dicembre 2011, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 sulla tabella di marcia per l'energia 2050, un futuro con l'energia* (P7\_TA(2013) 0088), le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2009 e Consiglio europeo straordinario del 4 febbraio 2011.

<sup>113</sup> Da ultimo v. la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sui progressi compiuti in materia di energie rinnovabili* del 1° febbraio 2017, COM (2017) 57 final, nella quale la Commissione riscontra che: «Con una quota pari al 16% del consumo finale di energia nel 2014, l'UE e la maggior parte dei suoi Stati membri sono sulla strada giusta in termini di diffusione delle energie rinnovabili. Tuttavia, nel 2015 le stime indicano che gli Stati membri dovranno proseguire i propri sforzi per raggiungere gli obiettivi vincolanti del 2020, poiché la pendenza dell'andamento desiderato si accentua. Ciò vale in particolar modo per Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi, che dovranno aumentare in modo sostanziale le proprie quote nel 2016 al fine di mantenersi in linea con le rispettive proiezioni. In una prospettiva più a lungo termine, le proiezioni indicano che l'UE nel suo complesso raggiungerà il proprio obiettivo del 20% entro il 2020. Tuttavia alcuni Stati membri, quali Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito dovranno potenziare la collaborazione con altri Stati membri, ricorrendo a meccanismi di cooperazione come i trasferimenti statistici per conseguire nei tempi previsti i propri obiettivi nazionali vincolanti» (p. 18).

<sup>114</sup> Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in *GUUE* n. L 140 del 5 giugno 2009.

Inoltre le finalità enunciate alla lett. c), par. 1, dell'art. 194 TFUE sono state da sempre ampiamente perseguite nel contesto della politica ambientale dell'Unione europea e tutt'ora costituiscono elementi cardine di essa, anche nelle sue linee evolutive.

Contestualmente è da considerare che gli obiettivi di cui alla lett. c), par. 1, art. 194 TFUE, sono sempre stati concepiti non solo come strettamente interdipendenti e interagenti l'uno con l'altro, ma anche strettamente collegati alla lotta ai cambiamenti climatici – e specificamente ai *targets* di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra – che costituisce uno dei cardini della politica ambientale dell'Unione europea.

Inoltre non si può prescindere dal rilevare che se da un lato gli obiettivi dello «sviluppo di energie nuove e rinnovabili» e del «miglioramento dell'efficienza energetica», sono specificamente e distintamente menzionati e hanno un ruolo di primo piano sia nel pacchetto clima/energia al 2020, sia negli obiettivi a lungo termine al 2030 e al 2050, i concetti di “risparmio energetico” e di “efficienza energetica” sono usati molto frequentemente quali sinonimi<sup>115</sup> dalle stesse Istituzioni dell'Unione europea, ponendosi quindi l'esigenza di individuarne una distinzione o, quantomeno, il rapporto fra essi.

Al riguardo si può constatare che è evidente che sia la «promozione di energie rinnovabili» sia il «miglioramento dell'efficienza energetica» sono un mezzo efficacissimo per realizzare il «risparmio energetico», anche se di certo non l'unico. Si è anche sottolineato che a rigor di termini, l'aumento dell'efficienza energetica è un «sottoinsieme» del risparmio energetico<sup>116</sup>.

Del resto, come è stato incisivamente messo in luce<sup>117</sup>, il risparmio energetico può essere considerato esso stesso una fonte rinnovabile di energia. Ed anche la Commissione europea nel suo *Pacchetto “Unione dell'energia”*<sup>118</sup> ha messo in rilievo che alla luce degli obiettivi fissati al 2030 «è necessario ripensare radicalmente l'efficienza energetica equiparandola a una fonte di energia a sé stante, pari al valore dell'energia risparmiata»<sup>119</sup>.

Non mancano peraltro studi volti ad approfondire la distinzione concettuale tra “risparmio energetico” ed “efficienza energetica”<sup>120</sup>. Fra essi vi

<sup>115</sup> Sottolinea tale aspetto anche M. PEHNT (Hrsg.), *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010, p. 4.

<sup>116</sup> M. PEHNT (Hrsg.), *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*, cit., p. 4.

<sup>117</sup> A. MAGNAGHI-F. SALA, *Il territorio come fabbrica di energia: Un progetto integrato sperimentale*, 2013, p. 69.

<sup>118</sup> COM (2015) 80 final.

<sup>119</sup> V. il punto 2.3, p. 13.

<sup>120</sup> V. in particolare M. PEHNT (Hrsg.), *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*, cit.,

è lo studio svolto dall'*Institut für Energie-und Umweltforschung* di Heidelberg (IFEU)<sup>121</sup> su incarico del *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* e dal *Bundnis Bürgerenergie* nel 2015.

3. La fondamentale esigenza di un uso sostenibile dell'energia e di un miglioramento dell'efficienza energetica anche nel settore alimentare è stata già da tempo oggetto di attenzione, oltre che della dottrina<sup>122</sup>, soprattutto nell'ambito del diritto dell'Unione europea, nel quale si possono individuare strategie e progetti finalizzati ad incrementare l'efficienza energetica e ad estendere l'uso delle energie rinnovabili anche specificamente nel settore alimentare. Lo stesso Commissario europeo per l'Azione per il clima e l'energia, Miguel Arias Canete, durante la conferenza "*Sustainable Solutions for Energy, Climate and Food security*" all'EXPO 2015 di Milano, ha sottolineato la fondamentale esigenza di migliorare la sostenibilità energetica dell'Europa anche nel settore agroalimentare.

Già nel 2012 la Commissione europea nella sua strategia per la bioeconomia del 13 febbraio 2012 "*L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa*"<sup>123</sup> e nel relativo piano d'azione<sup>124</sup>, sulla base della considerazione che la bioeconomia include anche il «settore della produzione alimentare ed energetica» e che «le industrie e i settori che ne fanno parte sono caratterizzati da un forte potenziale d'innovazione in quanto ricorrono a una vasta gamma di discipline scientifiche, tecnologie industriali e abilitanti e a conoscenze tacite e locali» pone in rilievo che la bioeconomia «comprende la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la trasformazione di tali risorse e dei flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto quali alimenti, mangimi, bioprodotto e bioenergie» e mette in luce

---

p. 1 ss.; W. IRREK-S. THOMAS-S. BÖHLER-M. SPITZNER, *Definition. Energieeffizienz*, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, p. 5.

<sup>121</sup> S. BLÖMER-M. PEHNT-E. RECHSTEINER, *Energiesparen in Bürgerhand. Vom Modellprojekt zum Standbein der Energiewende von unten*, Heidelberg, 2015, p. 8.

<sup>122</sup> V. in dottrina: T. GARNETT, *Where are the best opportunities for reducing greenhouse gas emissions in the food system (including the food chain)?*, in *Food policy*, 2011, 36, p. 23 ss. e ampia bibliografia *ivi* citata; K. BUNSE-M. VODICKA-P. SCHÖNSLEBEN-M. BRÜLHART-F.O. ERNST, *Integrating energy efficiency performance in production management e gapanalysis between industrial needs and scientific literature*, in *Journal of Cleaner Production* 19, 2011, p. 667 ss.

<sup>123</sup> COM (2012) 60 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa*, del 13 febbraio 2012.

<sup>124</sup> SWD (2012) 11 final, del 13 febbraio 2012, Commission staff working document *Accompanying the document Communication on Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe*, allegato alla comunicazione.



che la natura trasversale della bioeconomia «rappresenta un'opportunità unica per affrontare, globalmente, sfide per la società tra loro interconnesse quali sicurezza alimentare, scarsità delle risorse naturali, dipendenza dalle risorse fossili e cambiamenti climatici, garantendo al contempo una crescita economica sostenibile».

In questo contesto la Commissione europea focalizza l'attenzione sulla esigenza di una maggiore efficienza energetica delle industrie alimentari rilevando che anche «le industrie alimentari emettono quantità significative di gas a effetto serra, ma i loro prodotti immagazzinano anche importanti quantità di carbonio. Ovunque possibile, la strategia promuoverà anche la sostituzione delle produzioni ad alta intensità di carbonio, energia e risorse idriche con processi più efficienti sotto il profilo delle risorse e più rispettosi dell'ambiente. È opportuno perseguire la sostituzione parziale dei prodotti non rinnovabili con bioprodotto più sostenibili»<sup>125</sup>.

Ma più specificamente il rapporto emanato dal *Joint Research Centre* (JRC) e dall'*Institute for Energy and Transport and Institute for Environment and Sustainability* della Commissione europea “*Energy use in the EU food sector: State of play and opportunities for improvement*” il 6 giugno 2015<sup>126</sup> affronta il tema del miglioramento dell'efficienza energetica e dell'espansione dell'uso delle energie rinnovabili nel settore alimentare.

Nel rapporto nell'ambito dell'analisi delle opportunità delle energie rinnovabili nel settore alimentare<sup>127</sup> sono menzionati e descritti alcuni esempi dei più recenti rilevanti progetti finanziati dall'UE<sup>128</sup>: fra essi vi è il progetto “*Greenfoods: Towards zero fossil CO<sub>2</sub> emissions in the European food and beverage industry*”<sup>129</sup> coordinato in Austria. L'obiettivo generale del progetto *Greenfoods* è quello di portare l'industria alimentare e delle bevande europea a un elevato livello di efficienza energetica e ad una riduzione delle emissioni di anidride carbonica, al fine di garantire e promuovere la competitività in tutto il mondo, migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e garantire una produzione sostenibile in Europa.

---

<sup>125</sup> COM (2012) 60 final, p. 5.

<sup>126</sup> F. MONFORTI-FERRARIO, J. -F. DALLEMAND, I. PINEDO PASCUA, V. MOTOLA, M. BANJA, N. SCARLAT, H. MEDARAC, L. CASTELLAZZI, N. LABANCA, P. BERTOLDI, D., PENNINGTON, M. GORALCZYK, E.M. SCHAU, E. SAOUTER, S. SALA, B. NOTARNICOLA, G. TASSIELLI, P. RENZULLI, ed. by F. Monforti-Ferrario and I. Pinedo Pascua, *Energy use in the EU food sector: state of play and opportunities for improvement* (2015) Joint Research Centre Science and Policy Report.

<sup>127</sup> V. il punto 3.2 “*RE opportunities in food processing*” del rapporto, p. 67 ss.

<sup>128</sup> V. il punto 3.2.1 del rapporto, p. 68 ss.

<sup>129</sup> Sul quale v. il rapporto “*Energy use in the EU food sector: State of play and opportunities for improvement*”, p. 71 ss. V. anche il sito internet del progetto: <http://www.green-foods.eu>.

All'interno del progetto *Greenfoods* è stato sviluppato un approccio di settore per i diversi sub-settori dell'industria alimentare e delle bevande che supporta gli utenti nella individuazione di soluzioni personalizzate per una «produzione verde» nelle piccole e medie imprese (PMI). Combinando competenze tecniche con la conoscenza dell'efficienza energetica e delle fonti di energia rinnovabili si sono predisposte strategie chiare per le PMI in materia di ottimizzazione dei processi e la fornitura di energia da attuare per raggiungere l'obiettivo di una produzione senza emissioni fossili di CO<sub>2</sub><sup>130</sup>.

Nel contesto del progetto “*Greenfoods*” fra i primi sottosettori dell'industria alimentare si è esaminato il settore della panificazione in Austria: nell'ambito del progetto, sulla base della individuazione dello *status quo* dei consumi di energia distinti tra panetterie di piccole e medie dimensioni e di grandi dimensioni, si è identificato il potenziale di ottimizzazione, nell'ambito del quale si è individuata l'esigenza di una riduzione dei tempi di inattività, delineandosi il potenziale di ottimizzazione in una percentuale che, a seconda delle dimensioni, varia da un 10 al 33% dell'energia utilizzata nei forni, che può ancora crescere abbassando la temperatura dell'acqua calda utilizzata per la pulizia<sup>131</sup>.

Inoltre in Austria nel settore della produzione della birra nel quadro del programma di “*Neue Energien 2020*”<sup>132</sup> istituito dal *Klima- und Energiefonds*, gestito dalla *Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft*, nel 2009 si è realizzato il progetto “*Grüne Brauerei*”<sup>133</sup> che concerneva lo sviluppo di un approccio metodologico per la realizzazione di concetti energetici innovativi con l'obiettivo di ridurre a zero le emissioni fossili di CO<sub>2</sub> nelle birrerie austriache. A seconda del volume di produzione, della posizione e della gamma dei prodotti è stata dimostrata la possibilità della realizzazione di tale obiettivo attraverso l'efficienza energetica, la integrazione termica e una combinazione di fonti di energia rinnovabili sulla base di tre casi-modello che hanno studiato i modi per raggiungere questi obiettivi. In

---

<sup>130</sup> Mette in luce tali profili J. FLUCH-W. GLATZL, *Greenfoods – Energieeffizienz in Bäckereien. Der Weg zum nachhaltig produzierten Brot*, in *Zeitschrift Erneuerbare energie*, 2014, n. 1, p. 1 ss.

<sup>131</sup> Su tali aspetti v. specificamente J. FLUCH-W. GLATZL, *Greenfoods – Energieeffizienz*, cit., p. 1.

<sup>132</sup> Consultabile nel sito internet: <https://www.ffg.at/neue-energien-2020-das-programm>. Il programma a partire dal 2012 è continuato con il nuovo programma “*e!MISSION.at – Energy Mission Austria*”.

<sup>133</sup> Sul quale v. ampiamente M. HUBMANN-B. MUSTER SLAWITSCH, *Wege zur CO<sub>2</sub>-freien Lebensmittelindustrie Umstellung auf erneuerbare Energieversorgung*, in *Brauereien*, in *Zeitschrift Erneuerbare Energie*, 2013, n. 4.

questo contesto sono stati elaborati e parzialmente realizzati modelli per tre birrifici austriaci (Gösser, Puntigamer e Schladming, tutti parte della *Brau Union Österreich AG*), con una riduzione totale di emissioni di CO<sub>2</sub> fossile da 5.140 t/a.

Anche il 7° *Programma generale di azione dell'Unione europea in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"*, istituito con decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 (c.d. 7° PAA)<sup>134</sup> nell'ambito dell'obiettivo prioritario n. 1: «proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione», al punto 37 sottolinea la esigenza, al fine di migliorare l'efficienza delle risorse di stabilire «obiettivi volti a ridurre l'impatto ambientale globale dei consumi nell'arco del ciclo di vita, in particolare nel settore alimentare», di «cooperare con gli Stati membri nella lotta contro la produzione eccessiva di rifiuti alimentari» ponendo in essere «misure intese ad aumentare, se del caso, il compostaggio e la digestione anaerobica degli scarti alimentari».

La stessa direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti del 19 novembre 2008<sup>135</sup>, volta ad indirizzare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse<sup>136</sup>, stabilendo all'art. 4 la gerarchia dei rifiuti, classifica le diverse opzioni di gestione dei rifiuti in ordine di preferibilità sulla base di criteri di sostenibilità ambientale e attribuisce la massima priorità alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti, e ha richiesto all'art. 29 allo scopo di «dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti» l'adozione da parte degli Stati membri entro il 12 dicembre 2013, programmi di prevenzione dei rifiuti, pienamente realizzata per l'Italia entro tale scadenza<sup>137</sup>. Come

---

<sup>134</sup> In *GUUE* n. L 354 del 28 dicembre 2013, p. 171 ss.

<sup>135</sup> In *GUUE* n. L 312 del 22 novembre 2008, p. 3 ss.

<sup>136</sup> V. in particolare il 28° e il 41° *considerando*.

<sup>137</sup> In attuazione dell'art. 29 della direttiva 2008/98/CE, e seguendo le indicazioni delle *Linee guida europee* alla redazione dei programmi di prevenzione emanate dalla Commissione europea nell'ottobre del 2012, *Preparing a Waste Prevention Programme Guidance document*, è stato approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il programma italiano del 2013 di prevenzione dei rifiuti con decreto in data 7 ottobre 2013 recante il titolo "Adozione e approvazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti". Tale adozione è avvenuta nel rispetto della scadenza comunitaria prevista dalla direttiva 2008/98/CE per il 12 dicembre 2013.

Il 29 febbraio 2016 è stata emanata la Relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (aggiornata al 31 dicembre 2015), in attuazione dell'art. 180, comma 1-bis del d.lgs n. 152 del 2006 la normativa nazionale ha posto in capo al

ha messo in luce la Commissione europea nella sua Comunicazione del 26 gennaio 2017, *Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*<sup>138</sup>, la gerarchia dei rifiuti costituisce il pilastro portante della politica e della normativa dell'UE in materia di rifiuti ed è il fattore chiave per la transizione all'economia circolare, essendo il suo obiettivo principale stabilire un ordine di priorità che riduca al minimo gli effetti nocivi sull'ambiente e ottimizzi l'efficienza delle risorse nella prevenzione e nella gestione dei rifiuti.

Il quadro giuridico delineato dalla direttiva 2008/98 incentrato sulla priorità della prevenzione e del riciclaggio nella gerarchia nella gestione dei rifiuti è stato ulteriormente supportato dalla strategia dell'Unione europea sulla economia circolare, elaborata con la Comunicazione della Commissione europea *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, del 25 settembre 2014<sup>139</sup>, (poi successivamente precisata nel 2015, nella Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, del 2 dicembre 2015<sup>140</sup>, completata nel *Pacchetto sull'economia circolare* del 17 marzo del 2016<sup>141</sup> e nella Relazione della Commissione *sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare* del 26 gennaio 2017<sup>142</sup>) basata sul superamento del concetto «prendi, produci, usa e getta» sul quale si basa un modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo<sup>143</sup>, ed incentrata sulla esigenza di «utilizzare le risorse in modo più efficiente e garantire la continuità di tale efficienza»

---

Ministero dell'ambiente il compito di presentare alla Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, «una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e contenente anche l'indicazione dei risultati raggiunti e delle eventuali criticità registrate nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti».

<sup>138</sup> COM (2017) 34 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*, 26 gennaio 2017.

<sup>139</sup> COM (2014) 398 final/2, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, del 25 settembre 2014.

<sup>140</sup> COM (2015) 614 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, del 2 dicembre 2015.

<sup>141</sup> COM (2016) 157 final, *Pacchetto sull'economia circolare*, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE e che modifica i regolamenti (CE) nn. 1069/2009 e 1107/2009 del 17 marzo 2016.

<sup>142</sup> COM (2017) 33 final, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare*, del 26 gennaio 2017.

<sup>143</sup> COM (2014) 398 final/2, p. 2.

potendo essa «apportare importanti benefici economici» e che ha «la priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti»<sup>144</sup>. Nei sistemi di economia circolare «i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti»<sup>145</sup> e «sono progettati in modo da prevederne fin dall'inizio la destinazione una volta che diventano rifiuti e l'innovazione è al centro di tutta la catena di valore, invece di cercare le soluzioni praticabili alla fine del ciclo di vita»<sup>146</sup>.

Il forte potenziale di miglioramento che l'UE ha sul fronte della prevenzione e della gestione dei rifiuti è messo in luce dal 7° Programma di azione per l'ambiente – *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta, Programma di azione fino al 2020*, nel quale si evidenzia che da esso dipenderà un miglior utilizzo delle risorse, l'apertura di nuovi mercati, la creazione di nuovi posti di lavoro, la riduzione della dipendenza dalle importazioni di materie prime e degli impatti ambientali associati<sup>147</sup>. A tal fine si richiama la necessità di dare piena attuazione alla legislazione europea in materia di rifiuti – a partire dall'applicazione della gerarchia introdotta dalla direttiva quadro -, e di ridurre la produzione di rifiuti in termini procapite e assoluti, ridurre lo spreco alimentare e i rifiuti marini attraverso azioni di prevenzione<sup>148</sup>.

Il tema della prevenzione dei rifiuti è entrato a pieno titolo nelle politiche europee sull'uso efficiente delle risorse e lo sviluppo di un'economia circolare. Infatti la Commissione nella sua Comunicazione COM (2014) 398 *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti* ha ribadito la centralità della prevenzione dei rifiuti all'interno del quadro delle politiche europee a sostegno dell'uso efficiente delle risorse e dello sviluppo di un'economia circolare. In essa la Commissione europea sottolinea infatti che l'importanza della prevenzione dei rifiuti porta a mettere in luce che: «La priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti»<sup>149</sup>.

La Commissione ha sottolineato la rilevanza non solo ambientale ma anche economica di queste politiche in grado di ridurre fortemente la necessità di importazione di materie prime e produrre significativi risparmi e

---

<sup>144</sup> COM (2014) 398 final/2, p. 13.

<sup>145</sup> COM (2014) 398 final/2, p. 3.

<sup>146</sup> COM (2014) 398 final/2, p. 6.

<sup>147</sup> V. il punto 39 della decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013

<sup>148</sup> V. i punti 39 e 40 della decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013

<sup>149</sup> COM (2014) 398 final/2, p. 13).

in particolare il contributo economico che può derivare dalla prevenzione dei rifiuti: in particolare essa sottolinea che: «La prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe potrebbero far risparmiare 600 miliardi di euro netti alle imprese dell'UE, ossia l'8% del loro fatturato annuale, riducendo nel contempo le emissioni totali annue di gas serra del 2-4%»<sup>150</sup>.

In questo contesto è opportuno ricordare che l'Emilia Romagna è stata la prima Regione in Italia ad avere emanato una legge a sostegno dell'economia circolare e della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE: si tratta della legge regionale della Regione Emilia-Romagna 5 ottobre 2015, n. 16<sup>151</sup>, «Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)»<sup>152</sup>, emanata con l'obiettivo di dare attuazione alla decisione 1386/2013/UE relativa alla istituzione del Settimo programma di azione dell'Unione europea in materia ambientale al 2020 (art. 1, 1° comma), di garantire il rispetto della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98 (art. 1, 1° comma). Essa «assume il principio dell'economia circolare, previsto dalla decisione 1386/2013/UE, che promuove una gestione sostenibile dei rifiuti attraverso la quale gli stessi rientrano una volta recuperati nel ciclo produttivo consentendo il risparmio di nuove risorse» (art. 1, 3° comma). Per la realizzazione di tali finalità è inoltre prevista la istituzione da parte della Giunta regionale del «Forum permanente per l'economia circolare» cui partecipano le istituzioni locali, i rappresentanti della società civile, le organizzazioni economiche di rappresentanza delle imprese e le associazioni ambientaliste, definendo le modalità di partecipazione, anche avvalendosi di appositi strumenti informatici. La partecipazione non prevede oneri per la Regione. Sul portale ambientale della Regione è data evidenza delle attività del Forum» (art. 1, 4° comma).

Essa pertanto, come è stato messo in luce<sup>153</sup> «getta le basi per trasformare i rifiuti in risorsa, aderendo pienamente ai principi e anche agli orientamenti europei sull'economia circolare».

---

<sup>150</sup> v. COM (2014) 398 final/2 p. 3.

<sup>151</sup> In *Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna* (BURERT) n. 253 del 5 ottobre 2015 (Parte Prima).

<sup>152</sup> Sulla quale v. ampiamente P. GAZZOLO, *Una legge regionale per l'economia circolare*, in *Ecoscienza*, 2015, 5 consultabile nel sito internet: <https://www.arpae.it/ecoscienza/>.

<sup>153</sup> P. GAZZOLO, *Una legge regionale per l'economia circolare*, cit.

Con delibera dell'Assemblea legislativa Emilia-Romagna 3 maggio 2016, n. 67 è stato approvato il piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR)<sup>154</sup>, entrato in vigore il 6 maggio 2016, i cui obiettivi fissati al 2020 sono di ridurre le discariche al 5%, aumentare la percentuale del riciclo al 70%, la raccolta differenziata al 73%.

Inoltre secondo il *Rapporto annuale sull'efficienza energetica* del 2015<sup>155</sup> dell'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) a livello dell'Unione europea il settore agricolo-alimentare assorbe il 26% dei consumi finali di energia, mentre in Italia circa il 13%. Secondo il rapporto Enea con opportuni interventi di efficientamento tecnologico, a livello nazionale si potrebbero ridurre del 25% i consumi di energia nell'irrigazione e fino al 70% nei sistemi di ventilazione e raffreddamento, con un ritorno degli investimenti compreso tra 5 e 7 anni.

Nel perseguimento di tali obiettivi pertanto l'ENEA nel giugno 2016 ha firmato un Protocollo d'intesa con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per migliorare l'efficienza energetica nel sistema agricolo-alimentare, diminuirne gli impatti ambientali e rafforzare il trasferimento di *know-how* sui consumi di energia in ambito nazionale e regionale.

4. IRENA (*International Renewable Energy Agency*), *L'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili*, nel suo rapporto *Renewable Energy in the Water, Energy & Food Nexus* del gennaio 2015<sup>156</sup>, a fronte della constatazione che entro il 2050 la domanda globale di energia raddoppierà e che la domanda di acqua e di cibo è destinata ad aumentare di oltre il 50%, sottolinea la esigenza di ripensare radicalmente il modo di produzione e di consumo dell'energia in relazione ai settori chiave dell'acqua e del cibo e compie una ampia analisi delle interazioni delle energie rinnovabili all'interno di tali ambiti. Il rapporto sottolinea che la integrazione delle energie rinnovabili, lungo le diverse fasi della catena di approvvigionamento alimentare, può migliorare la produttività e ridurre le perdite.

Il rapporto, riscontrando che nel 2013 negli Stati Uniti sono stati prodotti 840 gigawattora (GWh) di energia equivalente dai digestori anaerobici posti nelle aziende agricole, che utilizzano una vasta gamma di residui

---

<sup>154</sup> In BUR, 13 maggio 2016, n. 140.

<sup>155</sup> Consultabile nel sito internet: <http://www.enea.it/it/pubblicazioni/pdf-volumi/raee-2015.pdf>.

<sup>156</sup> IRENA, *Renewable Energy in the Water, Energy & Food Nexus* del gennaio 2015, consultabile nel sito internet: <http://www.irena.org/Publications>

delle colture agricole, animali e rifiuti alimentari, per produrre energia utilizzabile *in loco*, ne mette in luce i positivi effetti sullo sviluppo economico e i molteplici benefici per gli agricoltori, i proprietari terrieri, le imprese e le comunità delle principali fasi della filiera agroalimentare, in quanto le energie rinnovabili consentono di realizzare un approccio integrato tra il sistema alimentare e il sistema energetico collegando la produzione alimentare e la gestione delle risorse naturali<sup>157</sup>.

Nel contesto internazionale, nel corso della COP18 svoltasi a Doha dal 26 novembre al 7 dicembre 2012 è stato presentato il “*Sahara Forest Project*”<sup>158</sup>, finanziato anche dall’Unione europea per la realizzazione del primo impianto in Giordania<sup>159</sup>, il quale prevede l’organizzazione di un sistema fondato su due risorse chiave: l’energia solare e l’acqua desalinizzata, integrandosi coltivazione sostenibile, produzione di energia solare, processo di desalinizzazione, creazione di *green jobs*<sup>160</sup>.

Sempre in ambito internazionale si stanno diffondendo modelli quali quello realizzato in Australia<sup>161</sup>, basato sull’utilizzo di energie rinnovabili nella coltivazione di prodotti ortofrutticoli in serre giganti alimentate unicamente dal sole e dall’acqua marina: l’acqua del mare attraverso una lunga condotta arriva ad un impianto di desalinizzazione per irrigare gli ortaggi; la fonte energetica primaria è una centrale solare termodinamica che concentra i raggi solari su una torre ricevente; questa centrale, quindi, produce tutta l’energia elettrica e termica necessaria a far funzionare l’impianto

<sup>157</sup> IRENA, *Renewable Energy in the Water, Energy & Food Nexus*, cit., p. 16.

<sup>158</sup> Consultabile nel sito internet: <http://saharaforestproject.com>.

<sup>159</sup> L’UE si è impegnata con 750.000 euro a realizzare in Giordania la stazione per lanciare il *Sahara Forest Project*. Su tali dati v. il sito internet: <http://saharaforestproject.com/news/news-stories/eu-grant-to-build-in-jordan.html>.

<sup>160</sup> In questo sistema l’energia elettrica generata dagli specchi della centrale solare a concentrazione viene utilizzata per alimentare il processo di desalinizzazione dell’acqua del mare, l’acqua viene impiegata sia per irrigare le piante, sia per creare vapore; il calore prodotto dalla generazione elettrica non viene sprecato, ma, mescolato al vapore ottenuto dall’acqua desalinizzata, dà origine a un mix caldo-freddo utile a rendere l’ambiente delle serre più fresco e umido. Ne beneficiano le colture dei vivai, ma anche quelle all’aperto, dove un sistema di siepi metalliche dotato di getti di vaporizzazione circonda gli orti: dalle serre il vapore giunge attraverso tubi sotterranei alle siepi per essere infine spruzzato sulle piante. Prima di subire la desalinizzazione l’acqua salata è utilizzata per coltivare piante alofile e alghe marine sfruttabili come biocarburante, il sale ottenuto dalla desalinizzazione sarà vendibile, così come la frutta e la verdura coltivate in SFP. Infine vi è l’installazione di pannelli fotovoltaici, che hanno una efficienza maggiore rispetto alle centrali del deserto poiché piante e serre li proteggono dal vento del deserto.

<sup>161</sup> Si tratta di un progetto della società londinese *Sundrop Farm*, realizzato nella Regione di Port Augusta. Sui progetti realizzati da *Sundrop Farm* v. il sito internet: <http://www.sundropfarms.com>.



di desalinizzazione e riscaldare le serre d'inverno; l'acqua marina è anche impiegata per purificare e sterilizzare l'aria nel sistema di ventilazione delle serre. Si realizza pertanto un sistema agricolo quasi autosufficiente, in grado di rendere fertili territori degradati, assolutamente inadatti alle coltivazioni tradizionali. L'obiettivo di tale modello è la creazione di un tipo di agricoltura capace di autosostenersi con *input* rinnovabili – energia solare e acqua marina – disaccoppiando così la produzione alimentare da risorse “esauribili” per definizione, cioè carburanti fossili, terreni fertili e acqua dolce delle falde sotterranee.

5. Nel contesto della bioeconomia, la quale, come delineato dalla Commissione europea «comprende la *produzione di risorse biologiche rinnovabili* e la *trasformazione di tali risorse* e dei flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto quali *alimenti*, mangimi, bioprodotto e bioenergie»<sup>162</sup>, ha svolto un ruolo fondamentale l'evoluzione scientifica e tecnologica che ha portato anche alla produzione di bioprodotto e di energia rinnovabile dagli scarti alimentari in numerosi settori.

Ad esempio in Spagna l'*Ainia Technology Center*<sup>163</sup> che svolge la sua attività di ricerca anche nel settore agroalimentare, del *packaging*, della bioproduzione, con l'obiettivo di realizzare soluzioni innovative in termini di funzionalità e sostenibilità, è riuscito ad ottenere bioprodotto dai rifiuti del vino o dai residui agroalimentari della industria vitivinicola, nell'ambito del progetto innovativo *Clamber* (“*Castilla-La Mancha Bio-Economy Region*”)<sup>164</sup>, che ha aperto la via allo sviluppo in Spagna di bioraffinerie, cioè a strutture nelle quali, attraverso processi efficienti di trasformazione della biomassa, viene prodotta bioenergia (calore, elettricità, biocarburanti) e una vasta gamma di prodotti a base biologica o sottoprodotto (cibo, mangimi, bio-fertilizzanti, bio-chimici, ecc.). Il progetto, ha l'obiettivo di favorire la bioeconomia della Regione e di sviluppare la ricerca applicata per le PMI ed in particolare si propone la valorizzazione integrale dei rifiuti vinicoli come bucce di uve da vino, vinaccioli e fecce di fermentazione.

---

<sup>162</sup> COM (2012) 60 final.

<sup>163</sup> Si tratta di un centro tecnologico istituito nel 1987, con sede principale a Valencia, quale associazione privata senza scopo di lucro. Esso appartiene alla *Federación Española de Centros Tecnológicos* (FEDIT), alla *Red de Institutos Tecnológicos de la Comunidad Valenciana* (REDIT), e all'*European Food Institutes* (EFI).

Sull'*Ainia Technology Center* v. il sito internet: <http://www.ainia.es/>.

<sup>164</sup> Consultabile nel sito internet: <http://clamber.castillalamancha.es/castilla-la-manchabio-economy-region-clamber>.

L'*Ainia Technology Center* grazie all'integrazione di diverse tecnologie, è riuscito non solo ad ottenere questi nuovi prodotti di valore dai sottoprodotti, ma anche a produrli su scala industriale, in quanto i loro costi di produzione sono competitivi e possono essere quindi una realtà di mercato.

Similmente, a livello nazionale, nell'ambito della filiera vinicola<sup>165</sup>, vengono utilizzati i residui della distillazione, dei mosti alcolici fermentati e dei reflui esterni dell'attività di distillazione per la produzione di biogas in impianti di cogenerazione, consentendosi così il recupero dei materiali derivanti dalla produzione di vino e alcol ed evitandosi così l'uso di combustibili fossili per garantire l'approvvigionamento energetico degli impianti<sup>166</sup>.

Anche nel settore dei prodotti trasformati a base di carne<sup>167</sup> a fronte dell'obiettivo di ridurre incisivamente i materiali destinati allo smaltimento si è arrivati alla creazione di impianti finalizzati al loro reimpiego e alla produzione di energia elettrica da fonte completamente rinnovabile. Tali impianti realizzano una integrazione funzionale fra cogenerazione e biocogenerazione, utilizzando principalmente biomasse e sottoprodotti della macellazione e sfruttando il biogas prodotto attraverso la codigestione anaerobica dei fanghi di depurazione per il funzionamento del gruppo di cogenerazione: l'energia elettrica prodotta, sotto forma di calore, viene interamente utilizzata per la produzione di acqua calda all'interno dello stabilimento e per la fase di essiccamento del digestato<sup>168</sup>.

In Scozia<sup>169</sup> a Rothes, Speyside, si è arrivati alla costruzione di un im-

---

<sup>165</sup> V. una delle maggiori filiere vinicole italiane, la società cooperativa *Caviro*, con sede a Faenza, sulla quale v. il sito internet: <http://www.caviro.com/it/>.

<sup>166</sup> La centrale termoelettrica di cogenerazione di *Caviro* è alimentata non solo a combustibili solidi, ma anche con il biogas prodotto dalla depurazione dei residui della distillazione, dei mosti alcolici fermentati e dei reflui esterni dell'attività di distillazione: ogni anno recupera 500 mila tonnellate di scarti che diventano bioenergia e nuovi prodotti.

La centrale assicura così sia il 100% del vapore necessario per le lavorazioni interne che il 100% dell'energia elettrica (60% dal vapore e 40% dal biogas). In alcune situazioni *Caviro* è anche in grado di cedere energia alla rete elettrica nazionale quando si verifica un *surplus* di produzione dalla centrale. Nulla dei materiali derivanti dalla produzione di vino e alcol dell'azienda va dunque perduto e tutto contribuisce a produrre energia pulita. In questo processo si evita l'immissione in atmosfera delle circa 23.000 tonnellate annue di CO<sub>2</sub> che sarebbero derivate dall'uso di combustibili fossili per garantire l'approvvigionamento energetico degli impianti.

Sulle caratteristiche di tale impianto v. il sito internet: <http://www.caviro.com/it/>.

<sup>167</sup> V. la *Inalca Spa*, di Castelvetro (Modena) società leader in Italia nella produzione di carni bovine e prodotti trasformati a base di carne.

<sup>168</sup> Si tratta dell'impianto di cogenerazione, *Ecomax® 10 Bto*, della *Inalca Spa*, di Castelvetro (Modena), sulle cui caratteristiche v. il sito internet: <http://www.inalca.it/wps/portal>.

<sup>169</sup> V. l'attività dell'azienda *Helius Energy*, specializzata nello sviluppo di progetti energetici a sfruttamento da biomassa, sulla quale v. il sito internet: <http://www.heliusenergy.com>.

pianto per la produzione di energia da biomassa (*Helius corde Limited* “CoRDe”), che utilizza sottoprodotti dalle vicine distillerie di whisky di malto che vengono trasformati sia in energia elettrica che in integratori alimentari per animali<sup>170</sup>. L'obiettivo è quello di produrre energia elettrica, mangimi e ridurre le emissioni di carbonio. La centrale a biomassa è in grado di produrre più di 7,2 megawatt di energia e utilizza un ciclo combinato per produrre sia calore che energia, per una produzione elettrica utile all'illuminazione di 9.000 abitazioni e che fa risparmiare all'atmosfera l'emissione di 46.642 tonnellate di CO<sub>2</sub>.

Così per i reflui oleari, si sono realizzati progetti quale il progetto VALO-RE *Valorizzazione di reflui oleari per la formulazione di alimenti funzionali e per la produzione di bioenergia*<sup>171</sup>, nato dalla esigenza di trovare soluzioni alternative – a quella costituita dall'utilizzazione agronomica, cioè dallo spandimento sui suoli agricoli secondo quanto stabilito dalla legge n. 574 del 1996, che comporta comunque una serie di limitazioni – nella gestione delle acque di scarto dell'industria olearia, il cui obiettivo prioritario è stata la conversione di un refluo inquinante e di difficile gestione in una risorsa da sfruttare.

La lavorazione delle olive per la produzione di olio produce una cospicua quantità di sottoprodotti, costituiti prevalentemente da reflui oleari e sanse vergini. I reflui oleari sono costituiti sostanzialmente dall'acqua di costituzione delle olive stesse, dall'acqua di lavaggio delle olive e degli impianti e dall'acqua di diluizione delle paste.

Nel progetto VALO-RE i reflui oleari sono stati utilizzati per il recupero di acqua purificata (da reimpiegare per diversi processi industriali, quali il lavaggio delle olive e degli impianti), per l'estrazione di componenti ad attività biologica (polifenoli ad attività antiossidante) e per la produzione di energia attraverso processi di bio-metanazione a partire dalla componente organica non fenolica. Dal processo di bio-metanazione si è ottenuto, inol-

---

<sup>170</sup> L'impianto è sorto in una zona nella quale vi è la concentrazione della maggior parte delle più note distillerie scozzesi: i rifiuti infatti provengono da aziende quali *Chivas Regal*, *Glenlivet*, *Macallan* e *Famous Grouse*.

<sup>171</sup> Consultabile nel sito internet: <http://portale.oleificimataluni.com/sito/news/progettovalo-re-i-risultati-conseguiti-nel-convegno-finale/>.

Il progetto, finanziato nell'ambito della misura 124 del PSR Campania 2007/2013, ha avuto come soggetto capofila l'Industria Olearia Biagio Mataluni e come partner la Coldiretti Benevento, il Frantoio Oleario Zampelli Roberto, l'Azienda Agricola Gelsomina Cicchiello, l'Azienda Agricola Torre a Oriente, il Centro Regionale di Competenza in Biotecnologie Industriali BioTekNet ed il Dipartimento di Medicina Sperimentale della Seconda Università di Napoli.

tre, un digestato vantaggiosamente impiegato nel settore agricolo per la produzione di compost di qualità. I preparati fenolici estratti dall'acqua di vegetazione mediante processi di separazione a membrana e assorbimento su resina sono impiegati per la realizzazione di prototipi di alimenti funzionali a base olio. In tal modo, a partire da un reflujo per il quale attualmente non esiste alcuna modalità di utilizzo, è stato possibile ottenere tre diversi prodotti: acqua purificata, oli funzionali con aggiunta di antiossidanti naturali, biogas.

Sul recupero di energia dai rifiuti e sul suo ruolo nell'economia circolare si è incentrata l'attenzione della Commissione europea nella sua Comunicazione del 26 gennaio 2017, *Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*<sup>172</sup>, nella quale essa sottolinea il fondamentale obiettivo di «garantire che il recupero di energia dai rifiuti nell'UE sostenga gli obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare e sia pienamente coerente con la gerarchia dei rifiuti dell'UE», oltre all'importanza dell'aumento della prevenzione, del riutilizzo e del riciclaggio dei rifiuti che sono obiettivi fondamentali sia del piano d'azione sia del pacchetto legislativo in materia di rifiuti. La Commissione, inoltre, mettendo in luce l'ampiezza del concetto di termovalorizzazione, che include molto più del semplice incenerimento dei rifiuti, nel cui ambito rientrano, infatti, diversi processi di trattamento dei rifiuti in grado di generare energia (ad esempio sotto forma di elettricità e/o calore o di combustibili da rifiuti), ciascuno dei quali ha un differente impatto sull'ambiente e un diverso potenziale in termini di economia circolare, evidenzia che ad esempio, i processi come la digestione anaerobica che determinano la produzione di un biogas e di un digestato sono considerati un'operazione di riciclaggio dalla normativa dell'UE in materia di rifiuti, in base all'art. 2, par. 6, della decisione della Commissione 2011/753/UE che istituisce regole e modalità di calcolo per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all'art. 11, par. 2, della direttiva 2008/98.

6. In conclusione pertanto è da sottolineare che fra le linee da percorrere per la piena attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile sanciti da *Agenda 2030*, e al centro delle priorità dell'UE<sup>173</sup> rientra la promozione delle energie rinnovabili, il miglioramento dell'efficienza energetica e la

---

<sup>172</sup> COM (2017) 34 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*, del 26 gennaio 2017

<sup>173</sup> COM (2016) 739 final.

realizzazione di modelli di produzione e di consumo sostenibili anche nel settore alimentare e lungo tutte le fasi della filiera alimentare.

Contestualmente la tutela delle coltivazioni su superfici agricole per scopi alimentari e più in generale la tutela della *Food security* è imposta nel diritto primario dell'UE dalle finalità della PAC, sancite all'art. 39 TFUE, ed in particolare da quella «di garantire la sicurezza nell'approvvigionamento del mercato interno e la conseguente stabilità dei prezzi e stabilizzazione dei mercati, nonché contestualmente dall'art. 43, par. 3, TFUE e, in ambito internazionale, dagli obiettivi di *Agenda 2030*.

Altro fattore che indubbiamente assume un peso decisivo nella promozione delle energie rinnovabili è l'evoluzione scientifica e tecnologica: importanti prospettive e indubbiamente soluzioni a molte problematiche rappresenta infatti l'innovazione scientifica e tecnologica relativamente ad esempio ai biocarburanti di terza e quarta generazione. Ma questo vale anche per gli stessi biocarburanti di seconda generazione, basta pensare agli enzimi che convertono la cellulosa in zuccheri o i biocombustibili di seconda generazione, ottenuti da specie non strettamente agricole e che crescono su terreni poveri e altrimenti inutilizzabili, quali *l'Arundo Donax*, la c.d. «canna dei fossi». E l'evoluzione scientifica e tecnologica ha portato anche alla produzione di energia rinnovabile dagli scarti alimentari in numerosi settori, non intaccando la produzione alimentare e nella prospettiva di un uso efficiente delle risorse.

È inoltre evidente il collegamento tra riduzione dei consumi energetici, miglioramento dell'efficienza energetica nel settore alimentare e riduzione degli sprechi alimentari, che costituiscono un aspetto centrale dell'economia circolare<sup>174</sup>: la lotta allo spreco di alimenti è infatti uno degli aspetti per migliorare sotto il profilo delle risorse l'efficienza della filiera alimentare. Su di esso, oltre alla istituzione il 1° agosto 2016 da parte della Commissione europea di una piattaforma dell'UE sulle perdite e sugli sprechi alimentari<sup>175</sup> che costituisce il principale *forum* a livello dell'Unione europea a sostegno di tutti i soggetti che operano per individuare e intraprendere le azioni necessarie a mantenere, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'impegno a dimezzare i rifiuti alimentari *pro capite* entro il 2030, sancito da *Agenda 2030*, la Commissione europea, in stretta cooperazione con gli Stati membri e i portatori di interesse, ha elaborato delle linee guida per promuovere la donazione di cibo a livello europeo in prima battuta

---

<sup>174</sup> COM (2017) 33 final.

<sup>175</sup> V. il sito internet: [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/eu-platform\\_en](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en).

nel 2016<sup>176</sup>, poi aggiornandole nel marzo 2017<sup>177</sup>, nonché ha individuato le buone pratiche nella prevenzione e riduzione dei rifiuti alimentari<sup>178</sup>. In questo contesto a livello nazionale, vi è stata l'emanazione in Italia, della legge 19 agosto 2016, n. 166, "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi"<sup>179</sup>, e in Francia della *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* n° 2016-138 du 11 février 2016<sup>180</sup>, al cui approfondimento si rinvia.

Infatti alla base della strategia UE sull'economia circolare vi è l'obiettivo 12 di *Agenda 2030* di «promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili»<sup>181</sup> ed in particolare il sotto-obiettivo 12.2, di «raggiungere la gestione sostenibile e l'uso efficiente delle risorse naturali» entro il 2030 e il sotto-obiettivo 12.3 di «dimezzare lo spreco *pro capite* globale di rifiuti alimentari nella vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo lungo le filiere di produzione e fornitura, comprese le perdite post-raccolto» entro il 2030.

Ed è da considerare che è proprio alla luce dell'aspetto multidimensionale del principio dello sviluppo sostenibile e dei suoi tre pilastri, ambientale, economico e sociale, che la ricerca di energie nuove e rinnovabili, il miglioramento dell'efficienza energetica e il risparmio energetico anche nel settore alimentare possono creare, oltretutto la tutela e il miglioramento dell'ambiente – come disposto dallo stesso art. 194 TFUE che sancisce un preciso collegamento tra politica energetica e politica ambientale dell'UE prevedendo che la politica energetica si elabori «tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente» – opportunità di crescita e di sviluppo, creazione di nuovi posti di lavoro, purché strettamente collegate

---

<sup>176</sup> *EU action to facilitate food donation and prevent food waste*, del 29 novembre 2016, consultabili nel sito internet: [http://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_eu-platform\\_20161129\\_pres-eu-food-donation-guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-platform_20161129_pres-eu-food-donation-guidelines.pdf).

<sup>177</sup> *EU food donation guidelines: update, EU Platform on Food Losses and Food Waste Subgroup "Food Donation"*, 20 March 2017, consultabili nel sito internet: [http://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_eu-platform\\_20170320\\_pres\\_eu-food-donation-guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-platform_20170320_pres_eu-food-donation-guidelines.pdf).

<sup>178</sup> Consultabili nel sito internet: [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/good\\_practices\\_en](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices_en).

<sup>179</sup> In *GURI*, n. 202 del 30 agosto 2016. Sulla quale v. un primo commento di F. PEPE, *Approvata la legge contro lo spreco alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2016, 3, p. 56 ss.

<sup>180</sup> In *JO* n° 36 du 12 février 2016.

<sup>181</sup> Esso riprende il principio 8 della dichiarazione di principi di Rio che enuncia la esigenza della eliminazione o quantomeno della riduzione dei «modelli di produzione e di consumo insostenibili».

alle peculiarità del territorio e rispettandone le specificità, che indubbiamente rappresenta una possibile via da percorrere anche e soprattutto in tempi di crisi.

Significativamente la stessa Commissione europea nella sua *Relazione sui progressi compiuti nel campo delle energie rinnovabili* del 16 giugno 2015<sup>182</sup> ha riconosciuto che «il settore europeo delle energie rinnovabili oggi dà lavoro a 1,15 milioni di persone. Promuovendo anche lo sviluppo e l'innovazione delle tecnologie relative alle energie rinnovabili, la direttiva e i suoi obiettivi sono parte organica di una strategia europea volta a favorire la crescita, l'innovazione industriale, il primato tecnologico e competitivo, nonché la riduzione delle emissioni». Così anche nella sua *Tabella di marcia per l'energia 2050*<sup>183</sup> la Commissione mette in luce che «l'energia contribuisce inoltre in modo rilevante alla *politica di sviluppo*, dai suoi molteplici impatti sull'economia dei paesi in via di sviluppo; è necessario continuare a operare per garantire a livello mondiale l'accesso universale all'energia».

Infine nella sua Comunicazione *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*<sup>184</sup> la Commissione ha sottolineato che «investire tempestivamente nell'economia a bassa intensità di carbonio stimolerebbe progressivamente un *cambiamento strutturale dell'economia e genererebbe nuovi posti di lavoro*, in termini netti, sia nel breve che nel medio periodo. Il settore *dell'energia rinnovabile*, i cui effettivi sono passati da 230 000 a 550 000 in soli cinque anni, ha già *permesso di creare numerosi posti di lavoro*. (...) Il piano di efficienza energetica conferma l'alto potenziale occupazionale insito nella promozione di investimenti in impianti più efficienti».

---

<sup>182</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Relazione sui progressi compiuti nel campo delle energie rinnovabili*, del 15 giugno 2015, COM (2015) 293.

<sup>183</sup> COM (2011) 885, v. il punto 3.4., p. 21.

<sup>184</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM (2011) 112 def., dell'8 marzo 2011, p. 13.

# DIDATTICA

LUIGI COSTATO

## DALLA MEZZADRIA ALLO SVILUPPO INDUSTRIALE E DEI SERVIZI

SOMMARIO: 1. L'agricoltura prima della diffusione della mezzadria. – 2. Ragioni e localizzazione dell'avvento della mezzadria, e peculiarità di questo contratto "associativo". – 3. Il progressivo esaurimento delle ragioni della mezzadria e il suo "salvataggio" operato dal fascismo. – 4. L'evoluzione dell'economia, l'attacco legislativo e la soppressione dei contratti associativi. – 5. Le zone economicamente sviluppate d'Italia.

1. La scoperta dell'agricoltura fu all'origine della creazione di classi sociali ben definite e differenziate nel potere: sacerdoti, militari e agricoltori<sup>1</sup>.

La proprietà della terra fu attribuita, tendenzialmente, o al clan o, col progredire dell'organizzazione collettiva, al sovrano, alla classe dei sacerdoti, poi a quella dei guerrieri. Ma non sono mancati esempi di piccole proprietà terriere di coloro che coltivavano: infatti, i primi romani erano, spesso, piccoli proprietari coltivatori, come dimostra il fatto che essi si rifiutavano di guerreggiare all'epoca del raccolto.

Restando in Italia, le cui vicende interessano questo breve lavoro, ben presto, anche a causa delle guerre annibaliche, ma soprattutto per l'avidità dei patrizi, l'agricoltura subì una profonda trasformazione divenendo in modo importante di tipo schiavistico<sup>2</sup>.

La crisi sempre più grave dell'Impero d'occidente e il suo impoverirsi

---

<sup>1</sup> La tripartizione in classi è presente nei territori abitati dagli indoeuropei fin dai tempi più remoti. I *Veda* – con l'eccezione dei primi sei libri – descrivono la società divisa in queste tre classi. Sull'argomento v. G. DUMEZIL, *Jupiter, Mars, Quirinus*, 1953, trad. it., Einaudi, Torino, 1955, in particolare p. 24 ss.

<sup>2</sup> Le vittorie delle legioni portavano, come frutto, anche moltissimi schiavi, che potevano essere destinati a svariate attività; i meno qualificati venivano utilizzati in agricoltura. Sul punto v., per il periodo repubblicano, *L'agricoltura romana*, a cura di L. Capogrossi Colognesi, con contributi dello stesso, di H. Gummerus, di V.I. Kuziscin, A.J. Toynbee ed E. Gabba, Laterza, Roma-Bari, 1982; per il periodo imperiale M. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, edizione riveduta e corretta del 1933, trad. it., La nuova Italia, Firenze, 1973, passim, in particolare p. 229 ss.



provocarono l'affermarsi sempre più forte del sistema curtense, la villa romana autosufficiente con dotazione di schiavi agricoli, artigiani ecc. Questa struttura restò anche dopo la caduta dell'Impero d'occidente e la conseguente progressiva decadenza delle città, entro le cui mura si svilupparono, spesso, orti e campi coltivati.

Le ondate di invasioni barbariche mutarono, se non quasi eliminarono, anche l'organizzazione politica e amministrativa delle città; nel VII secolo in Italia, salvo Napoli, ancora importante centro commerciale, e Ravenna, sede dell'esarcato, quelle che erano state un tempo fiorenti città tendono a diventare, quasi sempre, dei semplici castelli amministrati dal capo militare, detto a volte tribuno. Nell'Italia romano bizantina e in quella longobarda l'amministrazione municipale pare essere scomparsa, come dimostra anche l'assenza di documenti che attestino con sufficiente sicurezza segni di vita di essa<sup>3</sup>. Eppure, verso la fine del potere longobardo si incominciano a evidenziare alcuni piccoli segni di ripresa di qualche commercio, come dimostra il diploma rilasciato da Liutprando ad alcuni mercanti di Comacchio per autorizzarli a godere di vantaggi daziari nel trasportare e vendere sale fino a Piacenza<sup>4</sup>.

La terra, tuttavia, era largamente incolta vuoi per la mancanza di braccia, vuoi per la scarsa possibilità di commercio dei suoi prodotti, dovuta all'abbandono in cui si trovava la rete stradale creata soprattutto in epoca imperiale, alla scarsa circolazione monetaria e ad un sistema economico che, profondamente immiserito, mirava soprattutto all'autosufficienza locale.

Non mancano opere che mettano in rilievo il permanere di attività commerciali anche nei periodi più difficili dell'alto medioevo<sup>5</sup>, ma non si può, in definitiva, non riconoscere che nell'ottavo secolo la stragrande

---

<sup>3</sup> v. G. LUZZATTO, *Breve storia economica dell'Italia medievale*, Einaudi, Torino s.d. [ma 1965], p. 51 ss.

<sup>4</sup> Sul punto v. ancora G. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 47. Nel viaggio di ritorno da Piacenza le barche trasportavano grano, abbondante nelle grandi proprietà padane, ma scarso nelle zone lagunari. Si trattava, comunque, di traffici di scarso valore quali-quantitativo. Stanno, però, a dimostrare che qualche piccolo commercio è restato sempre in vita, malgrado le turbolenze ed insicurezze causate dalle invasioni barbariche.

<sup>5</sup> Sull'arg. v. G. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 48 ss. e, soprattutto, H. PIRENNE, *Maometto e Carlomagno*, ed. or. 1937, trad. it., Laterza, Bari, 1969, *passim*, il quale, tuttavia, non può che concludere ricordando la chiusura del Mediterraneo occidentale a seguito della vittoria araba (p. 154 ss). Non si deve, comunque, dimenticare che le spoglie di S. Marco furono sottratte da una chiesa copta da due mercanti veneziani proprio nella prima metà del IX secolo ad Alessandria d'Egitto, a dimostrazione che anche allora qualche commercio marittimo mediterraneo resisteva. Sul punto v. ancora H. PIRENNE, *Storia economica e sociale del Medioevo*, ed. orig. 1963, trad. it., Garzanti, Milano, 1967, *passim*, e M. BLOCH, *Lavoro e tecnica nel Medioevo*, raccolta di scritti di epoche diverse, prima edizione italiana, Laterza, Bari, 1959, nuova edizione, Laterza, Roma-Bari, 1990, *passim*.

maggioranza delle attività erano realizzate per ottenere quanto occorreva all'autoconsumo.

Le antiche ville romane, se non abbandonate, diventavano dei piccoli *castra* al cui servizio uomini progressivamente non più schiavi ma servi della gleba operavano quasi esclusivamente in agricoltura, e in minima parte nello svolgimento di alcuni indispensabili lavori artigianali. Nelle città, o meglio in cosa restava di esse quanto a popolazione, l'organizzazione della vita non era lontana da quella descritta per la *curtis*, comprese le coltivazioni a scopo alimentare locale, che avvenivano addirittura all'interno delle mura cittadine, e si andava affermando sempre più il sistema feudale.

Come è stato ben rilevato<sup>6</sup>, le grandi proprietà preromane esistenti in Gallia non scomparvero dopo l'occupazione operata dalle legioni di Cesare e resistettero anche alla caduta dell'impero. Queste strutture, che erano presenti anche in Italia, specie nel sud del Paese anche a seguito delle guerre annibaliche, costituivano la base quasi automatica per l'evoluzione dell'organizzazione economico politica feudale. La *Villa*, «senza subire la minima trasformazione (...) passò poi attraverso il periodo delle invasioni germaniche, fu conservata tal quale nella Francia Merovingia e venne introdotta dalla Chiesa oltre il Reno, a mano a mano che quelle contrade venivano convertite al cristianesimo»; e lo stesso può dirsi delle *ville* italiane e, in larga misura, di quelle iberiche.

Ma se l'organizzazione feudale appare quasi uno sviluppo del sistema proprietario precedente, pur attraverso mutazioni quasi genetiche derivanti dall'aspetto "pubblico" tipico del feudalesimo, i veri cambiamenti anche economici derivarono, come già accennato, dalla scomparsa del commercio che fece delle stesse città, salvo qualche rara eccezione, strutture per qualche verso analoghe alle *ville*.

Il feudatario, pertanto, dovette adattarsi a potenziare l'autarchia della villa o, comunque, del feudo; i contadini, servi della gleba anziché schiavi, non scomparsi ma fortemente diminuiti<sup>7</sup> – ma la differenza era sostanzialmente impalpabile – dovevano produrre alimenti per il signore, per la sua, spesso esigua, corte, e per sé<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Da H. PIRENNE, *Storia economica e sociale*, cit., p. 20 ss.

<sup>7</sup> Sul punto v. M. BLOCH, *Come e perché finì la schiavitù antica*, in *Lavoro e tecnica nel Medioevo*, Laterza, Roma-Bari, 1990, p. 221 ss. La servitù delle gleba è un fenomeno amplissimo e duraturo: ad esempio in Russia essa venne abolita, almeno formalmente, solo nel XIX secolo dopo molte perplessità degli autocrati Romanov. Sul punto, v. sinteticamente, R. BARTLETT, *Storia della Russia*, ed. orig. 2005, trad. it., Mondadori, Milano, 2007, pp. 133 ss. e 155 ss.

<sup>8</sup> Tra i "servi" addetti alla coltivazione del terreno del signore, nella società longobarda era anche il "manente" e cioè il servo adibito al lavoro dei campi dietro corresponsione di

Parte del terreno coltivabile veniva condotto direttamente dal proprietario – ovvero feudatario – parte, invece, dai servi che, specie per la scarsità della popolazione, erano assoggettati a *corvées* di vario genere<sup>9</sup>.

Nel regno dei franchi questo sistema venne mantenuto, ed anche nelle zone longobarde. I conti, nel territorio di loro competenza, avevano il potere di costringere gli abitanti a lavorare gratuitamente per la manutenzione delle strade e ad altre incombenze di carattere pubblico, mentre i *missi dominici* ed altri funzionari pubblici, per i loro spostamenti, potevano obbligare la popolazione al loro mantenimento e a fornire mezzi di trasporto per sé e per i loro beni. In definitiva si può rilevare come, fra il VI e il IX secolo, l'organizzazione agraria romana si sia adattata al modello feudale senza particolari stravolgimenti: i patrizi o i potentati locali vennero soppiantati dai funzionari del re, o essi stessi divennero funzionari del regno franco e di quello longobardo che a loro volta, poi, si trasformarono, a volte, in signori feudali. Si sviluppò un sistema agrario con una parte del terreno, tendenzialmente maggiore, specie ove i contadini non scarseggiavano, detta *dominica* perché condotta dal signore attraverso i suoi sottoposti, e un'altra, di minori proporzioni, frazionata fra le varie famiglie contadine tributarie di parte dei prodotti e assoggettate al sistema delle *corvée*, che si mantenne, in molte zone, per tutto il Medioevo<sup>10</sup>.

Il sistema delle *corvée* assicurava vantaggi sia per il signore feudale, che poteva disporre di forza lavoro gratuita, sia – considerando sempre le condizioni generali della forza lavoro a quel tempo – per il contadino. Questi infatti aveva il vantaggio di poter pagare fitti ed imposte in forma di lavoro e non in denaro, soluzione praticabile a preferenza di altre in un'epoca

---

una quota parte del prodotto e di servizi personali; i manenti formavano famiglia legittima, avevano proprio peculio e protezione della legge contro gli arbitri del padrone

<sup>9</sup> La pratica delle *corvées* risale all'epoca faraonica, ma ha trovato applicazione anche in epoca romana. Poteva, infatti, accadere, che l'impero chiedesse a alcune classi di persone prestazioni lavorative (*operae publicae*) al fine di costruire strade, ponti, argini. In altri casi si poteva addossare agli abitanti di una regione il compito di assicurare il servizio postale e dei trasporti (*cursus publicus*), per il quale dovevano fornire cavalli, veicoli e lavoro. Sul punto v. M. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, cit., p. 437 ss.

<sup>10</sup> E che in alcuni stati sopravvisse sino al XIX secolo inoltrato. Durante l'impero romano la terra veniva coltivata da contadini liberi, coloni o schiavi. Nell'evoluzione verso il sistema feudale i liberi contadini divennero *coloni* o *hospites*, mentre gli schiavi divennero servi della gleba. Sull'argomento v. A. DOPSCH, *Istituzioni agrarie dei regni germanici dal V al IX secolo*, p. 223 ss., in *Storia economica Cambridge*, volume I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, a cura di M.M. Postan, trad. it., Einaudi, Torino, 1976. Ma si deve anche considerare che nel periodo che va dal 1000 al 1500 l'Europa ebbe uno sviluppo straordinario, partendo probabilmente dalle prime avventure dei mercanti italiani in Mediterraneo. Sul punto v. C.M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 262 ss.

di fortissima contrazione della circolazione monetaria. Benché le *corvées* fossero precisate puntigliosamente sia dalle consuetudini locali sia dalle singole disposizioni relative alla concessione del fondo infeudato, ampli erano, di fatto, i margini per la loro violazione.

Proprio nel IX secolo i commerci ripresero, prima timidamente, poi sempre più vigorosamente; ciò avvenne ad opera, *in primis*, degli amalfitani, e in modo più stabile e permanente, dei veneziani che, però, si impegnarono a lungo nello svolgere attività mercantili relative a merci rare e preziose come le spezie e le seterie, piuttosto che a prodotti agricoli, fatto salvo il guado, che era necessario per la tintura delle stoffe, e qualche traffico fluviale, in particolare sul Po ma anche su fiumi minori che sfociavano in laguna e permettevano di portare alimenti alla città.

La ripresa dei commerci coincideva, necessariamente, con una progressiva diffusione della circolazione monetaria, fatto che, unitamente alla migliore produttività del lavoro agricolo, causò una significativa ripresa numerica della popolazione cittadina. Coloro che erano ancora soggetti a *corvées* poterono, a causa dell'incremento della popolazione, dello sviluppo dei commerci e della ripresa della circolazione monetaria, liberarsi da questi obblighi convertendoli in corrispettivi in denaro, col gradimento del signore feudale, il quale preferiva disporre di denaro anziché di prestazioni in natura<sup>11</sup>.

All'inizio del secondo millennio prese progressivamente vigore la caduta del sistema curtense e, nei territori meno insicuri, riprese a diffondersi il popolamento delle campagne tramite casolari isolati abitati da una famiglia, certo assai più numerosa di oggi, che tendeva all'autosufficienza.

In questo periodo, inoltre, specie i conventi, proprietari di enormi estensioni di terreno scarsamente abitato, spesso ritornato a bosco o paludoso, incominciarono a concedere a singoli o, più spesso, a *homines communis* ecc., superfici sostanzialmente inutilizzate con un contratto, il *libellus*, che prendeva nome dall'atto stesso e che aveva sostanzialmente caratteri enfiteutici<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Si è molto dibattuto il tema se la ripresa sia iniziata nell'agricoltura e nei commerci, se l'incremento demografico sia stato la causa o l'effetto dell'incremento registrato nella produttività agricola, ecc. Sul punto v. P. JONES, *L'Italia*, in *Storia economica Cambridge*, cit., p. 428 ss., che evidenzia anche i cambiamenti verificatisi nei rapporti fra signori e contadini (p. 480 ss.). Infatti, nelle campagne il sistema romano, come detto, sopravvisse, anche se in parte mutato: i contadini liberi avevano qualche forma di tutela, i servi della gleba erano, formalmente e nominalmente, soggetti alla grazia del signore feudale (*corvéables à merci*), e deboli erano i vincoli consuetudinari che li proteggevano dalle pretese signorili.

<sup>12</sup> Il fenomeno ebbe una enorme portata, e diede origine a concessioni dette collettive, di cui si mantengono ancora importanti reliquie nelle Regole Cadorine, nelle Partecipanze agrarie di Cento, nella Comuna di Grignano ecc. Sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *I domini collettivi nel medio Polesine*, Giuffrè, Milano, 1968, *passim*.

Non mancavano, anche, sempre in prevalenza ad opera di enti ecclesiastici, concessioni di terreni a conduttori attraverso i cc.dd. contratti di *precaria*<sup>13</sup>, che recavano nel nome il concetto di breve durata, e di compartecipazione che, sembra, erano praticati anche nel periodo romano.

È in questo periodo che incomincia a formarsi, per approssimazioni successive, un contratto che fu formalizzato anche legislativamente, grazie a un lungo processo, come “mezzadria”<sup>14</sup>. Questa forma contrattuale “associativa” si diffuse in larga parte dell’Europa, in specie in parte della Germania, in Francia e nel centro-nord d’Italia<sup>15</sup>.

2. Lo sviluppo di attività mercantili fra i centri siti sulle coste adriatiche e tirreniche e il successivo ampliarsi dei rapporti fra questi e le località interne diede origine a un progressivo spostarsi in queste località di molti abitanti del contado<sup>16</sup>; la *curtis* medievale andava progressivamente in crisi mentre i nuovi arrivati, uniti a coloro che già vi risiedevano, davano una spinta propulsiva allo sviluppo economico e politico delle città, specie quando i mercanti e gli artigiani furono in condizione di affermarsi per ragioni sia numeriche che politiche<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Il contratto si realizzava come una benevola concessione di beni immobili in godimento fatta in accoglimento di una domanda rivolta in forma di preghiera, per una durata determinata e per un corrispettivo. Si distinguono in ecclesiastiche, fatte da una chiesa, e *verbo regis*, fatte per intervento regio. Sul punto v. A. DOPSCH, *Istituzioni agrarie dei regni germanici dal V al IX secolo*, cit., p. 247.

<sup>14</sup> Sull’argomento v. F.L. GANSHOF-A. VERHULST, *La Francia, i Paesi Bassi e la Germania Occidentale*, in *Storia economica Cambridge*, I, *L’agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, a cura di M.M. Postan, trad. it., Einaudi, Torino, 1976, p. 393 ss., e P. JONES, *L’Italia*, in *Storia economica Cambridge*, cit., p. 504 ss., che mette in rilievo come alcune primitive e rare forme di “mezzadria” fossero presenti, in Italia, anche nei secoli IX e X.

Di mezzadria si è parlato in ogni parte del mondo, dal Sud-Est asiatico alle Americhe, dal Sudafrica al Giappone, dall’Etiopia al Maghreb. Ma uno stretto collegamento di queste svariate forme “associative” con la mezzadria europea, specie italiana, resta inappropriato, poiché utilizzando genericamente questo *nomen*, si mescolano elementi dell’affitto, della colonia parziaria, ecc. In Europa, invece, con il termine mezzadria si intende il contratto, basato su alcuni elementi specifici, fra i quali la divisione paritaria degli utili, che cominciò a diffondersi a partire dal Basso Medioevo.

<sup>15</sup> Tuttavia si deve ricordare quanto osservato da G. LUZZATTO, *Breve storia economica dell’Italia medievale*, cit., pp. 134 e 135: «L’agricoltura italiana non ostante il formarsi di un ceto di ricchi proprietari borghesi, vive ancora, tranne rare eccezioni, dell’eredità che le ha trasmesso l’esperienza del mondo antico: bisognerà arrivare alla metà del Cinquecento per imbattersi in qualche tentativo isolato di uscire dalla tradizione per seguire altri metodi più razionali e scientifici». È però innegabile che il contratto di mezzadria abbia costituito un progresso nei rapporti agrari, anche se non nella razionalizzazione delle tecniche colturali.

<sup>16</sup> Sull’argomento v. P. JONES, *L’Italia*, in *Storia economica Cambridge*, cit., p. 418 ss.

<sup>17</sup> Vedi G. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 94 ss. e H. PIRENNE, *Storia economica e sociale del Medioevo*, cit., p. 62 ss.

Le prime significative evidenze dell'importanza che assume nella vita cittadina la mercatura che si spinge al di fuori della stessa Italia vengono fornite, come ricordato, da Amalfi, cittadina del napoletano, dalla quale più d'un mercante parte per avviare, o forse solo rivitalizzare, un significativo commercio con Bisanzio sin dal IX secolo, e da Venezia, attiva anch'essa nel Mediterraneo orientale non solo in direzione di Bisanzio ma anche di Alessandria e di altri porti islamici<sup>18</sup>.

Si tratta di due città esclusivamente rivolte al mare, in considerazione della loro posizione geografica, che contraddistingue anche Genova, ben presto in competizione con Venezia per i commerci marittimi.

La Toscana aveva un porto importante a Pisa, anch'essa impegnata molto sul mare, e interessata in particolare alle grandi isole prospicienti (Sardegna e Corsica), ma anche punto di riferimento dei commerci che si sviluppavano progressivamente a Firenze e in altre città del territorio ma lontane dal mare<sup>19</sup>.

La vita in Toscana, come in altre zone del centro nord Italia, andava progressivamente trasformandosi, e così il sistema di potere territoriale con l'avvento della classe dei mercanti, sdoganata anche dalla chiesa, che stava progressivamente abbandonando la lotta al prestito ad "usura"<sup>20</sup>, battuta dalle astuzie mercantili grazie alla lettera di credito venduta a prezzo maggiorato, e ben presto, anche grazie a S. Tommaso, anche a quella contro le attività mercantili<sup>21</sup>.

La mezzadria, che in Toscana aveva avuto qualche esempio fin dal IX secolo<sup>22</sup>, conobbe un importante sviluppo in coincidenza, appunto, con il mutare dell'assetto di potere nelle città del territorio (Firenze e Siena in particolare). La gestione dei terreni, che il sistema feudale aveva mantenuto in un assetto tendenzialmente immobile, si poteva realizzare o attraverso la conduzione diretta da parte del proprietario, ovvero concedendo il fondo in affitto, oppure, infine, in forma in certo senso mista, prevedendo una partecipazione del lavoratore ai rischi della produzione.

Quest'ultima soluzione, a sua volta, poteva declinarsi in modi molto

---

<sup>18</sup> Al proposito v. Y. RENOARD, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, ed. orig. 1968, traduzione italiana Rizzoli, Milano, 1973, p. 50 ss.

<sup>19</sup> V. ancora Y. RENOARD, *Gli uomini d'affari italiani nel Medioevo*, cit., p. 74 s.

<sup>20</sup> Sull'arg. v. O. CAPITANI, *Sulla questione dell'usura nel Medioevo*, in *L'etica economica medievale*, a cura di Ovidio Capitani, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 23 ss.

<sup>21</sup> Sull'arg. v. A. SAPORI, *Il giusto prezzo nella dottrina di San Tommaso e nella pratica del suo tempo*, in *L'etica economica medievale*, cit., p. 95 ss.

<sup>22</sup> Come segnala, in forma anche documentarla, I. IMBERCIADORI, *Mezzadria classica toscana con documentazione inedita dal IX al XIV sec.*, Vallecchi, Firenze, 1951, p. 88.

diversificati; nel periodo in questione alcuni istituti di questo tipo non si erano ancora cristallizzati in modelli definiti. Come è stato ben osservato «il sistema mezzadrile si impose in un processo secolare di recupero delle campagne da parte dell'uomo avviato nel basso Medioevo, dopo la plurisecolare stasi alto medievale. Esso si inserì, dunque, insieme ad altre forme contrattuali che lo avevano preceduto – come cottimo, lavoraccio, famulato, pastinato e soccida – in quel *'decisivo processo di rinnovamento dell'organizzazione agricola'* promosso dalla città nella sua graduale conquista nei confronti del sistema curtense-feudale»<sup>23</sup>.

Tra le varie forme contrattuali possibili la mezzadria meglio si adattava alla *forma mentis* della nuova classe dirigente delle città: quella mercantile.

Infatti, avendo potuto osservare lo scarso rendimento dell'organizzazione feudale fondata sia sulla conduzione diretta sia sulla concessione molto onerosa dei terreni con gravami di *corvée*, l'idea di corresponsabilizzare agli esiti della produzione il lavoratore non poteva non sembrare quella più adatta ad ottenere i migliori risultati economici dal terreno. La proprietà di esso, infatti, pur non perdendo la sua natura di manifestazione di *status simbol*, doveva anche, agli occhi di chi stava avviando la prima rivoluzione capitalistica<sup>24</sup>, essere fonte di reddito.

Come lo stesso nome utilizzato per il contratto fa ben comprendere, i raccolti erano divisi a metà; il fondo era fornito dal concedente, che poteva anche averlo preso in fitto, il lavoro era fornito dal mezzadro, mentre il bestiame spesso, ma non sempre, era del proprietario, e si utilizzavano formule diverse di suddivisione dei suoi incrementi.

Alcuni elementi essenziali del contratto vennero progressivamente emergendo e "tipizzandosi" come usanze, ed in particolare la composizione della parte mezzadrile, la sua residenza sul terreno e la forma di appoderaamento conseguente.

Il contratto veniva stipulato dal capoccia, o reggitore (in Emilia *rezdor*) in pratica come rappresentante della famiglia, che era tenuta, generalmente, a lavorare esclusivamente sul fondo ottenuto a mezzadria<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Così C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, in *Annali, Facoltà Lettere e Filosofia Università Macerata*, 2006, n. 7, pp. 437 e 438. La frase in corsivo è tratta da R. PACI, *La casa rurale*, in *Insedimenti colonici, case rurali economia del podere*, Cassa di risparmio di Lesi, Jesi, 1985, pp. 89 e 90.

<sup>24</sup> Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Nascita, trionfo e segni premonitori di declino del capitalismo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, 3, p. 65 ss.

<sup>25</sup> G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, Einaudi, Torino, 1974, p. 104, nota 8, segnala, però, un contratto del 1474 nel quale è consentito al mezzadro di «lavorare ogni anno fuore del detto podere dove lo para co li buoi di detto per st. 4 di terras».

La famiglia mezzadrile, che nella tipizzazione del 1942 diventerà elemento essenziale del contratto, ma che lo fu in quasi tutti i contratti fin dal XII secolo, doveva, inoltre, risiedere nel fondo, attrezzato di casa d'abitazione e, progressivamente sempre più, di stalle e magazzini.

Il fondo si trasforma così in podere che, anch'esso, diverrà elemento caratterizzante della mezzadria "tipizzata" prima di fatto, poi legislativamente.

Si formava, in questo modo, attraverso il perfezionamento del contratto, una vera azienda agricola, condotta associativamente, il che significava, teoricamente, con due "associati" posti sullo stesso piano, anche se, invece, il concedente, per la sua maggiore forza economica e per la possibilità di stipulare contratti di breve durata, aveva una sostanziale posizione dominante.

Comunque, la nascente mezzadria si realizzava con contratti nei quali le scorte erano fornite in prevalenza dal concedente, ma anche con altri nei quali le scorte erano in prevalenza messe a disposizione del mezzadro<sup>26</sup>.

I rapporti con il mezzadro, anche per dettargli le direttive per la conduzione del podere, non venivano tenuti, spesso, dal concedente in persona, ma dal *factor*, il cui stesso nome ci riporta nelle botteghe dei mercanti fiorentini. Essi, infatti, chiamavano così chi li sostituiva in molte incombenze nella loro attività commerciali, e lo stesso fu utilizzato, divenendo alla fine meritevole di essere ripreso anche nel codice del 1942, per qualificare la persona addetta dal concedente a fare le sue veci nella direzione dell'impresa mezzadrile<sup>27</sup>.

I declinanti signori feudali restavano, spesso, proprietari terrieri e anche essi scelsero, più volte, di modificare la struttura dei loro possessi, scegliendo, spesso, il contratto di tipo mezzadrile.

Questo "modello" contrattuale si andò progressivamente diffondendo ben fuori della Toscana, prevalentemente in territori nei quali la "rivoluzione" borghese aveva avuto successo. Lo sviluppo della mezzadria si può considerare quasi coincidente con la divisione fra Italia del centro-nord e Italia meridionale e insulare, anche se non mancarono zone del nord nelle quali questo contratto non ebbe applicazione, in particolare per il resistere di latifondi in alcuni limitati territori<sup>28</sup> o per la preferenza data al piccolo

---

<sup>26</sup> Sul punto v. ancora G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, cit., rispettivamente a p. 33 ss. e 43 ss.

<sup>27</sup> Sul punto v. per tutti B. ROSSI, *Il fattore di campagna*, Foro Italiano, Roma, 1934, *passim*.

<sup>28</sup> Anche per ragioni di natura idraulica. La frequenza di esondazioni del Po, infatti, impediva il sopravvivere di piccole dimensioni aziendali e faceva restare in vita, e ciò accadde fino al XX secolo, grandi latifondi nella zona di Rovigo e Ferrara rivolta ad oriente.



affitto (nelle cui zone, comunque, la mezzadria non fu assente) o zone del sud nelle quali, in alcuni casi, prese piede, anche se timidamente.

Naturalmente, anche in relazione alla fertilità del terreno o alle coltivazioni in esso presenti, si potevano avere, nella pianura padana in particolare, contratti modulati diversamente quanto a ripartizione dei prodotti, ma l'appoderamento era molto intenso, sicché a fronte di qualche variante anche significativa, la presenza del colono sul fondo restava la scelta normale.

Piuttosto che considerare le varianti possibili al contratto associativo mezzadrile, sempre legate alla diversità delle colture presenti nel podere, alla fertilità del terreno e, soprattutto, alla forza contrattuale delle parti (per il mezzadro crescenti quando scarsa era l'offerta di lavoro, come dopo le varie terribili pestilenze, calanti con l'aumentare della popolazione, e quindi soprattutto nel XIX secolo) occorre tornare a evidenziare che nella parte sud della penisola, e nelle isole, questo modello contrattuale non ebbe, salvo casi rarissimi, significativa applicazione, per il persistere di un regime feudale e, conseguentemente, del latifondo.

La presenza del latifondo si mantenne, nel regno delle due Sicilie in particolare, sino al XX secolo. Non mancavano, in zone vicine alle città, anche piccole proprietà e forme di conduzione più intensiva del fondo; in generale, tuttavia, restò largamente predominante un sistema di gestione delle campagne "antico" dove ai vecchi latifondisti romani si sostituirono feudatari laici, divenuti principi e baroni, e religiosi<sup>29</sup> e, più tardi, nuovi proprietari un tempo persone di fiducia dei nobili. I vecchi proprietari, infatti, specie i laici, preferirono cedere in conduzione ai "gabellotti" le loro estese lande, consentendo a questi ultimi di svolgere una funzione intermedia assai incisiva, essendo costoro presenti intensamente sul territorio – mentre i signori stavano in una delle due capitali del regno – in modo da sfruttare al massimo il lavoro bracciantile o quello dei coloni a compenso parziario<sup>30</sup>.

L'appoderamento, tipico delle zone a mezzadria e piccolo affitto, mancava quasi del tutto – salve alcune zone vicine alle città, come detto – e i braccianti vivevano in grandi paesi dai quali partivano a ore antelucane per raggiungere il lontano terreno da coltivare<sup>31</sup>.

Esisteva anche un modello contrattuale, molto flessibile, chiamato co-

---

<sup>29</sup> Sull'arg. v. G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, cit., p. 200 ss.

<sup>30</sup> Non occorre citare la letteratura socio economica e giuridica sul punto, potendosi, invece, ricordare un capolavoro letterario che ben fa comprendere la condizione contadina nel XIX secolo in Sicilia: Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Feltrinelli, Milano, 1958.

<sup>31</sup> Sull'arg. v. A. SALTINI, *Sicilia fra feudi e giardini*, Edagricole, Bologna 1982, p. 31.

lonia, ma detto anche colonia parziaria, che prevedeva una partecipazione del colono ai frutti prodotti dalla terra. Si potrebbe ritenere, ad un esame superficiale, che esso non fosse molto diverso dalla mezzadria, ma questa sarebbe una affermazione profondamente errata. Infatti, dalla mezzadria la colonia si differenziava, oltre che per quota di riparto, nel sud Italia particolarmente variabile a sfavore del colono, soprattutto per la mancanza del podere e dell'insediamento in esso del coltivatore. Questa diversità aveva una conseguenza fondamentale, e cioè non consentiva la costituzione di un modello aziendale nel quale il mezzadro e la sua famiglia – che poteva mancare nella colonia – anche se posto in posizione inferiore rispetto al concedente, dalla sua presenza sul fondo faceva derivare con esso un rapporto assai più rilevante di quanto molti critici di questo contratto non hanno saputo cogliere. Inoltre, nella colonia mancava, d'ordinario, una compartecipazione nel fornire le scorte, quasi sempre presente nella mezzadria.

In generale, poi, la dottrina socioeconomica non ha mai mancato di rilevare che questo modello contrattuale, la mezzadria, si sviluppa proprio in coincidenza con la ritirata del sistema feudale e viene qualificato «specchio della rinascita urbana tipica del periodo basso medievale»<sup>32</sup>. La mezzadria, infatti, divenne la forma contrattuale largamente prevalente nella Pianura Padana, nell'area toscano-umbro-marchigiana e in forma minoritaria presente anche nelle zone collinari delle altre regioni centrosetentrionali; più tardi si sviluppò, infatti, nel Veneto pedemontano. La progressiva urbanizzazione di nobili e proprietari fondiari, che si aggiungevano ai discendenti di antichi mercanti cittadini, favorì, nel corso dell'età moderna, l'estensione territoriale del contratto e il progressivo peggioramento delle condizioni del colono.

Probabilmente, però, più che la diversa collocazione urbana dei proprietari terrieri, ciò che influì sulle condizioni del mezzadro fu l'andamento demografico dei territori interessati. È evidente che a seguito della grande pestilenza del XIV secolo il numero dei contadini, già in precedenza calante per la *vis* attrattiva delle rinascenti città, si era diradato; per questo, chi aveva la forza lavoro poteva strappare migliori condizioni alle controparti,

---

<sup>32</sup> Così C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 439 ove, anche, rileva le molte varianti esistenti, in relazione a territori e fertilità del terreno caratterizzati i contratti mezzadrili, specie alle origini. Egli condivide l'opinione di chi mette in guardia dal parlare troppo anticipatamente di "tipizzazione" del contratto di mezzadria. Pur condividendo l'opinione, non si può mancare di rilevare che alcuni elementi sostanzialmente stabili nella mezzadria, come il podere e la famiglia colonica in esso avente abitazione, costituiscono ben presto caratteri tipici di questo contratto, che lo distinguono da quello di colonia utilizzato nel sud Italia e nelle isole maggiori.

mentre il successivo, anche se discontinuo, incremento della popolazione agricola portò a un progressivo indebolimento della parte concessionaria in questo contratto e, in generale, della forza contrattuale dei lavoratori<sup>33</sup>.

L'indebolimento progressivo della parte concessionaria comportò non solo un aumento degli obblighi della stessa nei confronti del concedente, ma anche una tendenza di quest'ultimo a frazionare progressivamente sempre più i poteri, al fine di ottenere esiti più remunerativi grazie allo sfruttamento molto intenso della forza lavoratrice mezzadrile.

In Toscana, la situazione divenne così critica da indurre il granduca Pietro Leopoldo ad adottare interventi legislativi, nel periodo 1765-1766, per migliorare le condizioni contrattuali della parte colonica<sup>34</sup>.

3. Vista con gli occhi di oggi la mezzadria può sembrare un contratto troppo "diseguale" in relazione alle forze in campo nel contratto.

Considerando, invece, la situazione dei secoli dell'Alto Medioevo, soprattutto in presenza della necessità, sentita dai nuovi "borghesi", di superare l'economia feudale, così opposta alle idee della "gente nova" che andava affermandosi, l'introduzione di un contratto che, sia pure con i suoi limiti, "associava" concedente e concessionario costituiva un progresso sullo stesso piano sociale ed economico.

Ma anche nei secoli successivi, quando l'aumento della popolazione rendeva più debole la posizione del mezzadro, non mancano considerazioni favorevoli a questo modello contrattuale: «Un contratto agrario non così vessatorio se lo si paragona ai tempi (siamo ancora in epoca moderna) e ad altre regioni italiane in cui la situazione dei contadini era spesso molto più incerta e difficile. La mezzadria offriva, almeno come sue potenzialità (che comunque troviamo spesso concretizzate) una vita più sicura su di un podere che dava alloggio e sopravvivenza e permetteva, nei casi migliori, di coltivare, oltre alla terra, anche i sogni di un futuro migliore»<sup>35</sup>.

Per altro verso, l'avanzare delle nuove tecnologie agrarie portarono a considerare in modo negativo il contratto mezzadrile: ne è esempio, fra i

---

<sup>33</sup> Al proposito v. C.M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, cit., p. 205 ss. La Peste Nera provocò carenza di manodopera nelle campagne e costrinse molti proprietari a offrire condizioni migliori ai propri mezzadri per non rischiare di trovarsi il podere abbandonato. Il fenomeno fu di portata generale perché comune a gran parte delle campagne europee.

<sup>34</sup> Sulle vicende del popolamento e dello spopolamento delle campagne in Italia v. P. JONES, *L'Italia*, in *Storia economica Cambridge*, cit., p. 429 ss.

<sup>35</sup> Così C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 447, che considera la situazione del mezzadro dopo il Rinascimento, in pieno Settecento.

primi, l'agronomo e politico toscano Cosimo Ridolfi, che della mezzadria, nel XIX secolo, ha denunciato l'irrisolubile legame con la coltura promiscua che travolgerà l'economia del podere<sup>36</sup>.

A ben vedere, infatti, l'orientamento colturale, nei poderi mezzadrili, non poteva non essere influenzato dalle esigenze di autoconsumo della famiglia mezzadrile ed anche da quelle del cittadino proprietario, sicché una vera razionalizzazione estensiva delle coltivazioni e degli allevamenti non aveva molto spazio.

Non pare accoglibile, invece, l'opinione di chi attribuisce alla mezzadria la qualifica di "residuo feudale"<sup>37</sup>, dato che essa si affermò grazie allo sviluppo della borghesia e del suo modo di cercare di ottenere reddito dai suoi investimenti anche assicurandosi la collaborazione del lavoratore agricolo. Non si vuole affermare che questo modello contrattuale, come in concreto applicato, avesse ancora ragion d'essere alla fine del XIX secolo<sup>38</sup>, ma solo rilevare che con esso la posizione del coltivatore abbia, faticosamente e con molti alti e bassi, specie in relazione alle variazioni demografiche, acquisito un rilievo diverso da quello del bracciante, facendogli apprendere alcune non trascurabili competenze manageriali.

La diffusione del contratto mezzadrile si ampliò, sempre nel centro-nord d'Italia, e, come detto, molte volte, specialmente in pianura, i poderi divennero progressivamente più piccoli, procedendo, quindi, in senso inverso allo sviluppo della meccanizzazione. La ragione di questa riduzione delle dimensioni del podere si rinvergono nel forte incremento demografico non bilanciato da uno sviluppo industriale significativo, fatto che rese

---

<sup>36</sup> Su Cosimo Ridolfi v. *Cosimo Ridolfi e il "perfezionamento dell'arte agraria"*, a cura di Luciana e Lucia Bigliuzzi, Accademia dei Georgofili, Firenze, 2013, *passim*.

<sup>37</sup> Pur non aderendo a questa posizione, critica per molti suoi aspetti la mezzadria G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, cit., *passim*. A questo autore si deve, comunque, la più importante ricostruzione storica dei contratti agrari in Italia, specie dal XVI secolo al tramonto della mezzadria e al prevalere dell'intervento pubblico nei contratti d'affitto, conclusosi pochi anni dopo la pubblicazione del suo lavoro con la legge n. 203 del 1982.

<sup>38</sup> Sulle posizioni dei movimenti sindacali e del partito socialista nei confronti della mezzadria nelle Marche v. C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 474 ss.; ma l'A. rileva, in definitiva, che pur in presenza di troppe parcellizzazioni dei poderi e dell'avidità dei concedenti, i mezzadri godevano di una posizione migliore di quella degli operai industriali o agricoli. A. SALTINI, *L'agricoltura modenese dalla mezzadria allo sviluppo agroindustriale*, Franco Angeli, Associazione Agricoltori, Modena, 1998, p. 17 ss. mette in rilievo i caratteri riformatori di alcuni concedenti a mezzadria del XIX e del XX secolo, «dopo il torpore secolare». È, comunque, indubitabile, che le condizioni generali delle campagne, in Italia, fossero assai depresse, come dimostra la celebre Inchiesta Jacini avviata dal Parlamento nel 1877. Su tale inchiesta v. A. CARACCILO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Einaudi, Torino, 1973.

ancora più debole contrattualmente la parte mezzadrile, a cui si aggiunse la tendenza di molti concedenti ad abbandonare la mercatura per investire in terreni<sup>39</sup>.

Di qui le ragioni dei molteplici attacchi a questa forma di conduzione del fondo, che trovavano progressivamente sempre più consensi in alcune parti politiche.

Infatti, durante la fine del XVII secolo e per tutto quello successivo si andò realizzando, in Europa, un cambiamento dell'agricoltura a causa sia dell'emergere di una progressiva mercantilizzazione dei prodotti agricoli sia dello sviluppo di importanti innovazioni tecnologiche produttive, dovute vuoi ad un inizio di meccanizzazione, vuoi di utilizzo di concimi chimici. Questo mutamento caratterizzò l'agricoltura di parte della pianura Padana, ma ebbe maggiori difficoltà di successo proprio nelle zone a mezzadria sia del nord Italia che nel centro poiché la forte riduzione delle dimensioni poderali già ricordata e l'interesse dei concedenti orientavano gli indirizzi produttivi nel senso delle soddisfazioni delle necessità alimentari della famiglia mezzadrile e, per qualche verso, anche di quella dei piccoli proprietari, più numerosi dei grandi. In questi casi, infatti, non serviva aprirsi al mercato ma piuttosto puntare sull'autoconsumo; non si trattava, pertanto, di un "peccato" borghese ma di scelte determinate dalla scarsità di soluzioni alternative per l'arretratezza del sistema produttivo secondario e terziario persino nell'Italia centro settentrionale<sup>40</sup>.

È indubitabile, comunque, che il pur lento mutare delle condizioni economiche italiane nell'800 e lo sviluppo, ritardato e "pigro", ma pur sempre in corso, dei settori secondario e terziario rendessero convenienti la ricerca e la realizzazione di mutazioni nell'orientamento non tanto dei proprietari quanto dei mezzadri, mentre il coloni e i braccianti del sud del Paese restavano fermi nella loro condizione di totale soggezione al padronato.

Nel primo novecento, i mezzadri trovarono assistenza nei movimenti politici popolare e socialista, pur orientati su versanti differenti: come è

---

<sup>39</sup> Sul punto v. D.S. LANDES, *La ricchezza e la povertà delle nazioni*, trad. it., Garzanti, Milano, 2002, p. 473 e 565 ss.

<sup>40</sup> Su argomenti piuttosto deboli Marx giudicò la mezzadria un sistema di transizione dalla forma della rendita originaria alla rendita capitalistica mentre dottrine più coerenti con i fatti e meno deterministiche assegnarono alla mezzadria, da un certo periodo in poi, la natura di conduzione meno efficiente, essendo essa orientata soprattutto all'autoconsumo, di altre prevedendone la morte e la sostituzione con una conduzione da parte del proprietario o dell'affittuario grazie ad un lavoro salariato. Sull'arg., per il punto di vista Marxiano, v. G. GIORGETTI, *La rendita fondiaria capitalistica in Marx e i problemi dell'evoluzione agraria italiana*, in *Critica Marxista*, X, 1972, nn. 2-3.

stato ben ricordato, «le leghe bianche, al fine di accentuare il carattere di piccolo produttore del mezzadro, in genere chiedevano quote superiori alla metà in proporzioni analoghe per tutti i prodotti, fino a giungere a punte del 60 per cento come nel Trevigiano. Le leghe rosse, sottolineando il carattere prevalente di prestatore d'opera del mezzadro, tendevano invece a differenziare gli aumenti di riparto per ogni singola coltura, sulla base della quantità annuale di lavoro richiesta da ciascuna»<sup>41</sup>. Era questo uno degli esempi di divisione fra due forze popolari che nelle elezioni libere svoltesi prima dell'avvento del fascismo, avevano ottenuto, insieme, la maggioranza dei deputati al Parlamento senza trovare un accordo.

L'avvento del fascismo, tuttavia, interruppe il *trend* in calo della mezzadria poiché l'ideologia corporativa trovò particolarmente consona ai suoi principi proprio questo modello contrattuale. L'Italia, che restava un Paese essenzialmente agricolo, non vedeva, secondo il fascismo, spazi importanti di lavoro nell'industria ma, piuttosto, in terre da bonificare, nella quarta sponda e, addirittura, nell'impero coloniale etiopico e del corno d'Africa, mentre gli stati imperialistici (quelli veri) già stavano comprendendo, sia pure a fatica, che quell'epoca volgeva al termine.

L'ideologia – più formale che sostanziale – del fascismo si fondava sul “corporativismo” e cioè sull'accordo delle parti che contribuivano alla produzione quasi a superamento del conflitto lavoratori-impresa.

Nel mondo dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi la cosa aveva l'effetto di depotenziare i movimenti sindacali, sostituiti da organizzazioni controllate dal partito unico; tuttavia, proprio nel settore agricolo il contratto di mezzadria si prestava a presentarsi come il successo dell'idea corporativa, realizzata dalla collaborazione associata fra concedenti e mezzadri. Per questa ragione il regime cercò di incoraggiare questa forma di conduzione dei terreni arrivando, in primo luogo, a stabilire la Carta della mezzadria del 1933, successivamente promossa a base alla stesura di regole codicistiche miranti ad affermare l'aspetto associativo della mezzadria, superando le formulazioni del codice civile del 1865, riconfermando, tuttavia, la tendenziale perfetta divisione a metà di ricavi ed oneri fra le parti<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Così G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'età moderna*, cit., p. 432.

<sup>42</sup> Sul punto v. in G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'età moderna*, cit., p. 470 ss. Si tratta del paragrafo intitolato “Il mito della mezzadria”, ove la critica alla soluzione fascista si fa molto vivace.

La dottrina giuridica si è a lungo divisa fra chi considerava la mezzadria un contratto di *locatio rei* (locazione del fondo) o di *locatio operarum* (locazione d'opera) e chi riconosceva in essa un contratto associativo che s'instaurava fra concedente del fondo e mezzadro. Tra

4. Caduto il fascismo, l'Italia emergeva come nazione distrutta dalla guerra ed ancora largamente agricola, specie nella sua parte a sud.

A proposito della mezzadria, venivano in evidenza elementi di criticità che spingevano per una sua modifica sostanziale o, addirittura, per la sua soppressione. Fra gli svantaggi di questo contratto si potevano facilmente individuare quelli che avevano rappresentato spesso un vero e proprio ostacolo all'introduzione di nuovi mezzi tecnici e metodi di coltura aggiornati, e cioè l'avversione dei mezzadri e dei concedenti nei confronti dei cambiamenti e delle innovazioni tecnologiche. Le ragioni di questa opposizione, che affondano le loro radici nello spirito di conservazione tipico dell'uomo, specie se dedito all'agricoltura, avevano, tuttavia, un fondamento logico, anche se in via di superamento a causa dello sviluppo del settore secondario, nella preoccupazione di mantenere una struttura aziendale impostata sul lavoro mezzadrile, atto a garantire l'auto sostentamento sia della famiglia mezzadrile sia, in molti casi, di quella "padronale".

Proprio lo sviluppo dell'industrializzazione nel c.d. triangolo industriale (Piemonte, Lombardia e Liguria, presto estesi al resto delle pianure Padane) faceva, però, emergere le ragioni del superamento della mezzadria, così come in concreto posta in essere: non era più accettabile, per i giovani figli di mezzadri, a fronte di possibilità migliori di vita, un rapporto che consentiva di realizzare risultati economici troppo modesti. In realtà, era la maglia poderale che si opponeva al mantenimento in vita di questo contratto: diversa sarebbe stata la sua sorte, forse, se si fosse stati in presenza di poderi di centinaia di ettari, convenientemente meccanizzabili e aperti alla produzione per il mercato.

Le forze politiche prevalenti sulla scena alla fine degli anni '40 del secolo scorso erano quella democratico cristiana e quella social comunista; ciascuna era portatrice di una visione dei rapporti fra terra e lavoro per qualche verso non dissimile, per altri del tutto opposta. Esse convenivano, sostanzialmente, sul punto che la distribuzione del reddito agricolo era svantaggioso per i lavoratori, ma si dividevano su molti altri punti del problema. Per i politici cattolici occorreva favorire al massimo lo sviluppo della piccola proprietà coltivatrice, per quelli di sinistra era preferibile migliorare il reddito dei lavoratori anche attraverso lo strumento dell'enfiteusi, trasferendo la proprietà formale della terra allo Stato.

---

gli abolizionisti prevaleva chi riteneva la mezzadria una forma, sostanzialmente subdola, di lavoro subordinato, fra i difensori di questo modello contrattuale aveva la meglio l'idea che si trattasse di una forma associativa.

Occorre, comunque, rilevare che ancora una volta sud e centro nord del Paese evidenziavano problemi differenti, e i primi ad esplodere furono quelli meridionali. Prima ancora che la grande guerra finisse, si ebbero occupazioni di terre del latifondo cui si cercò di porre rimedio con concessioni pluriennali di terre incolte o insufficientemente coltivate<sup>43</sup>.

Nel Meridione esistevano, poi, molteplici forme contrattuali frutto di varianti infinite del c.d. contratto di colonia parziaria e di forme predatorie di subaffitto. A queste soluzioni contrattuali, che mettevano in risalto il potere economico straripante del concedente, si cercò di porre rimedio attraverso vari interventi, fra i quali si può ricordare, in particolare, il d.l. 5 aprile 1945, n. 156, che dichiara nulli i contratti di subaffitto e di sub concessione dei terreni, stabilendo il subentro *ex lege* in essi degli effettivi conduttori coltivatori.

Nel centro nord i problemi maggiori li dava la mezzadria, e nel giugno 1946, a fronte dell'agitazione mezzadrile, De Gasperi emise il così detto "Lodo De Gasperi", di carattere provvisorio e che rinviava gli aggiornamenti dei contratti agrari ad accordi tra le parti da svolgersi con trattative che dovevano iniziare nell'ottobre del 1946. Il Lodo assegnava al colono la quota di riparto pari al 57% per il 1945 e al 55% per il 1946, come ristoro dei danni di guerra; stabiliva, anche, l'accantonamento di un 10% della parte spettante al concedente nel 1946 al fine di consentire la ricostituzione della piena potenzialità produttiva del podere. Nel maggio 1947 un decreto legislativo prevedeva l'istituzione, in ogni capoluogo di provincia, di una commissione arbitrale con l'incarico di modificare i vecchi patti provinciali applicando le disposizioni del Lodo De Gasperi. Comunque, l'incontro fra i rappresentanti di categoria non dava nessun esito, tanto da richiedere l'intervento del ministro dell'Agricoltura. I problemi principali consistevano

---

<sup>43</sup> Con il decreto Gullo del 19 ottobre 1944, n. 279, e con il decreto Segni del 6 settembre 1946, n. 89. Alla fine delle diatribe sul punto, la tesi Dc ebbe la meglio e nel 1950 (con un governo e una maggioranza centrista) furono adottate le leggi Sila e Stralcio di riforma fondiaria e agraria, con l'assegnazione in proprietà della terra espropriata ai latifondisti e appoderata, che gli assegnatari dovevano pagare ratealmente in trenta anni. La dottrina marxista (G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, cit., p. 506 ss.) riteneva che con le rate si riproducesse la rendita fondiaria a carico dei coltivatori, preferendo l'enfiteusi e canoni modesti. In realtà, con queste assegnazioni, in via generale, si legava alla terra il nuovo "proprietario" (la terra era, pur sempre, considerata il bene cui più si poteva aspirare) che, a seguito delle successive svalutazioni della lira, potette anche pagare le rate rinunciando alle sigarette o ad altri piccoli vizi. Il vero problema si manifestò ben presto, e consisteva nelle modeste dimensioni dei fondi assegnati. Si riproduceva, così, il problema cui si è già accennato, consistente nella difficoltà di razionalizzare le coltivazioni per la pochezza delle dimensioni fondiarie, cui non si riuscì a porre rimedio con le cooperative di servizi che accompagnarono la riforma fondiaria.



nella durata del contratto, nella sua disdetta, nella direzione aziendale e nella quota di riparto dei prodotti, e non vennero sciolti. La mediazione governativa del 24 giugno 1947 con le organizzazioni sindacali delle parti, portò ad un accordo provvisorio detto “Tregua mezzadrile” ovvero “Tregua Segni” dal nome del titolare del Ministero dell’Agricoltura; essa prevedeva il rinvio della discussione concernente un nuovo accordo collettivo, che avrebbe dovuto essere concluso entro il 31 maggio 1948. Il contenuto dell’accordo provvisorio fissò la quota spettante ai mezzadri, portandola al 53%, e stabiliva che un 4% della quota padronale venisse utilizzato nelle opere di miglioramento del podere. La legge n. 1094 del 4 agosto 1948 rese vincolanti gli accordi realizzati a seguito della Tregua mezzadrile e abolì, anche, tutte le prestazioni di lavoro gratuite e le così dette “onoranze”.

Questo primo passo verso un difficile equilibrio fra il valore patrimoniale messo a disposizione dal concedente e il lavoro fornito dal mezzadro e dalla sua famiglia, grazie al forte incremento della forza politica e del valore economico del lavoro, non placò la situazione di tensione fra le parti<sup>44</sup>.

Quanto all’affitto, si realizzarono blocchi degli sfratti e dei canoni, e successivamente si introdusse una prima forma di equo canone, non ben riuscita, cui subentrò quella più efficace e tale da ridurre ai minimi termini il reddito dei proprietari della terra, con la legge n. 11 del 1971<sup>45</sup>.

Quanto alla mezzadria, un ulteriore passo fu compiuto undici anni dopo, e questa volta con un deciso intervento legislativo: con la legge n. 756 del 1964 si sono cambiati, oltre al riparto, alcuni altri aspetti riguardanti il rapporto tra i contraenti del contratto di mezzadria: la produzione lorda vendibile era assegnata per il 42% al concedente e per il 58% al mezzadro, le spese dovevano essere divise a metà, il mezzadro era chiamato alla “condirezione” dell’impresa, i salari dei braccianti erano interamente a carico del mezzadro e gli interessi sul capitale di anticipazione erano a carico del concedente, mentre quelli sul capitale di scorta andavano divisi a metà<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Sulla tensione, gravissima in Emilia, dà conto, da un punto di vista padronale, A. SALTINI, *Lo scontro mezzadrile nelle campagne bolognesi*, in AA.VV., *Cinquant’anni di storia dell’Unione degli agricoltori della provincia di Bologna*, Unione agricoltori della provincia di Bologna, 1998, e ancora ID., *L’agricoltura modenese dalla mezzadria allo sviluppo agroindustriale*, p. 49 ss. Sulla situazione marchigiana post fascista v. C. MAFFEO, *Il sistema mezzadrile marchigiano tra Ottocento e Novecento*, cit., p. 487 ss. Su posizioni antiproprietarie in relazione al periodo post fascista v., per tutti, G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell’Italia moderna*, cit., p. 506 ss.

<sup>45</sup> Sulle vicende dell’equo canone v., per una visione sintetica, L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, 4<sup>a</sup> ediz., Giuffrè, Milano, 2015, p. 518 ss.

<sup>46</sup> Sul punto v. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 329 ss. e S. Manservigi, in CIAN-TRABUCCHI, *Commentario breve al codice civile*, Cedam, Padova, 2004,

Inoltre, era vietata la stipulazione di nuovi contratti associativi; la formula del divieto era, però, imperfetta, consentendo che la stipula avvenisse ugualmente, poiché si prevedeva che fossero fatti salvi gli effetti del contratto stipulato in violazione del divieto.

La legge n. 590 del 1965, nel solco di una legislazione favorevole alla creazione della proprietà coltivatrice, stabiliva che il mezzadro avesse la prelazione all'acquisto, a certe condizioni, nel caso che il proprietario del podere volesse venderlo; tale diritto era sostenuto e reso largamente utilizzabile grazie all'accesso ai finanziamenti agevolati della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina e ad altri strumenti finanziari a lungo termine. Nel 1982 infine si è giunti all'approvazione di una legge (la n. 203) che per molti aspetti chiudeva la lunga stagione delle proroghe dei contratti agrari e del regime vincolistico grazie anche all'introduzione, in essa, della previsione di accordi in deroga<sup>47</sup>, ma che anche intendeva chiudere definitivamente la storica travagliata vicenda dei contratti associativi in agricoltura: in essa, infatti, si rendeva praticabile la trasformazione (la norma che introduceva questa possibilità recitava, impropriamente, e improvvidamente, si può ben dire per le conseguenze giudiziarie che ne derivarono, "conversione") in contratti d'affitto dei contratti mezzadrili in corso: tale legge, per la sua poca chiarezza, venne in buona misura frustrata, proprio in relazione alla trasformazione delle mezzadrie in affitto, dando molto lavoro ai tribunali, lavoro non concluso neppure dopo la sentenza n. 138/84 della Corte costituzionale<sup>48</sup>. Solo con la legge n. 29 del 1990 si poté considerare avviata a conclusione l'annosa vicenda<sup>49</sup>.

In definitiva, però, il legislatore ha avuto solo il ruolo di accompagnare la fine dei contratti associativi con provvedimenti a favore del concessionario, mentre il fenomeno sociale prevalente nel periodo fu l'abbandono dell'attività agricola, bracciantile o associata, grazie al richiamo proveniente

---

p. 2296 ss., ove bibliografia. La legge in questione, prendendo atto della situazione di fatto venutasi a creare, stabiliva che il colono collaborasse anche alla direzione dell'impresa. Questa sostanziale condirezione, che nei fatti invertiva addirittura le vecchie posizioni del mezzadro e del concedente, poteva dare origine a contrasti tra il concedente e il mezzadro; al proposito la legge prevedeva il ricorso all'ispettorato dell'agricoltura.

<sup>47</sup> Sulla legge n. 203 del 1982 v. il commentario a cura Carrozza-Costato-Massart, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, *passim*. Sull'art. 45 della legge si veda in particolare L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Cedam, Padova, 2002, *passim*.

<sup>48</sup> Sulla sentenza n. 138/84 mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Prime considerazioni a margine della sentenza n. 138*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, p. 242 ss.

<sup>49</sup> Sull'arg. v. L. COSTATO, *La legge di modifica ed integrazione della legge n. 203 del 1982 (primo commento)*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 367 ss.

dal settore secondario – solo molto dopo da quello terziario – che sembrava promettere redditi più elevati e sicuri e una vita meno legata alla terra e alle fatiche che questa aveva richiesto per secoli.

In definitiva, dunque, salvo per casi marginali, la mezzadria era destinata a scomparire anche senza interventi del potere politico. Lo sviluppo economico e quello della tecnologia comportavano una forte richiesta di mano d'opera nelle fabbriche e la riduzione drastica del bisogno di braccia dedicate all'agricoltura<sup>50</sup>. Ma si deve ripetere che queste osservazioni sono legate al fatto che la maglia podereale mezzadrile era di dimensioni troppo ridotte per riuscire a reggere la competizione del mercato: a diverse conclusioni si sarebbe potuti pervenire se le dimensioni poderali fossero state in linea con il forte sviluppo della meccanizzazione<sup>51</sup>.

5. Il declino dei contratti associativi in agricoltura, ed in particolare di quello di mezzadria<sup>52</sup>, può essere ragionevolmente compreso solo se si considera, come già detto, il fatto che da un lato la meccanizzazione dell'agricoltura la rendeva meno dipendente da molte braccia, dall'altro che la concorrenza dei salari e dello stile di vita del lavoratore del settore secondario – allora giudicato assai più confortevole di quello agricolo – spingevano molti a confluire soprattutto nell'industria e nell'artigianato fornendo il destro a chi restava con terreni a disposizione o all'abbandono delle terre più difficili, o alla creazione di imprese di dimensioni più adeguate alla meccanizzazione.

L'industrializzazione di parte dell'Italia diede vita a una imponente migrazione interna, in particolare dal sud verso il triangolo costituito da Lombardia, Piemonte e Liguria, ma anche dal Polesine alluvionato del 1951 e sempre nella stessa direzione.

Non è senza significato, però, il fatto che queste emigrazioni avvenissero da zone di latifondo (presente oltre che nel sud anche nelle terre deltizie del Polesine) verso le zone più sviluppate del paese: si trattava di personale

---

<sup>50</sup> G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'età moderna*, cit., p. 535, riporta i dati della diminuzione della mezzadria dal 1961 al 1970: si passa da 316.549 poderi mezzadrili a 137.564, che corrisponde a una diminuzione del numero di contratti pari al 56,5% e delle superfici agricole interessate pari al 59,3%.

<sup>51</sup> La dimensione delle aziende agrarie continua ad essere un problema di efficienza. Nell'Italia centrale, da tempo, si è realizzato un sostanziale accorpamento di molte superfici agrarie grazie al contoterzismo che, in modo informale, ha realizzato il risultato attraverso forme di concessione che consentono il mantenimento formale della piccolissima impresa, di fatto locata a chi ha le attrezzature per coltivare.

<sup>52</sup> Malgrado il codice civile sembrasse considerare associativa anche la colonia parziaria, essa, in concreto, era una forma di contratto salariale a cottimo, non possedendo, nella sua concreta applicazione, sostanziali aspetti associativi.

lavorativo poco qualificato, che si spostava disperando del presente nei luoghi d'origine e credendo di trovare altrove un futuro migliore.

A ben vedere, queste emigrazioni provenivano, sostanzialmente, da territori nei quali la mezzadria non aveva avuto grande diffusione, né lo aveva avuto il piccolo affitto. Al contrario, dove questi tipi contrattuali si erano affermati, pur con le mille difficoltà che in alcune epoche storiche i coltivatori avevano dovuto sopportare, si realizzò progressivamente la parte "nuova" dello sviluppo economico (chiamato miracolo) italiano.

In realtà, sia il piccolo affitto che la mezzadria furono delle vere scuole di imprenditorialità, poco importando le regole codicistiche che ammettevano una specie di tutela del piccolo affittuario da parte del concedente ovvero che la direzione dell'impresa mezzadrile spettasse al solo concedente (salva la condirezione introdotta dal 1964). In definitiva, entrambe le figure avevano alcuni caratteri tipici, accresciutisi nel tempo, dell'imprenditorialità: il piccolo affittuario doveva aguzzare l'ingegno per sbarcare il lunario, non potendo contare su un salario, per quanto misero. Il mezzadro, a sua volta, doveva cercare il medesimo risultato e poteva perseguirlo anche profittando dell'assenza del concedente o di suoi incaricati.

La legislazione postbellica favorì questa progressiva indipendenza privando di interesse a intervenire il concedente: canoni bloccati e quote di riparto peggiorate per lui lo allontanarono dall'amore nei confronti del fondo o del podere, liberando da controlli e imposizioni i concessionari, che così svilupparono ancora di più le caratteristiche, che da tempo possedevano, di imprenditori.

Il percorso di vita che questi piccoli operatori economici potevano intraprendere li portava a scelte alternative: alcuni si indirizzarono verso l'acquisto del terreno, grazie alle provvidenze previste dalla legge e il disamore dei concedenti, tentati dall'idea di liberarsi di un bene che non dava, in sostanza, reddito<sup>53</sup>.

Altri, invece, mettendo a frutto l'esperienza imprenditoriale acquisita, abbandonarono l'attività agricola, magari approfittando di buone uscite elargite dai proprietari che volevano riprendere la conduzione diretta del terreno, e decisero di avviare piccole attività nel settore secondario. Si trattò, considerando il fenomeno da un punto di vista generale, dell'immissione, nel campo dell'impresa artigiana e industriale, di forze nuove, abituate al sacrificio ed al lavoro incessante e senza limiti d'orario.

---

<sup>53</sup> Si realizzò, così, una delle finalità previste dall'art. 47, comma 2°, della Costituzione.

Queste forze nuove, liberate dall'agricoltura ma da essa preparate all'intrapresa e al sacrificio, sono state la base del "miracolo economico" che si è realizzato, appunto, quasi esclusivamente nelle zone nelle quali mezzadria e piccolo affitto avevano avuto larga diffusione<sup>54</sup>.

Diverso è stato il destino di quella parte del Paese caratterizzato dal latifondo, dal bracciantato e dalla colonia parziaria, che pur apparendo di tipo associativo, in realtà non poteva realizzare la stessa "formazione" per i suoi addetti, che vivevano lontani dal fondo – che non era un podere – e non acquisivano così l'autonomia anche decisionale derivante dai contratti precedentemente considerati.

Il Regno delle Due Sicilie, che non conobbe il formidabile sviluppo comunale del XII-XIV secolo, restò dominato da un sistema feudale che resistette ben oltre quanto accaduto nel resto di Europa, e che cambiò passando in parte dal dominio baronale al condominio baronale-gabellotti arricchiti, senza che l'organizzazione delle campagne subisse qualche mutamento importante. D'altra parte il passaggio avvenne per gradi: i nobili diedero incarico ai gabellotti di gestire i loro beni agricoli (fatto, questo, che aumentò a dismisura lo sfruttamento del bracciantato e dei coloni), i gabellotti derubarono progressivamente i nobili e, alla fine, spesso li sostituirono come proprietari.

La Sardegna restò, isolata com'era, lontana dalla rivoluzione comunale e, anche per le condizioni agrarie in essa prevalenti, vide sempre il successo della pastorizia.

Lo sviluppo successivo dell'Emilia Romagna, della Toscana, del Tri-veneto e delle Marche allargarono le zone del Paese economicamente più ricche, e approfondirono le differenze precedentemente esistenti fra esse e il sud e le grandi isole. Gli interventi pubblici per favorire lo sviluppo del meridione e delle isole maggiori, con utilizzo – e spreco – di ingenti capitali, non diedero i risultati sperati, poiché gli importanti centri produttivi installati non ebbero soddisfacenti conseguenze essendo mancata la creazione del tessuto imprenditoriale locale di attività minori al servizio dei grandi complessi.

Sicché questi ultimi ebbero difficoltà a trovare i servizi esterni necessari, dovendo ottenerli da imprese lontane, salvo qualche rara eccezione;

---

<sup>54</sup> D.S. LANDES, *op. cit.*, afferma che: «La società di piccoli proprietari e di lavoratori ben remunerati sviluppatasi in America si rivelò una culla di democrazia e di imprenditorialità» (p. 314), e più avanti (p. 323) che l'assegnazione delle terre vergini a famiglie coltivatrici – in concessione o in proprietà – costituirono una delle ragioni del successo degli USA.

da ciò, anche, la facilità con cui questi nuovi insediamenti perdevano di competitività, che solo in epoche recentissime, anche per l'allentamento di alcune posizioni sindacali, stanno faticosamente conquistando.

La tanto vituperata – da certe parti ideologizzate – mezzadria, unitamente al piccolo affitto, hanno dunque costituito il lievito della crescita italiana, al punto di collocare la parte del Paese nel quale questi istituti contrattuali ebbero grande successo fra le zone più ricche dell'Unione europea, talvolta anche più di quanto lo siano le principali zone sviluppate della Germania.

Tuttavia, proprio l'origine dello sviluppo basato su questi “nuovi imprenditori” contiene in sé anche il germe, frequentemente presente senza dimenticare alcune rilevanti eccezioni, dell'incapacità vuoi di provvedere alla successione nell'impresa, basata troppo spesso sull'idea «il padrone sono io e sono insostituibile fino alla morte», vuoi di sapere crescere oltre un certo limite, anche fondendosi con altre imprese, per l'individualismo tipico di chi ritiene di “essersi fatto da sé”.

Occorre, inoltre, per altri aspetti, ricordare che, oltre a “preparare” un cospicuo numero di piccoli imprenditori, la mezzadria ha anche costituito uno strumento di mantenimento e miglioramento delle condizioni del territorio, come è stato ben segnalato di recente<sup>55</sup>, specie nelle difficili zone collinari dove essa ha avuto origine.

Gli effetti della formazione precoce di potenziali imprenditori grazie al piccolo affitto e alla mezzadria, ed all'ambiente favorevole all'intraprendere derivante dalla rivoluzione dei comuni, i cui effetti, anche se poco apparentemente visibili, si sono mantenuti nel tempo, hanno come contraltare il fatto che, malauguratamente, si sono mantenuti quelli contrari causati dalla tardata scomparsa del feudalesimo e dal mantenimento di forme antiquate ed inefficienti di coltivazione, fondate solo sullo sfruttamento del lavoro bracciantile o di quello colonico. Ne è dimostrazione, all'atto del tentativo

---

<sup>55</sup> Da R. POLIDORI, *Paesaggio e integrazione: le eredità della mezzadria per la PAC del futuro*, in *Agriregionieuropa*, 2013, 32, p. 74 ss. Di rilievo l'osservazione conclusiva dell'A.: «Lungo un periodo di mille anni la mezzadria è nata, si è affermata ed è morta. Tuttavia buona parte del paesaggio agrario dell'Italia centrale è stato determinato dalle strutture produttive mezzadrili: il podere e la fattoria. Il podere ha modellato il territorio collinare in molti sistemi integrati attraverso la combinazione di differenti colture e sistemazioni idraulico-agrarie, stabilendo un rapporto funzionale tra casa e terra coltivata, generando un assetto dotato di stabilità e sicurezza tra territorio e produzione. La fattoria ha svolto funzioni d'integrazione applicando forme (semplici) di coordinamento di filiera e reti d'impresa. Non è poco per una forma di conduzione definita residuo feudale, tanto più che queste stesse funzioni di produzione di beni pubblici e integrazione di filiera costituiscono obiettivi per il futuro della PAC». V. anche P. BEVILACQUA, *Storia dell'agricoltura italiana*, vol. I, Marsilio, Venezia, 1989.

di uscita dalla crisi economica importata dagli USA dal 2008, il dato dell'incremento del PIL nazionale italiano diviso per macroregioni: considerando il PIL Italiano aumentato complessivamente del 1% nel 2016, esso, diviso per macroaree, risulta superiore alla media nel nord, sulla media nel centro, e pari alla metà della media nel sud e nelle isole maggiori.

Tutto ciò non significa altro che l'Italia, che è composta da nord, centro e sud, deve compiere ogni sforzo per far superare ai cittadini meno fortunati, a causa di vicende storiche che non sono a loro imputabili, il *gap* che li separa dallo sviluppo pieno di tutte le loro potenzialità.

# OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

ANTONIO JANNARELLI

## IL CASO “INDIVIA” ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

(ATTO PRIMO: LE CONCLUSIONI DELL’AVV. GENERALE  
TRA DIRITTO REGOLATIVO EUROPEO E DIRITTO PRIVATO COMUNE)

SOMMARIO: 1. Introduzione: il caso “indivia” ed il futuro della PAC. – 2. Le norme della PAC e la disciplina della concorrenza: dalle “deroghe speciali” all’esclusione. Una severa critica dell’approccio della Commissione. – 3. La prima questione pregiudiziale. Le OP e AOP ortofrutticole che concentrano l’offerta e le altre strutture collettive: criteri distintivi. – 4.- La seconda questione pregiudiziale. Prezzi minimi, programmazione delle produzioni e scambio di informazioni nelle organizzazioni e tra le organizzazioni e la disciplina *antitrust*. – 5. I nodi irrisolti nelle conclusioni dell’avvocato generale.

1. Nell’attuale momento critico che attraversa l’esperienza giuridica europea, il caso c.d. “indivia”, causa C-671/15, al centro della controversia attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia, ha assunto un rilievo particolare tanto che molte sono le attese del mondo agricolo e degli studiosi del diritto agrario sugli esiti del giudizio<sup>1</sup>.

In termini generali, a voler utilizzare una formula sintetica, è in gioco il tentativo, da tempo emerso negli orientamenti di fondo della stessa Commissione, per la verità non sempre dichiarati in modo esplicito, ma ammantati da un velo di ambiguità, di “normalizzare” la politica agricola nel senso di ridurne progressivamente l’“eccezionalità” rispetto al trattamento riser-

---

<sup>1</sup> Sulla controversia si rinvia al nostro saggio *Le organizzazioni riconosciute dei produttori agricoli tra PAC e concorrenza: osservazioni a proposito di Cour de cassation 8 dicembre 2015*, in questa *Rivista* 2016, I, p. 7 ss.; nonché ai saggi di C. DEL CONT, «Affaire Endives» suite et bientôt fin: la Cour de cassation saisit la Cour de Justice de l’Union européenne – Réflexions sur l’arrêt du 8 décembre 2015, *ivi*, p. 44 ss.; ID., *L’arrêt de la Cour d’appel de Paris du 14 mai 2014, «Affaire Endives»: quels enseignements pour l’avenir de la «relation spéciale» entre agriculture et concurrence*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 84 ss.; ID., *Les producteurs agricoles face au marché Contrats, concurrence et agriculture dans le règlement 1308/2013*, in *Revue droit rural* n. 431, 2015, p. 22 ss. Più in generale sulla necessità che si faccia chiarezza in maniera definitiva sul ruolo da riconoscere alle organizzazioni dei produttori si v. le considerazioni che si rinvergono nel *Report of the Agricultural Markets Task Force, «Improving market outcomes»* (Bruxelles novembre 2016) (punto 146-147).



vato nel Trattato agli altri settori economici. L'obiettivo di fondo perseguito dalla Commissione in questo momento storico sembra quello di svuotare dall'interno, pur senza formalmente smentirne la formale affermazione, il dato che è stato, a ben vedere, da sempre alla base dell'esperienza giuridica, prima comunitaria, oggi europea in materia di politica agricola. Ci si riferisce al dato secondo il quale, pur essendo la salvaguardia della concorrenza una delle modalità di manifestazione della politica agricola, a questa ultima spetta sempre il primato. In altre parole, nel perseguire gli obiettivi della PAC, l'ordinamento giuridico europeo ha ammesso che legittimamente si possa sacrificare la concorrenza la quale nel settore agricolo resta in definitiva sempre soltanto *un mezzo*, ma non certo *un fine* e tanto meno *il fine*<sup>2</sup>.

Prima ancora di entrare nel merito dei problemi al centro della controversia sull'indivia e cogliere correttamente la portata delle conclusioni depositate dall'avvocato generale, è opportuno segnalare la manifestazione più eloquente del tentativo della Commissione di sovvertire in concreto, sul piano dello stesso approccio, il primato della politica agricola rispetto alla disciplina della concorrenza. Questa si rinviene nel modo stesso in cui nei più recenti documenti della Commissione viene presentato il rapporto tra la PAC e la concorrenza<sup>3</sup>.

Per molti decenni, prima ancora che si arrivasse alla contrazione di tutti i regolamenti in materia di organizzazione dei mercati agricoli in un unico regolamento, come è avvenuto a partire dal reg. n. 1234 del 2007, cui è seguito il vigente reg. n. 1308 del 2013, la normativa comunitaria aveva puntualizzato in uno specifico regolamento la deroga generale riguardante il settore agricolo alla disciplina del Trattato in materia di concorrenza, sciogliendo in tal modo la fondamentale riserva contenuta nell'originario art. 42 del trattato. Al tempo stesso, ha affidato a molti regolamenti la fissazione, comparto per comparto, dei contenuti disciplinari della politica agricola in vista del perseguimento degli obiettivi dell'art. 39 del TFUE.

Ebbene, assai di recente, la Commissione, al fine anche di contrastare la tendenza sempre più marcata in sede applicativa nazionale, volta, in

---

<sup>2</sup> Sul punto si rinvia alla nostra recente analisi in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 145 ss.

<sup>3</sup> A prescindere dal recente documento (2015/C 431/01) *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM per i settori dell'olio di oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, in *GUUE* del 22 dicembre 2015, si considerino i recenti regolamenti nn. 558 e 559 del 2016: per una loro analisi critica si rinvia al nostro *L'associazionismo dei produttori agricoli e la pianificazione della produzione lattiera nei regg. nn. 558 e 559/2016 della Commissione europea*, in questa *Rivista*, 2016, I, p. 340 ss.

coerenza con il dato testuale, a dare pieno ed effettivo significato giuridico a molte determinazioni contenute nei regolamenti attuativi della PAC (oggi concentrati nel reg. n. 1308 del 2013 che ha preso il posto del reg. n. 1234 del 2007), ha prospettato una lettura singolare del rapporto tra disciplina della concorrenza, dettata in generale per il settore agricolo, e la disciplina della PAC. In particolare, ha sostenuto e ribadito più volte la tesi secondo la quale nella prima si sarebbe di fronte a “deroghe generali” alla disciplina *antitrust* destinate all’agricoltura; viceversa, nella normativa contenuta nei regolamenti e riguardante la PAC si sarebbe di fronte ad ulteriori “deroghe speciali” alla disciplina della concorrenza, come tali, dunque, da interpretare in maniera restrittiva<sup>4</sup>.

Come ben si comprende, la questione non è terminologica. La prospettiva accolta dalla Commissione suggerisce una lettura capovolta del rapporto tra PAC e concorrenza nel senso che considera tutta la disciplina della PAC sempre e solo come una fonte di eccezioni alle norme fondamentali poste a tutela della concorrenza (a partire dall’art. 101 TFUE), sì da rovesciare l’affermazione, da considerarsi sempre di più di sola facciata, secondo la quale viceversa il primato spetta alla PAC e non già alla disciplina della concorrenza.

Si è inteso richiamare la questione di fondo circa il rapporto tra PAC e concorrenza, con specifico riferimento alla lettura dianzi richiamata in ordine alla distinzione tra *deroghe generali* alla disciplina della PAC in agricoltura e presunte *deroghe speciali*, perché è intorno alla stessa che in *apicibus* si è articolata la decisione della Corte di cassazione francese nel sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali, peraltro proprio sulla scorta della “provocazione” posta in essere in prima persona dalla Commissione che si era costituita in quel giudizio.

Nel caso di specie, il Consiglio della concorrenza francese, operando in rigorosa linea con gli indirizzi seguiti dalla Commissione europea, con la decisione dell’11 luglio 2008 ha ritenuto sussistenti pratiche potenzialmente anticoncorrenziali che sarebbero state poste in essere tra il 1998 ed il 2008 da numerose organizzazioni di produttori ortofrutticoli francesi e organizzazioni interprofessionali operanti nel settore della produzione e

---

<sup>4</sup> Si v. in particolare la comunicazione della Commissione (2015/C 431/01) *Orientamenti relativi all’applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM per i settori dell’olio di oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, cit. Per un’analisi critica della comunicazione già in sede di progetto, si rinvia al nostro «Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»? *Gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione*, in questa *Rivista*, 2015, I, p. 3 ss.

commercializzazione dell'indivia. In particolare, l'autorità *antitrust* francese denunciava: *a*) la concertazione intervenuta tra le organizzazioni dei produttori francesi con riferimento tanto ai prezzi dell'indivia – attuata peraltro in diverse forme – quanto alla quantità del prodotto da mettere sul mercato; *b*) la predisposizione di un sistema di informazioni strategiche sui prezzi. Di qui la condanna delle organizzazioni al pagamento di una multa oltremodo salata.

A fondamento della decisione l'autorità *antitrust* francese aveva richiamato sia la deroga generale all'applicazione della disciplina *antitrust* prevista per gli agricoltori e le loro organizzazioni agricole, ossia il reg. n. 1184 del 2006 sostitutivo del vecchio e glorioso reg. n. 26/62 nonché l'art. 176 dell'allora vigente reg. n. 1234/2007, sia la disciplina europea dettata per le organizzazioni agricole e per le loro associazioni, in particolare per quelle ortofrutticole, presente nel reg. n. 2200 del 1996 prima della sua ricollocazione nel reg. n. 1234/2007 ed oggi nel vigente reg. n. 1308/2013.

A seguito di ricorso avverso la decisione dell'autorità *antitrust*, la Corte di appello di Parigi, con una sentenza molto articolata del 15 maggio 2014, ha ribaltato la soluzione: da un lato ha escluso che semplici istruzioni sui prezzi minimi siano necessariamente e definitivamente da considerarsi proibite, dall'altro ha ritenuto che le organizzazioni ortofrutticole avessero operato in linea con i compiti loro assegnati dal diritto europeo in materia di regolarizzazione dei prezzi.

Venendo finalmente allo scoperto, la Commissione europea, intervenuta nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione francese, promosso dall'autorità per la concorrenza di quel paese, ha prospettato le sue critiche alla decisione della Corte di appello di Parigi. In particolare, la Commissione ha sostenuto che nel caso di specie si era fuori dalla portata applicativa tanto della deroga generale di cui al reg. n. 26 del 1962 e 1184 del 2006 nonché dell'art. 176 del reg. n. 1234 del 2007 quanto delle "deroghe speciali" rinvenibili nella disciplina dettata in materia di organizzazioni ortofrutticole la quale non abbraccerebbe anche l'ipotesi specifica circa la fissazione di un prezzo minimo.

La Corte di cassazione francese, nel rilevare il primato pur sempre riconosciuto alla politica agricola, partendo proprio dalle argomentazioni prospettate dalla Commissione ha osservato che in materia di agricoltura il rapporto richiamato dalla Commissione tra la "deroga generale" alla disciplina *antitrust* e le "deroghe speciali" contenute nella normativa PAC, non è mai stato precisato dalla Corte di giustizia e tanto meno questa ultima si è pronunciata a proposito dei compiti delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli.

Di qui la formulazione di due distinte questioni pregiudiziali da sottoporre all'attenzione della Corte di giustizia: la prima, avente ad oggetto la possibilità che la stessa disciplina dettata per le organizzazioni dei produttori escluda l'applicazione dell'art. 101 del TFUE in materia di accordi intese e pratiche anticoncorrenziali, laddove non sia invocabile la deroga generale di cui all'art. 2 del reg. n. 26/62, 1184/2006 e all'art. 176 del reg. n. 1234/2007; la seconda, in caso di risposta affermativa alla prima, avente ad oggetto la possibilità che la disciplina specifica in materia di organizzazioni ortofrutticole, secondo la quale esse hanno come obiettivi quelli di regolarizzare i prezzi alla produzione, adattare la produzione alla domanda, in particolare anche in termini quantitativi, ridurre i costi di produzione, escluda dal divieto di pratiche anticoncorrenziali, rispettivamente, la fissazione collettiva di un prezzo minimo, la concertazione delle produzioni da immettere sul mercato e lo scambio di informazioni strategiche, sempre che tali pratiche siano volte al perseguimento degli obiettivi a loro affidati dalla stessa normativa europea.

2. Nell'affrontare le questioni sottoposte all'attenzione della Corte, in particolare la prima, l'avv. generale nelle sue conclusioni depositate il 6 aprile scorso<sup>5</sup> ha assunto un atteggiamento metodologico del tutto condivisibile, peraltro già da noi accolto in sede di impostazione generale della riflessione sulla concorrenza nel settore agricolo nell'Unione europea<sup>6</sup>, giustamente critico nei confronti della Commissione.

Siffatto atteggiamento discende coerentemente proprio dalla constatazione, confermata dal testo del Trattato e dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale l'ordinamento europeo riconosce alla PAC e, dunque, alle regole attraverso le quali essa si manifesta un primato sulla disciplina della concorrenza. Orbene, la ribadita distinzione dei piani su cui si collocano rispettivamente la normativa con cui si costruisce ed attua la politica agricola e quella dettata in materia di concorrenza, a partire dall'art. 101 del TFUE, è stato sufficiente perché anche l'avv. generale respingesse innanzitutto l'impostazione fatta propria dalla Corte di cassa-

---

<sup>5</sup> Nella presente riflessione si farà riferimento alla versione francese delle conclusioni dell'avvocato generale, lo svedese M.N. Wahl. Al riguardo, è davvero singolare, ma purtroppo non più sorprendente, che, a dispetto dell'importanza delle questioni in discussione, manca all'appello la versione italiana delle conclusioni che, viceversa, risultano tradotte in quasi tutte le lingue dei paesi aderenti all'Unione. Il che la dice lunga, a tacer d'altro, sulla serietà degli intenti, sia governativi sia dei soggetti collettivi pubblici e privati italiani coinvolti, quanto a prendersi cura seriamente della nostra agricoltura.

<sup>6</sup> E si v. il nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, cit., p. 156 ss.

zione nella sentenza di rinvio che, a sua volta, era stata condizionata dalla distorta lettura della problematica proposta nelle sue argomentazioni dalla Commissione europea.

Secondo l'avvocato generale, la considerazione di fondo ora richiamata induce a respingere la tesi sostenuta dalla Commissione volta ad analizzare la normativa attuativa della PAC, in cui si iscrive anche quella dettata per le organizzazioni dei produttori, come una normativa potenzialmente derogatrice, pur se in via speciale, della disciplina *antitrust*. Secondo l'avvocato generale, la disciplina della PAC è, per definizione, *fuori dalla portata applicativa di quella sulla concorrenza*: nell'individuare la portata normativa ed i contenuti della PAC non si deve mai dimenticare che le sue disposizioni non sono in alcun modo comunicanti con quelle relative alla concorrenza. Non si deve quindi parlare, a tale proposito, di deroghe, bensì di vera e propria esclusione della disciplina sulla PAC da una valutazione e lettura che prendano in considerazione la normativa generale sulla concorrenza, a partire dall'art. 101 del TFUE.

Sicché, a detta dell'avvocato generale, è del tutto errato analizzare le disposizioni relative alla PAC, tra cui si iscrivono anche quelle aventi ad oggetto l'attività delle organizzazioni dei produttori partendo dal postulato che esse appaiono *prima facie* anticoncorrenziali. La corretta analisi della disciplina dettata per la PAC va posta dunque in termini di esclusione circa l'applicazione dell'art. 101 TFUE sui divieti di intese anticoncorrenziali e non già nella prospettiva fondata sulla esistenza di una semplice deroga ancorché "speciale" all'applicazione del medesimo art. 101 TFUE.

In questa prospettiva, tralasciando per ora il riferimento alle osservazioni avanzate dall'avvocato generale sulla lettura della normativa espressamente derogatoria della disciplina *antitrust* (la c.d. deroga generale, di cui ai regg. nn. 26/62, 1184 /2006 e art. 176 reg. n. 1234) – osservazioni, sia detto per inciso, purtroppo appiattite sul tralaticio indirizzo ermeneutico emerso nel corso del tempo nell'interpretazione della Commissione e della stessa Corte di giustizia – è bene concentrarsi sulle considerazioni aventi ad oggetto la disciplina delle OP e delle AOP nel settore ortofrutticolo presenti nella conclusioni. Ci si riferisce alle considerazioni volte ad individuare in concreto l'esclusione implicita dall'applicazione dell'art. 101 delle misure necessarie alle OP e alle AOP per perseguire gli obiettivi loro assegnati dalla PAC, vale a dire quella disciplina che, come del resto si legge in apertura dell'art. 175 del regolamento unico n. 1234 nel comma 1°, è fatta comunque salva, in quanto estranea alle norme aventi espressamente oggetto la deroga generale circa la applicazione della disciplina *antitrust*.

3. Una volta sgombrato il campo dalle errate precomprensioni di cui si serve la Commissione, la riflessione dell'avvocato generale si è soffermata analiticamente sulla disciplina destinata alle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli e alle associazioni tra organizzazioni dei medesimi produttori ortofrutticoli le quali possono perseguire i medesimi obiettivi delle prime.

Dopo aver preso in esame gli obiettivi che la disciplina ha individuato per siffatte organizzazioni, relative alla programmazione della produzione e per il suo adattamento alla domanda, alla promozione della concentrazione dell'offerta, alla riduzione dei costi di produzione nonché alla regolarizzazione dei prezzi alla produzione, l'attenzione dell'avvocato generale si è correttamente concentrata, in definitiva, sulla fondamentale *funzione operativa* di siffatte strutture collettive: ossia quella consistente nel fatto che spetta all'organizzazione provvedere alla commercializzazione della produzione proveniente dai singoli aderenti che statutariamente si impegnano a conferirla alla struttura collettiva. Al fine di realizzare tale risultato è fin troppo ovvio che l'organizzazione determini le condizioni di vendita ed il prezzo di vendita della produzione dei propri aderenti.

Come dire, dunque, che dove vi è concentrazione dell'offerta attuata dalla struttura collettiva composta da produttori ortofrutticoli, in conformità, del resto, con i compiti affidati espressamente alle organizzazioni dei produttori e alle associazioni di organizzazioni di produttori, *si è fuori dalle intese soggette all'applicazione dell'art. 101 del TFUE*<sup>7</sup>.

Su questo specifico punto le conclusioni dell'avvocato generale si soffermano analiticamente, in vista della risposta alla prima questione pregiudiziale, con argomentazioni che, a nostro avviso, presentano però un margine di oscillazione. Come si cercherà di evidenziare, esse, da un lato,

---

<sup>7</sup> Sul punto si v. nei medesimi termini quanto da noi sostenuto in *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale Soggetti e concorrenza*, cit., p. 214, nel richiamare sia la disciplina svedese contenuta nello *Swedish Competition Act* del 2008 sia il documento dell'OFT S. OFT740rev. November 2011 "How competition law applies to co-operation between farming businesses: Frequently asked questions" il quale dopo aver rimarcato che: «Crucially, the agreement must not involve an obligation on the farmers to charge identical prices for their products» specifica che "Arrangements whereby farmers agree to sell through a co-operative and take whatever price the co-operative realizes in the market should, however, be acceptable». In realtà, come si è avuto occasione di rimarcare nel nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare*, cit., p. 93, è lo stesso diritto scritto europeo a confermare la soluzione. Nell'art. 26, par. 3, del reg. n. 543 del 2011, attuativo della disciplina in materia di organizzazioni ortofrutticole e però sfuggito all'attenzione dell'avvocato generale, a proposito dei compiti spettanti all'organizzazioni dei produttori ortofrutticoli, chiamate come tali a provvedere alla commercializzazione della produzione dei propri aderenti, si precisa che la commercializzazione «comprende la decisione sul prodotto da vendere, la scelta del canale di distribuzione e, salvo vendita mediante asta, la negoziazione della quantità e del prezzo».

non tengono pienamente conto del diritto privato comune che regola le strutture collettive che svolgono attività economica e che comunque coesiste con la disciplina dettata dalle istituzioni europee, dall'altro, a dispetto della stessa impostazione metodologica accolta in premessa, non riescono a emanciparsi dal primato concettuale che continua a tributarsi al contenuto disciplinare dell'art. 101 del TFUE anche a proposito della interpretazione della "deroga generale" di cui all'art. 175 del reg. n. 1234 in ordine all'applicazione della normativa *antitrust* ai prodotti agricoli, su cui si tornerà in proseguo di analisi.

Invero, una volta correttamente individuato come determinante il fatto che le OP e le AOP sono chiamate alla concentrazione e commercializzazione della produzione dei propri aderenti, l'avvocato generale si è preoccupato di circoscrivere e specificare l'ambito operativo della esclusione circa l'applicazione dell'art. 101, chiarendo che siffatta esclusione vale: *a) soltanto per le determinazioni adottate all'interno di siffatte strutture, siano esse OP o AOP, in vista della commercializzazione della produzione dei propri aderenti e non già decisioni e pratiche intervenute tra diverse OP e AOP ovvero all'interno di una entità, quale che sia la sua configurazione, che non svolga alcuna funzione operativa circa la commercializzazione dei prodotti, b) e, dunque, sempre che siffatte strutture siano effettivamente coinvolte nella commercializzazione di una parte significativa della produzione dei propri aderenti.*

Del resto, osserva l'avvocato generale, è proprio l'efficacia del ruolo loro riconosciuto, ossia di concentrare l'offerta e favorire la stabilizzazione dei prezzi in vista del perseguimento degli obiettivi della PAC, a giustificare le scelte di politica agricola alla base dell'esclusione dalla applicazione della disciplina sulla concorrenza, in particolare dell'art. 101, par. 1, del TFUE.

Nello svolgimento di questa riflessione, le conclusioni dell'avvocato generale inconsapevolmente finiscono con il ridimensionare il rilievo specifico della disciplina delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli, quale presente nella normativa europea e da cui deriverebbe l'esclusione in ordine all'applicazione della disciplina della concorrenza. In definitiva, come puntualmente si legge nel punto 101 delle conclusioni, una struttura associativa che provveda alla commercializzazione di tutta o di larga parte della produzione degli aderenti configurerebbe pur sempre un'unica entità economica che dunque opera nel mercato come impresa singola: è questo, si potrebbe aggiungere, il caso tipico delle società cooperative il cui tipo sociale, del resto, è quello prevalentemente assunto dalle organizzazioni dei produttori. Come dire, dunque, che questa situazione sfuggirebbe sempre

all'applicazione dell'art. 101 del TFUE che colpisce intese decisioni e pratiche che intervengono tra imprese tra loro diverse e sono volte a condizionare il mercato, ma non tocca le determinazioni adottate nel seno di una singola impresa collettiva. In particolare, secondo l'avvocato generale, (punto 101) «*En effet, des pratiques mises en place au sein d'une OP ou d'une AOP qui a effectivement été chargée de la gestion de la production et de la commercialisation des produits de ses membres sont assimilables à celles adoptées au sein d'une société ou d'un groupe se présentant, sur le marché concerné et compte tenu des particularités du marché agricole, comme une seule et même entité économique. De telles pratiques 'internes' sont soustraites à l'application du droit de la concurrence. Dans une telle configuration, les agriculteurs représentés n'ont plus aucune maîtrise, aux fins de la vente de leur production, en matière de négociation sur la chose et le prix*».

Il punto, come si cercherà di evidenziare in seguito, è importante per due ragioni.

Infatti se da una parte è da salutare con soddisfazione che l'avvocato generale abbia avviato una analisi squisitamente giuridica della disciplina dettata per le organizzazioni, dando corretto e compiuto rilievo alla funzione operativa svolta dalle organizzazioni ortofrutticole che si attua mediante la concentrazione dell'offerta e la commercializzazione della produzione dei propri associati, dall'altra questa interpretazione per quanto corretta, e per certi versi sinanco ovvia, rischia però di rivelarsi decisamente riduttiva e distorsiva circa la complessiva lettura delle funzioni riconosciute dal diritto europeo a tali strutture collettive. In altre parole, l'opportuno rilievo assegnato alla concentrazione dell'offerta evidenzia il fatto che tali organizzazioni assumono il ruolo di soggetti attivi *nel* mercato agricolo, in quanto sono esse stesse ad intervenire in veste di venditori della produzione dei propri aderenti.

Il che non toglie, però, che nella prospettiva complessiva della regolamentazione del mercato tali organizzazioni facciano anche altro, ossia continuino pur sempre ad operare anche *per* il mercato. A tale riguardo, è sufficiente qui richiamare un dato formale (su cui si dovrà tornare nel prosieguo della presente riflessione): nell'enucleare i compiti spettanti alle organizzazioni ortofrutticole, la disciplina europea ha distinto esplicitamente l'obiettivo relativo alla concentrazione dell'offerta e quello avente ad oggetto la stabilizzazione dei prezzi. Quanto basta per evidenziare che la funzione operativa attuata attraverso la concentrazione dell'offerta non si identifica né integra di per sé il perseguimento dell'altro diverso obiettivo rappresentato dalla stabilizzazione dei prezzi. Ciò significa che, se si



vuole dare senso compiuto alle determinazioni del legislatore, spetta all'interprete individuare le possibili modalità attraverso le quali la singola organizzazione di produttori, pur impegnata nella concentrazione della offerta proveniente dal suo interno, possa perseguire l'altro obiettivo statutario relativo alla stabilizzazione dei prezzi che, ovviamente, riguarda il mercato nel suo insieme.

In definitiva, secondo le conclusioni dell'avvocato generale, la distinzione circa la applicazione o non della disciplina *antitrust* di cui all'art. 101 par. 1 dipenderebbe sostanzialmente dal semplice svolgimento in concreto da parte della struttura collettiva della funzione operativa nella specie relativa alla commercializzazione della produzione di provenienza interna che è sottratta dalla gestione individuale da parte dei singoli produttori aderenti ed è appunto concentrata nelle mani del soggetto collettivo. In questo caso, dunque, le decisioni operative in ordine alla vendita e alla fissazione del prezzo sono tutte *interne* alla struttura collettiva: solo in questa situazione, come prima osservato, gli agricoltori, pur restando titolari di autonome imprese produttive, hanno perso la gestione della vendita e della negoziazione ormai affidata all'organizzazione, sia essa una semplice OP ovvero una associazione di secondo livello ossia una AOP.

In coerenza con questa conclusione, appare allora ovvio che siffatta situazione non ricorra quando le decisioni intervengono tra diverse OP/AOP, anche se raccolte in strutture che non provvedono alla commercializzazione, ovvero quando in tali decisioni risultino coinvolti altri diversi operatori presenti sul mercato. In questi ultimi casi, le decisioni non sono più *interne ad una sola struttura operativa nel mercato*, ma intervengono tra entità economiche distinte ed indipendenti tra loro e, dunque, ricadrebbero pienamente nell'ambito applicativo dell'art. 101 del TFUE. In tale ipotesi «*il n'est plus question de concentration de l'offre, mai d'une concertation entre entités qui continuent à se livrer concurrence sur le marché final du produit concerné*».

Sulla base delle considerazioni qui riassunte, l'avvocato generale ha proposto alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale nel senso che, pur non sussistendo, a suo dire, le ipotesi di deroga generale all'applicazione della disciplina *antitrust* di cui all'art. 2 del reg. n. 26 e n. 1184/2007 ovvero dell'art. 176 del reg. n. 1234/2007, gli accordi le decisioni le pratiche adottati da OP, o da AOP, sono sottratti al regime di cui all'art. 101 nel caso in cui essi siano previsti o imposti dagli obiettivi assegnati alle OP e alle AOP ovvero ad altre organizzazioni, sempre che chiamate all'effettiva commercializzazione dei prodotti degli aderenti e nell'ambito

pur sempre del quadro della disciplina relativa alla specifica organizzazione di mercato.

4. Nell'affrontare la seconda questione pregiudiziale, l'attenzione dell'avvocato generale si è concentrata nel merito delle pratiche imputate alle organizzazioni raggiunte dalla sanzione dell'autorità *antitrust* ed ha inteso verificare se esse potessero rientrare tra le modalità di attuazione dei compiti che la disciplina europea in materia di ortofrutticoli riconosce in ordine alla regolarizzazione dei prezzi e all'adeguamento della produzione alla domanda. In particolare, alla luce delle contestazioni dell'autorità *antitrust* francese, le pratiche da esaminare erano quelle relative rispettivamente alla fissazione collettiva di un prezzo minimo, alla concertazione della quantità da mettere sul mercato, allo scambio di informazioni sensibili o strategiche.

Dopo aver osservato in termini generali che il richiamo ad una eccezionale situazione di crisi non può certo essere invocata dai soggetti coinvolti nelle decisioni e pratiche al fine di sfuggire all'applicazione dell'art. 101, par. 1, del TFUE, fatta salva sempre la possibilità che siffatta grave situazione congiunturale sia richiamata per ottenere una esplicita esenzione ai sensi del par. 3 del medesimo art. 101, l'attenzione della avvocato generale, sulla scorta di quanto suggerito nell'affrontare la prima questione, ha prospettato lo sviluppo dell'analisi da compiersi sulla base del dato presente nella controversia. Questa infatti vedeva coinvolte non solo organizzazioni di produttori e associazioni di produttori riconosciute, ma anche altre strutture organizzative non riconosciute, come tali fuori dalla applicazione della regolamentazione. Sotto questo profilo, dunque, l'indagine si è biforcata, dovendosi distinguere la posizione delle strutture collettive riconosciute, tenute, in forma di OP o di AOP, alla commercializzazione della produzione dei propri membri, e le altre, sia perché non riconosciute, sia perché in ogni caso non chiamate a procedere alla concentrazione dell'offerta e alla commercializzazione della produzione.

Su questa distinzione che, in definitiva, riprende quella già evidenziata negli argomenti avanzati a proposito della prima questione, l'avvocato generale ha avuto buon gioco nel rilevare che ogni singola organizzazione chiamata alla concentrazione dell'offerta dei propri aderenti ed a provvedere alla vendita dell'intera produzione non ha ragione alcuna di fissare un prezzo minimo, posto che il suo compito è quello di vendere agli operatori della filiera la produzione dei propri aderenti cercando di spuntare il miglior prezzo possibile.

La pratica indirizzata alla fissazione di un prezzo minimo vincolante per i singoli operatori presume, infatti, che questi conservino un margine di autonomia gestionale quanto alla negoziazione del prezzo e alla vendita della loro produzione. Sicché, nel preciso contesto della controversia, la ricorrenza di questa ipotesi si potrebbe avere solo nel caso in cui si fosse stati in presenza non certo di una determinazione interna alla singola organizzazione, bensì di una determinazione avente come soggetti coinvolti diverse e distinte OP e /o AOP: in questo caso la fissazione inciderebbe sull'intero mercato.

Su questa considerazione di ordine preliminare rispetto all'analitica valutazione delle pratiche intervenute nella specifica controversia, l'avvocato generale ha così concluso che l'esclusione dell'applicazione dell'art. 101 TFUE non può essere estesa alle pratiche di concertazione che hanno come protagoniste più OP o AOP ovvero che sono intervenute nell'ambito di entità o di gruppi non riconosciuti.

Nel passare in rassegna le pratiche al centro della controversia, la conclusione si sono soffermate in primo luogo sul tema relativo alla fissazione collettiva del prezzo.

A questo riguardo, sulla scorta di quanto già in precedenza rimarcato, con specifico riferimento alla funzione operativa dell'organizzazione ortofrutticola in ordine alla concentrazione dell'offerta, l'avvocato generale non ha avuto difficoltà a ribadire che la fissazione del prezzo minimo è priva di senso per siffatte organizzazioni, posto che spetta ad esse provvedere alla vendita della produzione dei propri aderenti, sicché non vi è ragione di parlarne.

Una volta messa da parte questa ipotesi, l'attenzione si è finalmente concentrata sullo specifico obiettivo statutario previsto per le organizzazioni aventi come oggetto la stabilizzazione e la regolarizzazione dei prezzi. Ebbene a questo riguardo, è *ictu oculi* evidente il mutamento che si registra nella prospettiva ermeneutica adottata dall'avvocato generale il quale, giunto a questo punto, si lascia orientare da paradigmi prospettati apoditticamente ossia senza alcuna motivata giustificazione. Infatti, l'avvocato generale da un lato utilizza come misterioso criterio interpretativo di fondo, senza peraltro alcuna ulteriore motivazione, il rilievo da assegnare «à l'économie du système mis en place dans le cadre notamment de l'OCM unique», dall'altro ritiene sufficiente l'evocazione di questa formula magica per inferirne che «la stabilisation/régularisation des prix doit nécessairement être opérée au moyen de mesures explicitement envisagées dans la réglementation relative à l'OCM et qui tendent à réguler les quantités de produits mises sur le marché

*concerné, à savoir des mesures de retrait et les plans de production pouvant être mis en place au sein des OP et des AOP»* (punto 124 delle conclusioni).

Non soddisfatto di questa apodittica soluzione, volta, in definitiva, a “conformare” l’ambito di attuazione del compito assegnato dalla stessa legislazione alle organizzazioni all’“economia del sistema”, l’avvocato prosegue nelle sue apodittiche affermazioni e sostiene che la missione delle organizzazioni in termini di contributo alla stabilizzazione e regolazione dei prezzi può legittimamente presentarsi sotto forma di diffusione di dati che diano conto della (generica) evoluzione del mercato, ma le determinazioni dell’organizzazione «non possono in nessun caso materializzarsi attraverso l’indicazione di prezzi raccomandati». Tale missione, viceversa, ben potrebbe comprendere raccomandazioni circa il volume di prodotto da mettere sul mercato.

Nella fase attuale della nostra analisi, è sufficiente, a tacer d’altro, rimarcare che con questo suo argomentare l’avvocato generale contraddice, senza accorgersene, l’impostazione metodologica da lui stesso correttamente suggerita nell’avvio delle sue conclusioni. Infatti, a ben vedere, l’interpretazione dell’obiettivo statutario assegnato alla organizzazione dei produttori in ordine alla stabilizzazione e regolarizzazione dei prezzi viene effettuata dall’avvocato generale proprio sulla base della precomprensione fondata sul contenuto precettivo dell’art. 101 (come, peraltro, confermato dalla giurisprudenza) che considera illecite le decisioni e pratiche volte ad incidere non solo direttamente, ma anche semplicemente in via indiretta sui prezzi, sì da accomunare gli impegni ad osservare un prezzo identico anche tutti gli scambi di informazioni o semplici indicazioni di orientamento e di indirizzo. Come dire, in definitiva, che il “tabù dei prezzi” continua ad imporsi, a dispetto di ogni analitica lettura dei dati normativi come, peraltro, si evidenzierà nel prosieguo della presente riflessione<sup>8</sup>.

Su questa base, secondo la conclusioni dell’avvocato generale, la politica volta alla fissazione di un prezzo minimo contrasta sempre con l’art. 101 del TFUE, sia che venga prospettata da una singola OP o da una singola AOP, sia che discenda da determinazioni adottate da più OP o AOP.

La conferma dell’ossessione fondata sul “tabù del prezzo”, che poteva

---

<sup>8</sup> L’espressione è stata da noi utilizzata in un saggio in chiave critica avverso la conservazione dell’indirizzo accolto in origine dal reg. n. 26 del 1962 ma, attualmente, dopo la fine della politica agricola fondata sui prezzi, privo di senso e, però, difeso strenuamente dalla Commissione europea: *L’associazionismo dei produttori agricoli ed il “tabù” dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. n. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti lattiero caseari*, in questa *Rivista*, 2012, I, p. 179 ss.

trovare una ragion d'essere nel periodo d'oro della PAC, oggi superata, e che si basava sulla fissazione di prezzi agricoli amministrati da parte delle istituzioni europee, la si rinviene nella soluzione interpretativa che l'avvocato generale prospetta per le decisioni interne ad una OP ovvero ad una AOP dirette a concertare il volume di produzione da collocare sul mercato.

La soluzione positiva viene accolta pur nella dichiarata consapevolezza che la programmazione della produzione in vista del suo adattamento alla domanda contribuisce «*non seulement à assurer une stabilisation des marchés concernés – en régulant la nature et le volume des produits offerts sur le marché – mais également à réguler les prix en vue de maintenir un niveau de vie équitable à la population agricole*» (punto 129). Così argomentando nell'accogliere questa conclusione, certamente da condividere, l'avvocato generale non si avvede che essa confligge chiaramente con quella relativa alle determinazioni relative ai prezzi sopra analizzata. È sufficiente osservare, infatti, che la salvaguardia delle libertà di iniziativa del singolo, invocata per giustificare l'illiceità delle decisioni di cui si occupa l'art. 101 è del tutto coerente in questa disposizione. In essa, il divieto accomuna sia le decisioni volte all'individuazione del prezzo sia quelle che riguardano la programmazione della produzione. Peraltro, ferma restando questa considerazione critica, è pur sempre importante segnalare la contraddizione in cui cade l'argomentazione dell'avvocato generale sulla quale si tornerà successivamente. Infatti, posto che la programmazione della offerta da parte dei produttori agricoli, da considerarsi sottratta all'applicazione dell'art. 101 del TFUE, incide, sia pure indirettamente, sulla formazione del prezzo finale secondo la regola aurea dell'incontro tra domanda ed offerta, non si comprende la ragione per la quale decisioni dell'organizzazione di diverso contenuto da quelle richiamate *supra* nel punto *a*) e che incidono pur sempre indirettamente sulla formazione dell'effettivo prezzo sul mercato non sfuggano all'applicazione dell'art. 101. In realtà, come si è avuto occasione di rammentare altrove<sup>9</sup>, la letteratura economica più accorta ha puntualmente segnalato la singolarità con cui il problema si presenta nel mondo agricolo. Si è osservato<sup>10</sup>, infatti, che: «*In the case of a classic cartel, the adverse market effects are a lower output quantity, which further increases a dead-weight loss due to the seller market power, and additional*

<sup>9</sup> Si v. il nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare*, cit., p. 129.

<sup>10</sup> Il brano citato è tratto da Y. BOLOTOVA, *Agricultural Production Restrictions and Market Power: An Antitrust Analysis*, Selected Paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association's 2015 Annual Meeting, Atlanta, Georgia, 2015, pp. 9-10.

*price increase imposed on consumers. In contrast, agricultural output control allows agricultural producers to eliminate unnecessary commodity losses due to agricultural over-supply and also to decrease (and ideally eliminate) the costs of producing the volume that cannot be absorbed by the market at the acceptable price level. Consequently, this helps agricultural producers attain a fair level of price, which is the level of price that covers their production costs. The overall societal benefit is maintaining a viable agricultural production».*

In realtà, dalle osservazioni ora svolte appare evidente che nelle sue conclusioni l'avvocato generale abbia tentato lodevolmente di emanciparsi dall'interpretazione delle norme destinate nei regolamenti europei alle organizzazioni dei produttori dalla lettura deformante e deformata dovuta, anche inconsapevolmente, dalla cornice culturale in cui la Commissione europea e le autorità *antitrust* nazionali operano: cornice costituita appunto soltanto dalla disciplina della concorrenza e dal valore finalistico assoluto che in concreto si attribuisce alla stessa. Ma il tentativo non è andato a buon fine. La prova evidente di questa considerazione si rinviene, del resto, proprio nella distinzione tra la soluzione prospettata in materia di prezzo e quella in materia di programmazione della produzione sopra analizzate.

Per questo secondo caso la lettera delle disposizioni contenute nei regolamenti è oltremodo chiara, sicché la precomprensione dovuta all'egemonia delle teorie sulla concorrenza, sebbene sempre in agguato, si è dovuta arrendere di fronte a quanto chiaramente ammesso dalla lettera della normativa circa gli obiettivi legittimi perseguibili da parte delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli. A ben vedere, anche a questo riguardo, l'avvocato generale di fatto si è discostato in maniera netta dall'impostazione seguita dalla Commissione: impostazione, questa ultima, che ha fatto da presupposto per le discutibilissime e distorsive determinazioni regolative che la Commissione ha introdotto nei regg. nn. 558 e 559 del 2016 a proposito delle stesse determinazioni interne delle organizzazioni dei produttori di latte circa la pianificazione della produzione<sup>11</sup>.

Tornando alle conclusioni dell'avvocato generale, va osservato che nel caso della "stabilizzazione dei prezzi", quale obiettivo che le organizzazioni ortofrutticole ben possono perseguire, è stato più difficile per l'avvocato generale emanciparsi dal canto delle sirene della Commissione ossia dall'"ortodossia" basata sulla applicazione meccanica della disciplina antitrust

---

<sup>11</sup> Sui due regolamenti citati nel testo si rinvia al nostro commento critico *L'associazionismo dei produttori agricoli e la pianificazione della produzione lattiera nei regg. nn. 558 e 559/2016 della Commissione europea*, cit.

e delle teorie relative economiche peraltro tarate in concreto sulla esperienza di settori economici diversi da quello agricolo. In particolare, non deve allora meravigliare se, al momento più importante dell'analisi, siffatto indirizzamento ometta di prendere in considerazione la singolarità strutturale dei mercati agricoli: singolarità che da decenni è al centro di una vastissima letteratura economica e che però singolarmente continua ad essere trascurata dagli organismi chiamati a vigilare sulla concorrenza a livello europeo e statale.

In linea con quanto ora osservato ed analogamente a ciò che è avvenuto a proposito della programmazione delle produzioni, la risposta dell'avvocato generale in ordine alle pratiche di scambio di informazioni strategiche è sfuggita, anch'essa, dalle strettoie legate al "tabù del prezzo".

In questo caso, nel tornare ad applicare i metodi corretti dell'interpretazione giuridica, l'avvocato generale non ha avuto difficoltà a constatare che se l'organizzazione legittimamente persegue l'obiettivo di stabilizzazione dei prezzi e di pianificazione della produzione non può non esigere ed attuare *nel proprio seno* uno scambio di informazioni. A suo dire (punto 138) «*La réalisation des missions de stabilisation des prix et/ou de planification de la production et d'adaptation à la demande qui leur sont confiées pourraient, en effet, être grandement compromises en l'absence de transmission de données relatives à la nature et aux volumes de production des espèces, mais également sur les volumes commercialisés ou stockés*».

In coerenza, infine, con il criterio ermeneutico generale individuato in precedenza, la risposta muta secondo che lo scambio di informazioni avvenga all'interno della organizzazione, ossia tra la stessa ed i suoi aderenti, ovvero tra organizzazioni diverse con il coinvolgimento anche di altre nel senso che siffatti scambi sfuggirebbero all'applicazione dell'art. 101. Tuttavia, con riferimento pur sempre allo scambio di informazioni, l'orientamento dell'avvocato generale si rivela più flessibile posto che – e si potrebbe dire, finalmente! – prende atto (punti 144 e 145) che: «*Cependant, des échanges d'informations peuvent être considérés comme conformes aux règles de la concurrence dans certaines circonstances: caractère peu concentré du marché, informations publiques et agrégées ainsi que existence d'informations non assimilables à des barèmes de prix et/ou ne permettant pas de reconstituer l'ensemble des coûts des opérateurs*». «*Ainsi, les marchés agricoles présentent des spécificités, notamment du fait de la mise en place des OCM, qui sont de nature à justifier des échanges d'informations dans des conditions moins strictes que sur un marché moins encadré*».

È il caso di aggiungere, trattandosi di una questione emersa assai di recente e bisognosa di un apposito esame, che assume sempre più rile-

vo lo scambio di informazioni sui costi di produzione. È di tutta evidenza che questo flusso di informazioni può orientare in ordine ai prezzi, quanto meno nel senso di individuare la soglia effettiva delle attese legittime degli operatori agricoli in termini di remunerazione minima (e, dunque, anche in termini di tendenziale prezzo minimo) posto che, come è stato rimarcato dalla letteratura economica, per gli agricoltori il *fair level of price* resta pur sempre quello *that covers their production costs*<sup>12</sup> nell'ambito pur sempre di un sistema – e si tratta di circostanza che non deve essere mai trascurata nell'analisi giuridica – in cui da un lato i costi di produzione sono fondamentalmente livellati in ragione della persistente e per certi versi inevitabile frantumazione delle strutture aziendali, dall'altro le dinamiche dell'offerta proveniente dalla singola azienda sono decisamente inelastiche, a differenza di quanto accade negli altri settori economici.

5. A conclusione di questa panoramica critica in ordine alle conclusioni dell'avv. generale nella causa C-671/15 è opportuno ritornare sulla lettura presente in sede di avvio delle conclusioni a proposito della deroga generale circa l'applicazione dell'art. 101 ai prodotti agricoli che ha fatto da sfondo alle argomentazioni prospettate dall'avvocato Wahl e ne ha condizionato gli stessi risultati ermeneutici.

Senza riprendere analiticamente un'indagine su cui vi è una ampia letteratura<sup>13</sup> è sufficiente, ai nostri fini, concentrarsi sulla deroga originariamente prevista nel reg. n. 26 del 1962, poi ribadita nel reg. n. 1184 del 2006, successivamente collocata nell'art. 176 del reg. n. 1234 del 2007 ed oggi presente pur con qualche variazione nell'art. 209 del reg. n. 1308 del 2013.

In particolare, si intende concentrare l'attenzione sulla singolare deroga avente come protagoniste decisioni pratiche ed intese intervenute tra produttori agricoli, siano essi o non organizzati in strutture collettive quali organizzazioni di produttori o associazioni di produttori.

Prima di analizzare i contenuti della deroga, va rimarcato che la disposizione sottolinea fondamentalmente la qualifica che i soggetti partecipi della decisione, intesa o pratica devono avere. In altre parole è indifferente il fatto che si tratti di soggetti individuali o collettivi o se l'accordo si determini con la presenza o in assenza di un contenitore associativo. Resta sempre e solo determinante che siano coinvolti in definitiva sempre pro-

---

<sup>12</sup> Il riferimento è alla riflessione di Y. BOLOTOVA, *op. loc. cit.*

<sup>13</sup> Per una ricognizione si rinvia per tutti al nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare*, cit., p. 175 ss.



duttori agricoli. Ciò significa, dunque, che la disposizione abbraccia anche decisioni e pratiche che *vedano il concorso di più organizzazioni di produttori, imprese private individuali o collettive, ovvero organizzazioni collettive anche di secondo livello*.

Quanto ai contenuti, l'art. 176, par. 1, frase seconda, del reg. 1234 del 2006 aveva precisato che «l'art. 81, par. 1, del Trattato[l'attuale art. 101 TFUE], non si applica agli accordi, decisioni e pratiche di agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro nella misura in cui, *senza che ne derivi l'obbligo di praticare prezzi identici*, riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza è eliminata o che sono compromessi gli obiettivi di cui all'art. 33 del Trattato».

Orbene, se si incrocia l'indicazione che emerge da questa disposizione con il rilievo importante, per quanto ovvio, presente nelle conclusioni dell'avvocato generale, secondo cui di intesa e di decisioni aventi come oggetto l'obbligo di rispettare un prezzo, non ha senso proprio parlarne a proposito delle strutture collettive costituite da produttori agricoli che hanno come fine la commercializzazione dei prodotti dei propri aderenti e che sono effettivamente impegnate nello svolgimento di tale compito, appare immediatamente chiaro che per queste specifiche ipotesi non entrano in gioco l'art. 101 TFUE e tanto meno la deroga di cui all'art. 176. In termini esemplificativi, una società cooperativa costituita tra produttori agricoli allo scopo di concentrare l'offerta e provvedere alla immissione del mercato della produzione dei propri aderenti sfugge all'applicazione sia dell'art. 176 sia dell'art. 101, a prescindere dall'essere riconosciuta o non come organizzazione di produttori.

Infatti, anche in questo caso, come ha ricordato lo stesso avvocato generale, si sarebbe in presenza di una struttura produttiva che adotta le proprie decisioni *al suo interno e si presenta sul mercato come un soggetto economico a sé stante*, laddove le intese, pratiche e decisioni per definizione devono intervenire tra imprese diverse e giuridicamente autonome l'una dall'altra.

In definitiva, l'ambito applicativo concreto del limite interno alla deroga riguardante la fissazione del prezzo si riferisce sostanzialmente alle intese pratiche e decisioni che intervengono tra produttori agricoli indipendenti tra loro ovvero tra più organizzazioni di produttori, sia di primo sia di secondo livello.

Detto questo, però, resta pur sempre indispensabile verificare con attenzione se il limite alla deroga previsto a proposito dei prezzi coincida perfettamente con il divieto presente nell'art. 101 del TFUE.

Al riguardo, mette conto ricordare che la tralaticia osservanza dell'art. 101 ha impedito alla letteratura giuridica e alla giurisprudenza di affrontare questo specifico problema.

Ebbene, un'analisi sgombra da pregiudizi e da precomprensioni evidenzia che, a proposito delle intese incidenti sulla materia prezzi, non vi è coincidenza tra il contenuto normativo del divieto quale previsto nell'art. 101 e quello presente nell'art. 176 del reg. n. 1234 ed oggi ribadito nell'art. 209 del reg. n. 1308 del 2013, ossia quella coincidenza che, viceversa, è sempre data per scontata dalla Commissione europea e, in questo caso, anche dall'avvocato generale Wahl nelle sue conclusioni.

Infatti, l'art. 101 considera incompatibili con il mercato e dunque vietate, le decisioni pratiche ed intese consistenti nel «*fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita*». L'ambito del divieto di cui all'art. 101 equipara le determinazioni puntuali sui prezzi e quelle che solo indirettamente portano a tale risultato. È qui, in definitiva, che il tabù del prezzo si esprime in tutta la sua legittima portata e coinvolge tutte le forme attraverso le quali si può attuare il risultato visto con estremo disfavore da parte del legislatore.

Viceversa, nel caso di cui all'art. 176 del reg. n. 1234/2007 il divieto, quale eccezione alla deroga, comprende espressamente solo quelle determinazioni da cui nasce esclusivamente l'obbligo per i soggetti coinvolti nell'intesa *di praticare un prezzo identico*. Il che significa, in altre parole, che nel caso dei prodotti agricoli, l'art. 176 limita la deroga all'applicazione dell'art. 101 soltanto all'ipotesi di fissazione *diretta di un prezzo identico da praticare sul mercato, ma non già alle situazioni che solo indirettamente e di fatto potrebbero portare alla formazione sul mercato di un prezzo identico*. Questa seconda ipotesi, in altre parole, *rientra nel trattamento di favore di cui alla deroga generale per i produttori agricoli*.

Siffatto risultato ermeneutico non deve sorprendere. A ben vedere, risulta in linea con la riconosciuta legittima possibilità, ammessa dallo stesso avvocato generale, che i produttori agricoli programmino il volume della produzione da collocare sul mercato. Infatti, come è stato riconosciuto dalla stessa letteratura economica, non vi è un rapporto meccanico tra la programmazione della produzione (in termini di sua riduzione) e mutamento dei prezzi sul mercato (in termini di loro innalzamento). Considerazioni, queste, ancor più vere nel settore agricolo caratterizzato da una strutturale

frantumazione dell'offerta, sicché appare davvero singolare che la Commissione europea e le autorità *antitrust* nazionali continuino ad essere ossessionate dagli accordi tra produttori agricoli che possano incidere sui prezzi, sebbene esse stesse, senza peraltro rendersi conto della contraddizione in cui cadono, continuano a rimarcare, correttamente, che gli agricoltori sono quasi sempre e comunque *price takers* e non certo *price makers*!

Orbene, se si valorizza adeguatamente la precisazione ora prospettata, frutto di un'interpretazione del dato normativo (art. 176 reg. n. 1234/2006) priva di preconcetti e distorsioni pregiudiziali, appare evidente che le soluzioni accolte in concreto dall'avvocato generale sono oltremodo discutibili, per quanto resti sempre da apprezzare l'indubbia distanza che esse comunque segnano dall'infondato indirizzo assunto dalla Commissione europea e seguito con ossequiosa fedeltà dalle autorità nazionali della concorrenza.

Sullo sfondo, d'altro canto, resta sempre la sorprendente quanto ormai inaccettabile tendenza del legislatore europeo a non alterare il dato legislativo, accolto sin dal reg. n. 26 del 1962, in ordine al tabù del prezzo per gli agricoltori. Infatti, è sempre utile ribadire che quel limite alla deroga generale prevista per gli accordi tra produttori agricoli – limite da sempre inesistente nell'esperienza giuridica nord-americana in materia di trattamento *antitrust* dei produttori agricoli<sup>14</sup> – ha potuto avere un senso nell'esperienza giuridica europea solo in presenza appunto di una politica agricola fondata sull'intervento pubblico sui mercati e sulla fissazione di prezzi amministrati. Con la rimozione, pressoché definitiva di questa politica, tale limite non ha più ragion d'essere.

Sotto questo profilo, la ribadita persistenza di tale limite evidenzia in maniera esemplare i gravi difetti presenti nell'attuale stagione che attraversano le istituzioni europee e che rischiano di alterare il funzionamento della democrazia europea. Non può negarsi, del resto – e la disciplina adottata a partire dal reg. n. 1308 del 2013 sembra confermare questa conclusione<sup>15</sup> –

---

<sup>14</sup> Sulla esperienza nord-americana si rinvia per tutti al nostro *Profili giuridici del sistema agro-alimentare*, cit., p. 128 ss.

<sup>15</sup> Nell'esaminare la vertenza di cui al caso 671/15 attualmente in corso di definizione conclusiva, si è consapevolmente fatto riferimento ai soli dati disciplinari presi in considerazione nella controversia, senza richiamare gli indici normativi intervenuti successivamente per via dell'adozione del reg. n. 1308 del 2013. Al riguardo, basta qui sottolineare, in termini sintetici, che l'errata pregiudiziale impostazione adottata dalla Commissione e criticata dall'avvocato generale nelle conclusioni analizzate nel testo della nostra indagine ha portato, anche per via della debolezza ed inconsapevolezza del Parlamento europeo, a innovazioni legislative che hanno accentuato in maniera indubbia talune delle gravi contraddizioni già evidenziate nel testo e, dunque, hanno rafforzato la tendenza all'erosione della specialità formalmente riconosciuta dal Trattato al settore agricolo.

che nell'attuale momento storico, la Commissione identifica la *mission* dell'Unione anche per il settore agricolo solo nella costituzione e mantenimento del mercato unico interno fondato sulla concorrenza: di qui la progressiva erosione della specialità a suo tempo riconosciuta al settore agricolo. Orbene, se il Parlamento europeo avalla e fa propria questa scelta, si dovrebbe allora correttamente aprire una vera e propria stagione politica di revisione dei trattati ed eliminazione formale dei capitoli storici dedicati alla PAC.

Se, viceversa, la posizione della Commissione non coincide con quella del Parlamento europeo e mira a svuotare dall'interno quanto continua ad essere presente nei trattati, bisognerebbe evitare che essa scavalchi sistematicamente il Parlamento, con tutte le conseguenze che ciò comporta quanto alla credibilità delle istituzioni democratiche europee. Sotto questo profilo, si accentua il ruolo della Corte di giustizia chiamata ad assicurare il rispetto della lettera e dello spirito dei Trattati. Come dire, in conclusione, che si dovrà attendere la soluzione della controversia, ormai nelle mani della Corte, per comprendere in maniera più precisa l'avvenire della PAC e della stessa intera esperienza europea. Per altro verso, la singolare prospettiva emersa nel dibattito e negli emendamenti adottati nel progetto di regolamento c.d. *omnibus*, sempre che esso vada in porto, segnala, finalmente, una battuta di arresto nella impostazione della Commissione a favore di un rilancio effettivo del ruolo delle organizzazioni dei produttori con l'auspicata quanto attesa revisione a proposito della problematica dei prezzi.

ELOISA CRISTIANI

## L'ESPERIENZA DEI CONTRATTI DI FIUME: UN LABORATORIO DI GESTIONE PARTECIPATA E CONDIVISA DELLE RISORSE IDRICHE

SOMMARIO: 1. Art. 68-*bis* Codice dell'ambiente: punto di partenza o di arrivo? – 2. Il ruolo chiave della “partecipazione” nella normativa comunitaria in tema di risorse idriche. – 3. Struttura e natura giuridica dei contratti di fiume. – 4. Il significato delle esperienze regionali.

L'art. 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 221<sup>1</sup>, contenente “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”, ha integrato il Codice dell'ambiente<sup>2</sup> con l'inserimento, nella parte relativa alla difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, di un'apposita di-

---

<sup>1</sup> La legge, pubblicata nella *Gazz. uff.* n. 13 del 18 gennaio 2016, entrata in vigore il 2 febbraio 2016, è nota come “collegato ambientale” alla legge di stabilità 2016.

<sup>2</sup> Si tratta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, contenente “Norme in materia ambientale” comunemente conosciuto con questo nome. Dalla sua entrata in vigore il 29 aprile 2006 il Codice dell'ambiente, il cui articolato è in parte frutto dell'attuazione di direttive comunitarie, ha subito innumerevoli integrazioni, correzioni e cambiamenti che talvolta ne hanno ridisegnato i contenuti. La dottrina ha avanzato molti dubbi, perfettamente condivisibili, relativi al fatto che si possa tecnicamente parlare di “codice”: per tutti F. FONDERICO, *La “codificazione” del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 613. Secondo l'A. si può escludere comunque che si tratti di un codice, sia facendo riferimento ad una accezione classica più ampia, propria delle grandi codificazioni moderne, sia facendo riferimento ad una accezione più ristretta, chiamata “post-moderna” che comunque presuppone un “riassetto” di ampi settori normativi, potendosi parlare soltanto di un “testo unificato” dei vari schemi di decreti chiamati a disciplinare i diversi settori oggetto della delega (*ivi* p. 635). In questo senso, efficacemente, anche F. GIAMPIETRO, *Né Testo unico ambientale, né Codice dell'ambiente... ma un unico contenitore per discipline giuridiche differenziate*, [www.giuristiambientali.it/documenti/20060512\\_AM.pdf](http://www.giuristiambientali.it/documenti/20060512_AM.pdf). Per una prima analisi, articolo per articolo, R. GRECO (a cura di), *Codice dell'ambiente*, 2<sup>a</sup> ediz., Nel diritto Editore, Roma, 2011. V. anche A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, 2<sup>a</sup> ediz., Torino, 2013; L. COSTATO, F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)*, 2<sup>a</sup> ediz., Padova, 2012.

sposizione (art. 68-*bis*), dedicata ai “Contratti di fiume”<sup>3</sup>. Si tratta di contratti che «concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

L’istituto del contratto di fiume (CdF) è configurato come un accordo, sottoscritto su base volontaria, concluso tra gli organismi che gestiscono la risorsa idrica, le strutture di governo del territorio e i cc.dd. *stakeholders*, ovvero tutti i soggetti interessati alla tutela del territorio fluviale. È quindi il risultato di un’attività di informazione, coinvolgimento e concertazione con i cittadini, le associazioni ambientaliste ma anche gli imprenditori agricoli o industriali le cui attività o i cui interessi appaiono legati ai corsi d’acqua. Si parte dal presupposto che tali soggetti non possono che condividere l’obiettivo generale della riqualificazione del territorio fluviale, dove operano e vivono e per questo possono impegnarsi a svolgere e realizzare, ciascuno secondo le proprie competenze e disponibilità, anche sotto il profilo finanziario, una serie di compiti e di attività necessarie o utili alla salvaguardia ed alla corretta gestione del fiume e delle attività economiche e sociali ad esso connesse<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Per una storia dettagliata dei contratti di fiume, anche con riferimenti approfonditi alle esperienze “pilota” della Francia e del Belgio, fondamentali per un corretto inquadramento del fenomeno, si veda M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci- Esperienze-Casi studio*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2011.

<sup>4</sup> È importante ricordare che già in alcune disposizioni del d.lgs. n. 152 del 1999 (ora abrogato dall’art. 175 del Codice dell’ambiente nel quale è confluita la disciplina della materia) emergeva la possibilità di affidare la tutela dell’acqua sotto il profilo quantitativo e qualitativo non solo all’intervento pubblico autoritativo, ma anche alla concertazione, all’amministrazione paritetica e all’iniziativa privata. In particolare nell’ambito delle forme di amministrazione concertata vengono ricondotti gli accordi di programma di cui all’art. 3, comma 6°, finalizzati ad integrare l’attività dei consorzi di bonifica con quella delle regioni, delle province e delle Autorità di bacino allo scopo di perseguire «azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d’acqua e della fitodepurazione». Ma è opportuno menzionare anche i numerosi incentivi economici stabiliti a favore dei soggetti che riutilizzino, riciclino o comunque adottino azioni di risparmio idrico, nel settore delle concessioni di derivazione, per quanto concerne il riutilizzo di acque reflue da parte delle utenze industriali, ed in tutte le altre ipotesi previste negli artt. 25 e 26 del d.lgs. n. 152 del 1999. L’art. 28, comma 10°, del decreto, prevedeva poi a chiusura, tra i «criteri generali della disciplina degli scarichi», la facoltà per le amministrazioni di promuovere e stipulare accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati, al fine di favorire una serie di misure di risparmio e riutilizzo della risorsa idrica. P. BRAMBILLA, A. MAESTRONI identificano, efficacemente tale normativa come un «esempio della sempre più crescente diffusione dell’agire amministrativo paritetico

Molteplici i possibili oggetti del contratto: dall'educazione ambientale alla riqualificazione ambientale, dalla valorizzazione del patrimonio locale alla fruizione delle rive, dalla gestione del rischio idraulico al miglioramento della qualità delle acque.

Giuridicamente il legislatore li configura come accordi di programmazione negoziata<sup>5</sup> precisando che non siamo di fronte ad un nuovo strumen-

---

e concertato con i privati nel settore ambientale, caratterizzato dalla maggiore efficacia di tale modulo procedimentale, atto a valutare anche le effettive esigenze economiche e tecnologiche dei privati e del mondo produttivo in genere, rispetto all'agire imperativo della PA», in *La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2000, p. 883 ss. Sotto un profilo più generale, di recente, "l'obiettivo di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale, nel quadro delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio" appare al centro del ddl 2343 recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" attualmente (19 aprile 2017) in corso di esame in Commissione in Senato (così l'art. 1 del ddl).

<sup>5</sup> Cfr. V. MOLASCHI, *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque, in Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, Torino, 2015, p. 155 ss. V., anche più in generale, S. PELLIZZARI, *La pianificazione amministrativa delle risorse idriche* in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Università di Trento*, Trento, 2011, p. 357. La programmazione negoziata è disciplinata dalla legge n. 662 del 23 dicembre 1996 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica") che la definisce come «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza» (art. 2, comma 203°, lett. a). Questo implica un processo di decisione che nasce "dal basso" e che utilizza la concertazione tra soggetti pubblici e parti sociali interessate allo sviluppo locale del territorio. Preferisce utilizzare la dizione "contrattazione programmata" che meglio mette in luce la logica di tipo squisitamente contrattual-privatistica sottesa a questi particolari strumenti di politica economica. F. ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. II, Milano, 2000, p. 1126 ss.; ID., *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, p. 123 ss. Si v. anche F. ADORNATO (a cura di), *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, Franco Angeli, Milano, 2005, ed *ivi*, in particolare, F. BRUNO, *La natura giuridica degli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura*, p. 55. Per una diversa lettura secondo la quale il «sostantivo contrattazione riceve dall'aggettivo programmata la propria connotazione» dal momento che «si svolge (...) nell'ambito di un orizzonte definito, prima e sopra, da un programma che precede la contrattazione medesima» cfr. F. ALBISINNI, *Distretti e contratti di programma in agricoltura*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. I, p. 415 ss. Interessante la ricostruzione, anche in chiave storica, del fenomeno della programmazione negoziata, con particolare attenzione al settore agricolo, effettuata da A. FIORITTO, *Gli interventi pubblici e la contrattazione programmata in agricoltura*, in *Cooperazione, conflitti e interventi pubblici, con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*, Atti del Convegno IDAIC nel 40° anniversario della morte di Emilio Betti-Ascoli Piacenza 10-11 ottobre 2008, Milano, 2009, p. 127 ss. La bibliografia di carattere generale in tema di programmazione negoziata è corposa, *ex multis* si ricordano, senza pretesa di esaustività, R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 429 ss.; F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1999, p. 268 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo*.

to pianificatorio ma piuttosto ad una modalità operativa diretta ad integrare gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti.

I contratti di fiume sono configurati come strumenti di attuazione del Piano di tutela delle acque<sup>6</sup> e del Piano di gestione del rischio alluvioni<sup>7</sup>.

Viene così recepita dal legislatore nazionale una fattispecie di cui si parla da tempo<sup>8</sup>, diretta a promuovere *un nuovo modello di approccio ad una gestione condivisa dei bacini fluviali, ispirato ai principi di partecipazione e collaborazione*<sup>9</sup>. La stessa definizione che abbiamo richiamato è sostanzialmente quella contenuta nell'articolato documento dedicato a "Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei contratti di fiume", elaborato nell'ambito Tavolo nazionale dei Contratti di fiume<sup>10</sup>. Quest'ultimo, operativo dal 2007, nasce come gruppo di lavoro del Coordinamento A21 locali italiane, con l'obiettivo di creare una comunità in grado di scambiare espe-

---

*I principi*, Napoli, 2005; L. BOBBIO, *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONDOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2006, p. 59 ss.

<sup>6</sup> Art. 117, Parte III, del Codice dell'ambiente: "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche" e successive modifiche e integrazioni.

<sup>7</sup> Art. 7 d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60 relativa alla valutazione ed alla gestione del rischio da alluvioni".

<sup>8</sup> La prima idea dei contratti di fiume, intesi come «sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale» si fa risalire al *World Water Forum* dell'Aja del 2000.

<sup>9</sup> Questo modello di gestione e tutela condivisa è strettamente legato ai principi fondamentali affermati già nella c.d. legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche"), oggi confluiti nell'art. 144 del Codice dell'ambiente, che ne sono l'antecedente logico-giuridico. La configurazione del patrimonio idrico in termini di "risorsa" da utilizzarsi secondo criteri di solidarietà, salvaguardando le aspettative e il diritto soggettivo primario della persona a fruire di un ambiente salubre e preservando i diritti delle generazioni future, implica la necessità «di 'mettere in moto', a tutela delle risorse idriche, non solo i diritti e gli interessi degli enti esponenziali, ma anche gli interessi indifferenziati in capo ai singoli consociati, relegando in secondo piano le finalità economiche, utilitaristiche, speculative, retaggio del sistema precedente», in questi termini M.P. GIRACCA, *Le risorse idriche alla luce dei principi generali della legge Galli*, in *Giust. civ.*, 7-8, 2003, p. 337. V. anche, più in generale, G. ROVELLI, *sub art. 144*, in R. GRECO (a cura di), *Codice dell'ambiente*, cit., p. 539 ss.; S. MATTEOLI, *sub art. 144*, in L. COSTATO, F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, cit., p. 483 ss.; F. BRUNO, *La gestione delle risorse idriche*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO *Commento al Codice dell'ambiente*, cit., p. 362; Id., *Tutela e gestione delle acque. Pluralità di ordinamenti e governance multilivello del mare e delle risorse idriche*, Milano 2012, p. 20 ss.; I. CANFORA, *sub art. 909*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, vol. 2, *Della Proprietà*, a cura di A. Jannarelli, F. Macario, Utet, Torino, 2012, p. 307, ed *ivi*, in particolare il par. 1 *La natura pubblica di tutte le acque*.

<sup>10</sup> Il documento del 12 marzo 2015 che è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro "Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale, definizione di criteri di qualità" del Tavolo nazionale dei Contratti di fiume è consultabile in rete [nuka.a21fiumi.eu/Portals/0/\\_MACOSX/DOC1\\_GdLI\\_fin\\_12marzo2015.pdf](http://nuka.a21fiumi.eu/Portals/0/_MACOSX/DOC1_GdLI_fin_12marzo2015.pdf).



rienze e promuovere i contratti di fiume in Italia. Al Tavolo collaborano vari soggetti (Regioni, Province, gruppi di Comuni, Associazioni o singole Comunità) che intendono avviare o hanno già avviato strategie per salvaguardare fiumi, laghi e coste marine in modo partecipato e cooperativo<sup>11</sup>. Nell'ambito del V Tavolo nazionale dei CdF, svoltosi a Milano nel 2010, è stata presentata la Carta nazionale dei contratti di fiume, che riconduce a sistema le caratteristiche delle esperienze dei contratti di fiume affermatasi in ambito locale, divenendo il punto di riferimento per le numerose leggi regionali in materia e talvolta persino parte integrante delle stesse che la riproducono in allegato<sup>12</sup>.

L'art. 68-*bis* del Codice dell'ambiente riassume in sé – come è stato efficacemente osservato – i temi che hanno caratterizzato l'azione del Tavolo nazionale: la volontarietà, l'inserimento tra gli strumenti di programmazione strategica e negoziata, il legame con le direttive EU 2000/60/CE e le cc.dd. direttive “figlie”<sup>13</sup>, il collegamento con i processi di sviluppo locale e richiama, così come è strutturato, elementi della Carta nazionale dei Contratti di fiume, recependo sotto il profilo letterale, il documento “Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume” del marzo 2015. La formale introduzione, nel collegato ambientale del 2016, della figura in esame, è servita comunque a mettere il tema al centro dell'agenda politica italiana. Il Ministro dell'ambiente, nell'ambito delle celebrazioni della Giornata mondiale dell'acqua, indetta dall'ONU nel 1993 per il 22 marzo di ogni anno, ha annunciato la costituzione di un Osservatorio nazionale sui

---

<sup>11</sup> Così si legge in quello che viene definito “Portale della *Community* dei Contratti di fiume” dedicato alle iniziative ed ai progetti attivati nel quale è consultabile anche il documento programmatico che ha dato origine alle attività in questione. [nuke.a21fiumi.eu/](http://nuke.a21fiumi.eu/)

<sup>12</sup> Cfr., ad esempio, la Delibera della Giunta regionale (DGR) n. 1470 del 29 dicembre 2014 con cui la Regione Marche ha aderito alla Carta nazionale dei Contratti di Fiume, definendola «una delle modalità innovative ed adeguate per una gestione del fiume e del territorio», nello stesso senso DGR del 29 settembre 2015 della Giunta regionale della Calabria. La Carta redatta, come documento d'indirizzo, nel 2010 nel corso del V incontro del Tavolo nazionale dei Contratti di fiume a Milano è stata ratificata a Torino nel VI incontro del 2012 ed è ormai adottata da 15 Regioni. Si ricollegano ai principi della Carta anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, se si tratta di strumenti concepiti e utilizzati in modo analogo, pur ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume. Fa riferimento alla “Carta”, M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del “paesaggio agrario”*, in *Riv. giur. edil.*, 1-2, 2016, p. 1, accennando anche ai “contratti di paesaggio”.

<sup>13</sup> Tra queste vengono menzionate, oltre alla direttiva 2007/60/CE (direttiva alluvioni) più volte citata, le direttive 42/93/CEE (direttiva habitat) e 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina). In questi termini M. BASTIANI, *Lettera di fine anno del Coordinatore del Tavolo nazionale dei Contratti di fiume sulle attività svolte nel 2016 ed in previsione per il 2017*, in <http://nuke.a21fiumi.eu>.

contratti di fiume allo scopo di valorizzare questo strumento volontario di governo partecipato del territorio fluviale. In occasione della costituzione dell'Osservatorio, che mira anche a restituire al Ministero un ruolo di riferimento per le varie esperienze affermatesi a livello locale, sono stati resi noti alcuni dati che testimoniano la vitalità dello strumento dei CdF: sono 93 i contratti già attivati in Italia, di cui 82 avviati e 11 già sottoscritti, mentre altri 101 sono stati proposti o annunciati<sup>14</sup>.

L'attenzione sotto il profilo politico per questo fenomeno è testimoniata dal fatto che, nel c.d. decreto "Sblocca Italia", all'art. 7, vengono riservate risorse, pari ad almeno il 20% del totale di quelle destinate ad interventi contro il dissesto idrogeologico, ad interventi "integrati", «in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60, ovvero quelli che operano proprio secondo i principi e la logica dei contratti di fiume<sup>15</sup>.

2. I contratti di fiume si pongono in diretta attuazione di quel deciso percorso di *governance*<sup>16</sup> collaborativa che mira a caratterizzare il sistema

<sup>14</sup> L'annuncio è del 21 marzo 2017, i dati sono tratti dal sito <http://www.minambiente.it/comunicati/acqua-galletti-italia-ospitera-la-conferenza-mondiale-dei-fiumi>.

<sup>15</sup> Il testo del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014 chiamato "Sblocca Italia" così come coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164, detta "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive". L'art. 7 contiene "Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per il superamento delle procedure di infrazione 2014/2059, 2004/2034 e 2009/2034, sentenze C-565-10 del 19 luglio 2012 e C-85-13 del 10 aprile 2014; norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani; finanziamento di opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione".

<sup>16</sup> Sotto il profilo lessicale è ormai un dato condiviso il fatto che si parli di *government* quando si intende far riferimento ad un approccio di tipo istituzionale e invece di *governance* quando ci si riferisce alle politiche pubbliche ispirate a processi di organizzazione e integrazione che superano la prospettiva meramente istituzionale: cfr., tra gli altri, G. TOCCI, *Governance urbana e competizione tra città*, in G. BORELLI (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Franco Angeli, 2009, p. 81. Per *governance* si intende quindi «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private» così R MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. scienza pol.*, 1, 1999, p. 3 cui si rinvia per l'ampia bibliografia citata. V. anche in una prospettiva più ampia, L. BOBBIO, *Governance multilivello e democrazia*, *Riv. pol. sociali*, 2005, p. 51.

di gestione delle risorse idriche, delineato già nella direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)<sup>17</sup> e ribadito poi nella direttiva per la gestione del rischio idraulico (2007/60/CE)<sup>18</sup>. In linea con la Convenzione di Aarhus<sup>19</sup>, nella direttiva quadro sulle acque, l'art. 14, dedicato alla "Informazione e consultazione pubblica", così recita: «Gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici (...)»<sup>20</sup>. Già dal testo della direttiva emerge la necessità di coinvolgere tutti gli attori che agiscono nel sistema plurale di *governance* delle risorse idriche, con un meccanismo nuovo che ne garantisca la partecipazione "a monte" delle scelte da fare,

<sup>17</sup> Formalmente recepita dal d.lgs. n. 152 del 2006.

<sup>18</sup> Non si può non ricordare al riguardo, nell'ambito dell'Unione, la Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001 "Governance europea Un libro bianco" COM (2001) 428 def e la conseguente Relazione della Commissione del 2003 che, analizzando i risultati del processo di consultazione pubblica, conclusosi il 31 marzo del 2002, individua gli ambiti di riferimento per ridefinire politiche e istituzioni in applicazione del Libro bianco. Nella Relazione si fa espresso riferimento alla necessità di «accrescere la partecipazione *bottom-up* all'elaborazione e all'attuazione delle politiche nell'UE», *ivi*, p. 8. Cfr. [ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_it.pdf). Questi documenti forniscono l'occasione per ritornare sui concetti di *government* e *governance* a B. DENTE, L. BOBBIO, A. SPADA, *Government e governance per l'innovazione metropolitana: Milano e Torino a confronto*, in *Studi organizzativi*, 2005, p. 29.

<sup>19</sup> Si tratta della "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata 1998 ed entrata in vigore nel 2001. In Italia è stata ratificata con la legge n. 108 del 16 marzo 2001: il testo in italiano e i rapporti sull'attuazione della Convenzione in Italia sono consultabili al sito dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) [http://www.isprambiente.gov.it/it/garante\\_iaa\\_ilva/normativa/Normativa-sull-accesso-alle-informazioni/normativa-sovranaazionale/la-convenzione-di-aarhus](http://www.isprambiente.gov.it/it/garante_iaa_ilva/normativa/Normativa-sull-accesso-alle-informazioni/normativa-sovranaazionale/la-convenzione-di-aarhus). V., anche, <http://www.minambiente.it/pagina/convenzione-di-aarhus-informazione-e-partecipazione> ove si illustrano gli "organi" della Convenzione, i meccanismi operativi e i piani strategici con i quali si intende implementarla. In dottrina, di recente, S. CARMIGNANI, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l'informazione ambientale nella convenzione di Aarhus*, in *Riv. dir. agr.* 2017, I, p. 117.

<sup>20</sup> Davvero efficaci, sotto questo profilo i *considerando* della direttiva che legano il successo della direttiva stessa ad una stretta collaborazione e ad un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, ma soprattutto all'informazione, alla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti (*considerando* 14°) e affermano, senza possibilità di equivoco, come «per garantire la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell'acqua, nel processo di elaborazione ed aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie» (*considerando* 46°) (*corsivo nostro*). La partecipazione attiva di tutte le parti interessate, cui abbiamo fatto riferimento, è garantita dalla previsione che i progetti di piano di gestione e le revisioni successive siano resi disponibili un anno prima del termine di pubblicazione del piano, per un periodo minimo di sei mesi, per le osservazioni scritte (art. 14). La sintesi delle misure adottate per la consultazione pubblica, i risultati della stessa, nonché le eventuali modifiche apportate al progetto di piano a seguito delle osservazioni pervenute, costituiscono parte integrante dei piani di gestione.

in modo tale da arginare il possibile sviluppo di quei conflitti che sovente paralizzano l'implementazione delle pianificazioni che insistono sulle acque e sul territorio. Sensibilizzare e coinvolgere il "pubblico" significa educarlo all'importanza delle tematiche ambientali e dunque in questo modo preconstituirsene l'approvazione e il consenso che possono risultare indispensabili per garantire rispetto degli impegni assunti<sup>21</sup>. Nell'ambito della disciplina originaria che ha portato alla prima elaborazione dei Piani di assetto idrogeologico (PAI) dei Piani di tutela delle acque i soli "sbiaditi" momenti di consultazione pubblica si hanno, sostanzialmente a posteriori. L'inutilità di questo meccanismo è cosa nota ed è innegabile che la via maestra da seguire non possa essere che quella di una «costruzione di politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi»<sup>22</sup>, la promozione della partecipazione attiva di tutti gli *stakeholders* alla elaborazione e attuazione dei piani di gestione dei bacini idrografici, promossa dalla direttiva, va in questa virtuosa direzione<sup>23</sup>. È del marzo 2016 l'approvazione della prima revisione dei piani di gestione dei bacini idrografici relativa alle pianificazioni di sei degli otto distretti individuati sul territorio nazionale: Distretto

---

<sup>21</sup> Non si può non ricordare che già nel decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992) si afferma che «il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

<sup>22</sup> In questi termini A. MASSARUTTO, *Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico*. Documento presentato nell'ambito del Convegno: "La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva quadro europea sulle acque" Università Bocconi, Milano, 30 giugno 2005. Per un'analisi dettagliata dei profili inerenti alla partecipazione pubblica nel governo delle acque si veda la *Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla direttiva quadro 2000/60/CE*, a cura del WWF Italia, [www.direttivaacque.minambiente.it/documenti/linee\\_guida.pdf](http://www.direttivaacque.minambiente.it/documenti/linee_guida.pdf). Questi documenti di carattere tecnico, pur non vincolanti, appaiono molto interessanti perché illustrano il possibile approccio, comune ai diversi Stati, per garantire la partecipazione nelle diverse fasi dei processi di pianificazione e gestione dei bacini.

<sup>23</sup> Merita ricordare che la direttiva prevede che tutti gli Stati membri predispongano, per la prima volta entro il 22 dicembre 2009, i piani di gestione dei bacini idrografici e che tali piani di gestione siano riesaminati e aggiornati dalle autorità competenti ogni sei anni e, per la prima volta, entro il 22 dicembre 2015 (cfr. art. 11, comma 7°). Nelle conclusioni della Relazione con la quale la Commissione ha effettuato nel 2012, la prima valutazione delle pianificazioni "disponibili" si legge: «La preparazione e la redazione dei piani di gestione dei bacini idrografici hanno richiesto un notevole impegno. Le nostre conoscenze sullo stato delle acque dell'UE e delle attività che le influenzano non sono mai state così approfondite. Tuttavia, la valutazione della Commissione indica che è necessaria una maggiore determinazione per garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva quadro sulle acque per i cicli 2015, 2021 e 2027». Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

Padano, Distretto delle Alpi Orientali, Distretto dell'Appennino Settentrionale, Distretto idrografico pilota del Serchio, Distretto dell'Appennino Centrale, Distretto dell'Appennino Meridionale. Per i Distretti in cui non è presente alcuna Autorità di bacino di rilievo nazionale (è il caso della Regione Sardegna e della Regione Sicilia), la norma prevede che provvedano le regioni. Nell'ambito del complesso processo di aggiornamento dei piani è stata prestata particolare attenzione proprio all'ascolto dei cittadini, delle associazioni e dei diversi portatori di interesse attraverso procedure partecipative e di consultazione pubblica delle quali si dà conto in modo dettagliato all'interno dei singoli piani che sono consultabili nei siti web delle Autorità di bacino<sup>24</sup>.

La comunicazione e la partecipazione pubblica, da realizzare all'interno dei processi di pianificazione *ex ante*, rivestono un ruolo strategico anche all'interno del quadro normativo europeo di riferimento diretto ad orientare le politiche di prevenzione e pianificazione del rischio alluvioni degli Stati membri. La disciplina è contenuta nella direttiva 2007/60/CE che fornisce, in maniera condivisa a livello europeo, gli strumenti e le regole, per l'individuazione delle aree inondabili e delle aree a rischio e per affrontare la gestione dei rischi di alluvioni. Emblematiche le affermazioni del legislatore europeo che merita riportare alla lettera: «Gli Stati membri incoraggiano la partecipazione attiva delle parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione del rischio di alluvioni»<sup>25</sup>. Gli fa eco il legislatore nazionale che nel d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, di recepimento della direttiva, afferma: «Le autorità di bacino distrettuali (...) in coordinamento tra loro e con il Dipartimento nazionale della protezione civile, ciascuna per le proprie competenze, mettono a disposizione del pubblico la valutazione preliminare del rischio di alluvioni, le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni ed i piani di gestione del rischio di alluvioni». Le stesse autorità «promuovono la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione»<sup>26</sup>. Numerosi e multiformi i processi partecipativi, articolati sia a livello distret-

---

<sup>24</sup> <http://www.minambiente.it/notizie/acqua-approvati-al-minambiente-i-nuovi-piani-di-gestione-delle-acque-e-del-rischio-alluvione>, [www.direttivaacque.minambiente.it/primo-aggiornamento-piani.html](http://www.direttivaacque.minambiente.it/primo-aggiornamento-piani.html).

<sup>25</sup> In questi termini l'art. 10 (par. 1) della direttiva 2007/60/CE. La direttiva stessa dispone inoltre che: «La partecipazione attiva di tutte le parti interessate, prevista dall'articolo 10 della presente direttiva, è coordinata, se opportuno, con la partecipazione attiva delle parti interessate prevista dall'articolo 14 della direttiva 2000/60/CE» (art. 9, par. 3).

<sup>26</sup> Così l'art. 10 «Informazione e consultazione del pubblico» del d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49.

tuale che regionale, organizzati da un vasto e composito insieme di Enti e strutture operative, che, nello spirito di quanto indicato dal legislatore europeo, fatto proprio dalla normativa interna di recepimento, si inseriscono nel percorso di attuazione della “Direttiva Alluvioni”<sup>27</sup>. È possibile farne un bilancio consuntivo in quanto si tratta di procedimenti ormai conclusi<sup>28</sup> e consultabili, nelle loro diverse articolazioni, sia nei siti delle Autorità di bacino che nei siti delle singole Regioni interessate nei quali si dà conto delle diverse attività realizzate: dalla predisposizione di questionari diretti ad evidenziare le maggiori criticità, alla calendarizzazione annuale (2011/ 2014) di forum informativi, diretti a spiegare le fasi di elaborazione del Piano di gestione del rischio di alluvioni (PGRA) e le interrelazioni con le altre forme di pianificazione e in particolare con il Piano di gestione delle acque, alla realizzazione di piattaforme informatiche interattive<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Si veda il “Documento conclusivo del Tavolo tecnico Stato-Regioni” contenente indirizzi operativi per l’attuazione della Direttiva 2007/60/CE che comprende un quadro riassuntivo della normativa vigente in Italia in materia di alluvioni e identifica gli Enti preposti alla redazione del PGRA. [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/varie\\_documento\\_definitivo\\_indirizzi\\_operativi\\_direttiva\\_alluvioni\\_gen\\_13.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/varie_documento_definitivo_indirizzi_operativi_direttiva_alluvioni_gen_13.pdf). Merita ricordare che il PGRA è sottoposto a Valutazione ambientale strategica (VAS) in modo tale da garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, contribuendo all’integrazione delle considerazioni ambientali nell’ambito delle varie fasi di elaborazione, adozione e approvazione del piano stesso in vista della realizzazione di un sistema armonico e coerente, che integri le condizioni per uno sviluppo sostenibile.

<sup>28</sup> I PGRA, adottati il 17 dicembre 2015 ai sensi dell’art. 66 del d.lgs. n. 152 del 2006, per i quali si è conclusa la procedura di VAS con giudizio positivo di compatibilità ambientale espresso dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), quale Autorità competente, di concerto con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) sono stati approvati in sede di Comitato istituzionale integrato, ai sensi dell’art. 4, comma 3°, del d.lgs. n. 219 del 2010, il 3 marzo 2016. Cfr. [http://www.isprambiente.gov.it/pre\\_meteo/idro/Piani\\_gest.html](http://www.isprambiente.gov.it/pre_meteo/idro/Piani_gest.html). Nel sito si riportano anche gli ulteriori adempimenti realizzati e la relativa tempistica: come previsto dall’art. 13, n. 4, del d.lgs. n. 49 del 2010, le Autorità competenti hanno trasmesso le informazioni pertinenti il *reporting* del PGRA a ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale). Nello stesso mese di marzo, verificata la conformità delle informazioni ricevute, si è provveduto all’invio alla Commissione Europea dei dati richiesti per il *reporting*, completando così le attività previste dalla Direttiva alluvioni per il primo ciclo di gestione. Il 27 ottobre 2016, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, acquisito il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, il Consiglio dei Ministri ha approvato il PGRA di tutti i distretti idrografici a eccezione di quello della Sicilia. Il meccanismo di attuazione della direttiva viene efficacemente definito “ciclico”, dopo la redazione dei PGRA si aprirà, nel 2018, la seconda fase di valutazione preliminare del rischio, cui farà seguito nel 2019 la seconda mappatura della pericolosità e del rischio alluvioni e, da ultimo, entro il 2021, la seconda redazione dei nuovi PGRA: <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/suolo-bacino/sezioni/piano-di-gestione-del-rischio-alluvioni/brochure-info-da-ed2> (figura 1 ciclo di attuazione della direttiva 2007/60/CE).

<sup>29</sup> Cfr., *ex multis*: <http://pianoalluvioni.adbpo.it/partecipazione-pubblica-pgra-2015>; [http://www.autorita.bacinoserchio.it/pianodigestione\\_alluvioni/modalita-tempistiche](http://www.autorita.bacinoserchio.it/pianodigestione_alluvioni/modalita-tempistiche). Nel sito della regione Emilia Romagna, nel settembre 2016, viene inserita una vera e proprio “biogra-

Si è aperta ora la fase di avvio del secondo ciclo di pianificazioni dei PGRA, che avrà inizio con le valutazioni preliminari previste per il 2018, che ovviamente partiranno dal monitoraggio dello stato di attuazione delle pianificazioni il cui procedimento di approvazione si è appena concluso e da una analisi costi-benefici delle misure attuative proposte per metterne in luce gli eventuali limiti al fine di predisporre correttivi e integrazioni.<sup>30</sup>

Nel quadro disegnato dal legislatore europeo, diretto a realizzare un sistema integrato di tutela delle risorse idriche attraverso la redazione dei Piani di tutela delle acque e dei Piani di gestione del rischio alluvioni<sup>31</sup> i due anni appena trascorsi, nei quali si sono conclusi i percorsi di pianificazione secondo la nuova impostazione, assumono dunque un ruolo chiave<sup>32</sup>.

I processi che hanno portato all'elaborazione di tali pianificazioni ci consentono di dire che la "partecipazione" è stata integrata, in modo strategico, in questi percorsi, mirando a garantire l'ascolto e la condivisione nell'ambito dei momenti di identificazione e valutazione delle problematiche e dei rischi ma soprattutto con la volontà di perseguire, sulla base di tali contributi attivi, risultati possibili e obiettivi di sicurezza e qualità ambientale adeguati. Le sinergie che si sono create tra le Autorità di bacino, le Regioni e i diversi Enti con i cittadini, le associazioni e i vari portatori di interesse nel processo di formazione delle attività di pianificazione, di identificazione e gestione dei rischi, hanno fatto sì che il quadro che risulta dai piani si dimostri organico, integrato e perfettamente aggiornato e che i

---

fia" che racconta il processo partecipativo (SEINONDA) realizzato per la costruzione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni che interessano il territorio della Regione Emilia-Romagna. <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo/valutazione-e-gestione-del-rischio-di-alluvioni/verso-il-piano-di-gestione-del-rischio-di-alluvioni/avvisi/pubblicata-la-nuova-biografia>.

<sup>30</sup> Consulta, ad es. sempre con riferimento al bacino del Po, la documentazione dell'incontro, realizzato proprio a tal fine l'11 aprile 2017 <http://pianoalluvioni.adbpo.it/programma-di-attuazione-e-monitoraggio-vas/>.

<sup>31</sup> Esiste un interessante documento di riferimento della strategia comune di attuazione "Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)", disponibile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

<sup>32</sup> Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa alla "Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni: azioni a favore del 'buono stato' delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni", del 9 marzo 2015, p. 2, si legge come entrambe «le direttive siano giunte ad un punto cruciale della loro attuazione». Si ricorda infatti che con riferimento alla direttiva alluvioni gli obblighi sono scadenzati in modo ciclico: i primi Piani di gestione dei rischi alluvioni dovevano essere presentati entro la fine del 2015 e i successivi dovranno essere completati alla fine di ogni ciclo di sei anni. È espressamente previsto il coordinamento con i Piani di gestione dei bacini idrografici «in modo da sfruttare le sinergie tra i due strumenti» (ivi p. 8). [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th\\_report/COM\\_2015\\_120\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/COM_2015_120_it.pdf).

programmi e le misure di gestione da realizzare, se adeguatamente supportate anche sotto il profilo finanziario, appaiano sensate e attuabili<sup>33</sup>.

Allargando i nostri orizzonti dalla materia delle acque e dalla tutela delle risorse idriche alla tematica ambientale *tout court*, non si può non ricordare che il diritto di informazione e di accesso, che si configura come l'antecedente logico, indispensabile garanzia per la partecipazione, ha, da tempo, in materia, un'accezione che potremmo definire "potenziata" rispetto a quella ordinaria contenuta già nella legge n. 241 del 1990, così come ampiamente modificata e integrata dalla normativa successiva<sup>34</sup>. Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195<sup>35</sup> detta, già a livello di definizioni, una nozione singolarmente ampia di informazione, identificando come "informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale che riguardi l'ambiente o i singoli "elementi" quali, ad es. l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali e le interazioni tra questi elementi ma anche fattori quali l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti. E ancora tutto ciò che concerne le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altra misura, anche amministrativa, che incida o possa incidere sugli elementi e sui

---

<sup>33</sup> Sotto questo profilo appare interessante consultare le attività della "Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche" la cui funzione, come si legge nel sito che fa capo alla Presidenza del Consiglio, è appunto quella di «garantire il necessario coordinamento degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, in modo da assicurare l'integrazione delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione concreta degli interventi in tali materie attribuite ai diversi livelli di governo, centrale, periferico, territoriale e locale, agli enti pubblici nazionali e territoriali, ad ogni altro soggetto pubblico e privato competente che opera sul territorio nazionale, ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse disponibili». [http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/StruttureMissioni/SM\\_DissestoIdrogeologico.html](http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/StruttureMissioni/SM_DissestoIdrogeologico.html). In particolare si segnala il volume, articolato per regione, presentato nel maggio 2017 e scaricabile dal sito, contenente il Piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico: [italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano/documento1041.html](http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano/documento1041.html).

<sup>34</sup> Si tratta della legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", successivamente modificata e integrata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35 convertito con modificazioni dalla legge del 14 maggio 2005, n. 80 sulla quale in questa sede, non ci è consentito soffermarci. L. PELLIZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, 2008, p. 96 ricorda come l'informazione sia «a volte considerata una forma di partecipazione, di cui tuttavia costituisce al massimo il grado zero: 'essere messi a parte' non equivale né ad essere parte né a prendere parte».

<sup>35</sup> È la norma di attuazione della direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la precedente direttiva 90/313/CEE. Il riferimento nel testo è ai contenuti di cui all'art. 2, comma 1°, lett. a). Per un'analisi, in chiave storica, della normativa italiana in tema di informazione ambientale si rinvia a CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 128, nota 18.



fattori dell'ambiente ricordati, ma anche tutto ciò che riguarda lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse. Ulteriori importanti differenze attengono all'identificazione di coloro cui incombe l'onere informativo, in sostanza "soggetti passivi" dell'accesso che l'art. 2, comma 1°, lett. b), d.lgs. n. 195 del 2005 identifica in «ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico», a differenza della normativa generale che invece stabilisce che il diritto sia esercitabile solo «nei confronti delle amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi»<sup>36</sup>. In materia ambientale è poi molto ampio il diritto di accesso riconosciuto a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse<sup>37</sup>. Sul punto merita ricordare la formulazione, ancor più esplicita, dell'art. 3-*sexies* del Codice dell'ambiente che afferma come possa accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale «chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante»<sup>38</sup>. Nell'art. 3-*sexies*<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Così l'art. 23, nel testo vigente, relativo all'"Ambito di applicazione del diritto di accesso".

<sup>37</sup> Art. 3 d.lgs. n. 195 del 2005. Il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 21 giugno 2016, n. 2724, parla al riguardo di «diritto atipico al controllo sociale diffuso dello stato dell'ambiente, tant'è che l'accesso non è subordinato all'onere di allegare – diversamente dalla disciplina generale – lo specifico interesse sotteso alla presentazione dell'istanza d'accesso». Ritiene che la *ratio* della previsione si spieghi «con la considerazione che l'ambiente, pur essendo un bene giuridico riconosciuto a chiunque, non appartiene ad alcuno» e che «di conseguenza, richiedere a colui che agisce la dimostrazione di un interesse specifico e rilevante, al fine di visionare gli atti, significherebbe escludere tutti dal diritto di accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale». E. LIBERATORI, *La partecipazione amministrativa nei procedimenti in materia ambientale*, in <http://www.lab-ip.net/la-partecipazione-amministrativa-nei-procedimenti-in-materia-ambientale/> (ultimo accesso 6 dicembre 2016).

<sup>38</sup> Tale articolo, inserito nel Codice dell'Ambiente con il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, dichiara «In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195». Per completare i riferimenti normativi recenti in materia di informazioni ambientali occorre richiamare il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 che obbliga le Amministrazioni pubbliche a pubblicare sui loro siti istituzionali le informazioni ambientali di cui sono in possesso. Si tratta di provvedimento, approvato in attuazione della legge n. 190 del 2012 (c.d. legge "anticorruzione"), che attiene, più in generale, agli obblighi di trasparenza delle Amministrazioni che dunque non pregiudica le norme di maggior tutela contenute nelle leggi appena ricordate. In questo senso F. PETRUCCI, *Obbligo per la PA di pubblicità dell'azione ambientale, in vigore il d.lgs.*, in *www.reteambiente.it»News»Disposizioni trasversali/Aua* (18 aprile 2013).

<sup>39</sup> Così come integrato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 che ha disposto (con l'art. 16, comma 5-*bis*) l'introduzione dei commi da 1-*bis* a 1-*septies* all'art. 3-*sexies*.

è inoltre reso esplicito il legame tra informazione e partecipazione. Si prevede infatti, in attuazione della direttiva 2003/35/CE<sup>40</sup>, che l'Autorità competente all'elaborazione e approvazione dei piani o programmi in materia ambientale garantisca «la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi *prima* che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi». Al riguardo la dottrina ha parlato di una forma di «partecipazione a scopo collaborativo *precoce*, ovvero in una fase in cui le opzioni decisionali sono ancora aperte e l'amministrazione non ha ancora definito nemmeno una proposta di atto»<sup>41</sup>.

Il Consiglio di Stato ha chiarito come, se è vero che la richiesta di accesso all'informazione ambientale può essere formulata da chiunque, senza che ci sia la necessità di dimostrare uno specifico interesse, la richiesta stessa deve comunque riguardare una delle matrici, dei fattori o delle misure ambientali indicate dal legislatore nell'art. 2 del d.lgs. n. 195 del 2005<sup>42</sup>. Condizione necessaria e sufficiente è dunque solo quella di far valere un "interesse ambientale" cui è correlato l'esercizio del diritto che è «nato con specifiche determinate finalità» per cui l'Ordinamento non può ammettere che se ne faccia uso «per scopi diversi di tipo economico patrimoniale»<sup>43</sup>.

In tema di legittimazione attiva invece la previsione generale di cui all'art. 22 della legge n. 241 del 1990, particolarmente articolata nella sua attuale formulazione, impone comunque che si tratti di soggetti portatori di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Si tratta della direttiva del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

<sup>41</sup> In questi termini E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'Ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, 3, 2016, p. 525.

<sup>42</sup> *Ex art. 5* d.lgs. n. 195 del 2005, come ricorda la giurisprudenza, «unico limite di diritto positivo all'informazione ambientale da parte di chi vi abbia effettivo interesse è il carattere manifestamente irragionevole della richiesta d'accesso avuto riguardo alle "finalità di garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale" o la formulazione dell'istanza "in termini eccessivamente generici": Consiglio di Stato, sent. 21 giugno 2016, cit.

<sup>43</sup> In questi termini la massima della sentenza Cons. St., Sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4636.

<sup>44</sup> In particolare, il testo dell'art 22 vigente che contiene "Definizioni e principi in materia di accesso" deriva dall'art. 15, comma 1°, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, integrato dall'art. 10, comma 1°, lett. A) della legge 18 giugno 2009, n. 69.

3. Gli ambiziosi obiettivi che l'Unione europea assegna agli Stati in materia di gestione delle risorse idriche non possono essere raggiunti esclusivamente attraverso gli strumenti pianificatori, pur improntati, come abbiamo visto, a logiche partecipative. Se è vero che alle tipologie che genericamente potremmo definire di amministrazione concertata di governo dell'ambiente si guarda da tempo nell'ottica di garantire, attraverso scelte condivise con tutti gli attori che vivono ed operano in un determinato territorio, una più efficiente ed efficace amministrazione del bene comune<sup>45</sup> è indubbio che il settore delle politiche idriche, caratterizzato per troppo tempo da normative essenzialmente di tipo emergenziale, si presti particolarmente alla sperimentazione di queste forme di "riqualificazione condivisa"<sup>46</sup>. I contratti di fiume sono ricondotti nell'ambito della programmazione negoziata come esempi di *governance* collettiva<sup>47</sup>. Con l'accordo che si realizza attraverso un processo di cooperazione e di temperamento tra gli interessi dei diversi *stakeholders*, si definisce un programma di azioni condivise tra attori pubblici e privati: istituzioni, enti locali, comunità e comunque fruitori e utilizzatori del bene sotto i più diversi profili, diretto a realizzare uno sviluppo armonico dell'ecosistema fluviale. Nel documento elaborato dal Tavolo nazionale dei CdF, più volte ricordato, si descrivono, in forma ampiamente strutturata, le varie fasi che precedono e seguono la sottoscrizione del CdF, come documento formale

---

<sup>45</sup> Parla della necessità della condivisione dei destinatari per l'effettività delle politiche ambientali come "un'acquisizione comune" M. FEOLA, in *Ambiente e democrazia: Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, p. 18. L'A. precisa che il settore ambientale si pone come "anticipatore" di alcune tendenze del diritto amministrativo più moderno in quanto in esso si afferma un linguaggio normativo nuovo «capace di orientare i comportamenti a prescindere dall'aspetto sanzionatorio diffondendo la socializzazione dei valori che le regole *soft* vogliono promuovere attraverso la graduale interiorizzazione e assimilazione degli stessi». Più in generale, con riferimento "alla crisi delle politiche pubbliche sul versante della loro effettività", E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità orizzontale*, Ets, Pisa, 2010, p. 289. Per un quadro, approfondito e aggiornato, sul ruolo della partecipazione nel nostro ordinamento, con riferimento anche alla legislazione regionale più recente, E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'Ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 493 ss.

<sup>46</sup> In questi termini E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 75. A questo A. dobbiamo la prima attenta disamina dei "contratti di fiume" sul piano giuridico. Il CdF è stato infatti oggetto di studio prevalente ad opera di ingegneri, architetti e geologi come testimonia il volume collettaneo, prezioso per avere un quadro completo del fenomeno in esame sotto il profilo interdisciplinare, a cura di M. BASTIANI, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci- Esperienze-Casi studio*, cit.

<sup>47</sup> In questo senso V. MOLASCHI, *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque*, cit., p. 155.

di intenti che contrattualizza le decisioni cui si è addivenuti attraverso il processo partecipativo, definendo i singoli specifici impegni e identificando ruoli e responsabilità<sup>48</sup>. La «condivisione di un documento di intenti» tra gli interessati dà l'avvio al procedimento, in esso si devono dimostrare la coerenza degli scopi che si intendono raggiungere a livello locale con i principi delle normative comunitarie in tema di gestione delle acque e si deve indicare la metodologia di lavoro. Segue la fase diretta a realizzare una «analisi conoscitiva preliminare» finalizzata alla elaborazione di una «monografia d'area o dossier di caratterizzazione ambientale» in cui si approfondiscono le caratteristiche del territorio oggetto del CdF, sotto il profilo ambientale e socio-economico, in modo tale che gli obiettivi da perseguire siano adeguati al contesto ed in linea con le previsioni dei piani e programmi già esistenti nel territorio oggetto del CdF. Nelle successive fasi dirette alla messa a punto del «documento strategico» e alla definizione di un «programma di azione» si mira ad inquadrare il CdF in formazione dapprima in uno scenario più ampio, di lungo periodo e coerente con le politiche di sviluppo del territorio, e successivamente alla identificazione delle diverse azioni, secondo una precisa scansione temporale, con cui si intendono perseguire gli obiettivi, le modalità operative e le risorse umane e finanziarie che ne garantiscano la sostenibilità. Solo dopo la messa in atto, nella fase successiva, di «processi partecipativi aperti e inclusivi» che garantiscano la conoscenza, l'identificazione di impegni condivisi tra i possibili aderenti al CdF, responsabilizzati nel conseguimento degli obiettivi, nei modi e tempi indicati, si arriva alla sottoscrizione formale del CdF. Nel

---

<sup>48</sup> L'indicazione delle fasi in cui si articola il procedimento è tratta da «Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti di Fiume» Tavolo nazionale Contratti di Fiume, Gruppo di Lavoro 1: Riconoscimento dei CdF a scala nazionale e regionale e definizione di criteri di qualità DOC1 - 12 marzo 2015. Cfr. efficacemente M. BASTIANI, relazione al Convegno «I contratti di fiume nel Bacino del Turano» ove parla della «costruzione del contratto di fiume in 10 mosse»: <http://www.steseoetica.it/files/2-Oggi-fiumi-relazione-Bastiani.pdf>, n. 662/1996. Queste fasi sono poi sostanzialmente riprese dalla legislazione regionale successiva. Con riferimento alle esperienze in atto ogni regione delinea il proprio percorso, ma secondo standard pressoché sovrapponibili: cfr., ad es. la DGR n. 16 -2610 del 19 settembre 2011 con la quale in Piemonte si approvano le Linee guida per la stipulazione dei CdF prevedendo un procedimento articolato in quattro fasi (la fase di preparazione, la fase di attivazione, la fase di attuazione e la fase di consolidamento) delle quali viene anche definita la durata. In Piemonte il Piano d'azione deve essere sottoposto a Valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della legge reg. n. 40 del 1998, prima della sottoscrizione formale del contratto. Molto interessanti anche gli «allegati» alle linee guida che contengono dei documenti «tipo» di protocollo di intesa, di contratto di fiume e del conseguente accordo di programmazione negoziata [www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/dwd/LINEE\\_GUIDA\\_Contratti\\_Fiume.pdf](http://www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/dwd/LINEE_GUIDA_Contratti_Fiume.pdf).

documento predisposto dal Tavolo nazionale CdF si dà molta importanza alla necessità di una fase ulteriore diretta alla «attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio» che consenta una verifica periodica delle attività svolte e una possibile correzione *in itinere* di eventuali criticità<sup>49</sup>. Di tutto il procedimento dovrà essere garantita, ai sensi delle normative già ricordate in tema di “informazione ambientale”, una piena accessibilità al pubblico attraverso l'utilizzazione di ogni strumento divulgativo, compresa le “rete”. Se dunque sotto il profilo del percorso con il quale si giunge alla stipulazione del CdF non si rilevano, a livello delle singole regioni, sperimentazioni particolarmente ardite rispetto al modello che abbiamo ricordato, diverso è il panorama relativo all'individuazione dei “soggetti” proponenti e alla identificazione degli “oggetti” del contratto<sup>50</sup>.

Sotto il profilo soggettivo i CdF sono stati attivati sia su proposta di enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) o comunque a livello pubblico-istituzionale (Enti parco, Consorzi di bonifica, unioni di Comuni) sia secondo il c.d. meccanismo *bottom-up*, direttamente dai portatori di interesse, i più vari: associazioni ambientali, gruppi di cittadini, imprese<sup>51</sup>. Anche gli “oggetti” appaiono multiformi e articolati: si va da accordi ed impegni per la manutenzione del territorio alla implementazione del ruolo ambientale dell'agricoltura (microlaminazione), da interventi per ripristinare la fruibilità e la qualità dei canali alla valorizzazione paesaggistica degli spazi periferuviali, alla fruizione e gestione da parte della comunità di tali aree (es.: orti urbani periferuviali, musica sulle rive, il fiume in tavola). È comune tuttavia l'ottica, direi quasi l'*animus*, con il quale vengono affrontate le diverse problematiche ovvero «la consapevolezza condivisa circa la rilevanza multivaloriale dei corpi idrici»<sup>52</sup>, qualsiasi sia l'oggetto l'intento è quello di

---

<sup>49</sup> “Monitorare la performance dei processi di governance fluviale” è stato l'oggetto del Convegno, svoltosi il 10 maggio 2017 a Milano nell'ambito delle giornate tematiche organizzate in previsione del XI Tavolo nazionale dei contratti di fiume previsto per ottobre 2017. Nel corso del Convegno è emersa la difficoltà di realizzazione di questa attività di monitoraggio che risulta tuttavia avere un ruolo strategico, come hanno testimoniato anche i relatori che hanno illustrato le esperienze francesi e inglesi. I dati di monitoraggio, per i quali occorre individuare la metodologia più adeguata e gli indicatori di riferimento, consentono certamente di apportare le necessarie misure correttive ai progetti in corso, ma soprattutto danno al meccanismo del CdF quella credibilità necessaria per la ricerca di opportuni canali di finanziamento.

<sup>50</sup> Si tratta di profili estremamente interessanti e articolati che saranno oggetto di uno studio successivo in corso di ultimazione.

<sup>51</sup> Basti pensare, ad es. che in Lombardia sono promossi dalla Regione, in Piemonte dalle Province, in Veneto dai Consorzi di bonifica.

<sup>52</sup> BOSCOLO, *op. cit.*, p. 81.

raggiungere una integrazione tra le politiche di tutela e valorizzazione delle risorse idriche e gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica, in modo tale da orientare, parallelamente, le programmazioni economiche e le risorse<sup>53</sup>.

Tra gli esempi più interessanti sotto il profilo soggettivo e oggettivo, in una prospettiva agraristica, il caso del progetto “Custodia del territorio: agricoltori custodi del fiume” promosso dall’Unione dei Comuni della Media Valle del Serchio (in qualità di Ente gestore della bonifica per il Comprensorio n. 4 “Valle del Serchio”) che ha stipulato contratti di sorveglianza e manutenzione del reticolo idraulico con gli agricoltori della zona<sup>54</sup>. Tale progetto, attivato con successo, si qualifica come azione pilota sperimentale verso un contratto di fiume per il Serchio<sup>55</sup>.

Non sempre uniforme poi la tipologia che il CdF viene ad assumere nell’ambito del *genus* programmazione negoziata, almeno sotto il profilo letterale possiamo dire che in Lombardia il modello è quello scelto per il CdF Olona, Bozzente, Lura, il primo ad essere stipulato nel 2004, che

---

<sup>53</sup> In questo senso, ad es., il documento che contiene le “Linee guida regionali per l’attuazione dei contratti di fiume e di lago”, cit. [http://www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/dwd/LINEE\\_GUIDA\\_Contratti\\_Fiume.pdf](http://www.regione.piemonte.it/ambiente/acqua/dwd/LINEE_GUIDA_Contratti_Fiume.pdf).

<sup>54</sup> Cfr. F. VANNI, M. ROVALI, G. BRUNORI, *Agricoltori come “custodi del territorio”: il caso della Valle del Serchio in Toscana*, in *Scienze del territorio*, 2013, p. 455, <http://www.fupress.net/index.php/SdT/article/viewFile/14299/13295>. Come si legge nel sito UNCEM Toscana (Unione nazionale comuni comunità enti montani) «il progetto si rivolge agli imprenditori agricoli professionali, alle società cooperative di settore e agli organismi di gestione degli usi civici agro forestali, sia frazionali che comunali, ai quali, in maniera innovativa, è affidata anche l’attività di prevenzione e controllo dello stato di salute ambientale dell’area o delle aree affidate, della ricognizione del territorio in caso di allerta meteo climatica e relative segnalazioni in caso di problemi o potenziali, oltre all’intervento puntuale e di manutenzione sulla rete principale scolante con intervento di carattere idraulico-agrario o forestale». Il progetto “custodia del territorio” è stato uno dei casi di successo analizzati nel volume a cura di F. VANNI, *Agricoltura e beni pubblici. Azioni collettive per la governance del territorio*, INEA, 2014, p. 29 ss. L’Unione dei Comuni della Media Valle del Serchio, in seguito alle difficoltà di gestione per la manutenzione di oltre 115.000 ha di territorio montano e circa 1.500 km di reticolo idraulico del comprensorio di sua competenza, ha deciso di affidare le azioni di monitoraggio e di manutenzione del reticolo idraulico e delle opere di bonifica situate nelle aree più marginali del territorio ai soggetti già ricordati attraverso contratti di “custodia del territorio” che riguardano principalmente servizi di sorveglianza e di primo intervento nel ripristino degli alvei fluviali che trovano la loro legittimazione nella legge n. 97 del 1994 (art. 17 “Incentivi alle pluriattività”) e nel d.lgs. n. 228 del 2001 (art. 15 “Convenzioni con le pubbliche amministrazioni”) e si configurano come dei veri e propri contratti di remunerazione per i servizi ambientali svolti.

<sup>55</sup> In questi termini nel dossier “Verso un contratto di fiume per il Serchio: gestione sostenibile delle aree di pertinenza fluviale”, p. 73: [http://www.waterincore.eu/dmdocuments/lucca/piano\\_di\\_azione.pdf](http://www.waterincore.eu/dmdocuments/lucca/piano_di_azione.pdf).

assume la forma dell'«accordo quadro di sviluppo territoriale»<sup>56</sup>, in Piemonte invece lo strumento con il quale si sottoscrive il contratto è definito «un accordo di programmazione negoziata». Solo una verifica, in concreto, dei contenuti degli accordi, degli attori che partecipano, degli obblighi che conseguono alla loro sottoscrizione, alla luce della normativa statale e delle eventuali disposizioni legislative regionali, potrà comunque chiarire se vi sia e quale sia in realtà la figura tipizzata di riferimento.

4. La sfida culturale rappresentata dalla partecipazione dei cittadini al governo del territorio, in nome di un nuovo rapporto tra istituzioni, amministratori e comunità locali è stata raccolta dalle regioni che ne hanno fatto un manifesto sul piano politico e sociale attraverso le proprie leggi che prevedono nuove forme di partecipazione nella elaborazione delle politiche pubbliche<sup>57</sup>. Come è stato recentemente affermato è innegabile che siano proprio i legislatori regionali a manifestare interesse crescente, sia pure in modo discontinuo e in forma estremamente varia e articolata, verso le forme partecipative di consultazione popolare con riferimento alle “macro-scelte” di governo del territorio, identificando diversi momenti partecipativi prima e dopo l'adozione dei piani ed anche a livello di programmazione<sup>58</sup>. È quindi sicuramente da approfondire, con uno studio

---

<sup>56</sup> Il bacino idrografico Lambro-Seveso-Olona era stato individuato da Regione Lombardia come area prioritaria di intervento e il contratto “Olona-Bozzente-Lura”, è stato il primo CdF ad essere sottoscritto. Il riferimento è la legge reg. 14 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>57</sup> Cfr. *ex multis* V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2007, p. 21; AA.VV., *Democrazia partecipativa*, numero monografico della Rivista *Democrazia e diritto*, 3, 2006; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, p. 71 ss.; ID., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 4, 2007, p. 779 ss.; U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, p. 11; A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 135 ss.

<sup>58</sup> In questi termini A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”* in *Riv. giur. edil.*, 3, 2016, pag. 267. L'A. attraverso l'analisi di alcuni modelli partecipativi a livello regionale evidenzia una «tendenza a costituire una sorta di reticolarietà delle relazioni intersoggettive in vista della conformazione del territorio». Lo studio delle normative regionali la porta ad affermare la possibilità di considerare «i rapporti che si instaurano in sede di partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica non come contatti bilaterali, in cui l'unico interlocutore è l'amministrazione competente, bensì come occasione per la realizzazione di un dialogo plurilaterale fra portatori di competenze e interessi. In questo contesto,

specifico legato alle singole normative regionali <sup>59</sup>, l'ambito di intersezione tra le previsioni generali riferite ai processi decisionali partecipati e la realizzazione dei momenti partecipativi connessi all'approvazione dei contratti di fiume. Dai dati presentati dal Ministero dell'ambiente risulta che tutte le regioni sono in qualche modo interessate dai contratti di fiume (talvolta declinati come contratti di lago, di laguna, di costa, di falda) e 17 di esse hanno emanato atti formali di riconoscimento dei CdF<sup>60</sup>. Con l'approvazione della normativa nazionale occorrerà verificare la conformità ad essa delle regole regionali esistenti e comunque in qualche modo "fare ordine" nel sistema, talvolta sviluppatosi in tempi più lontani o in modo disallineato rispetto al modello individuato dal Tavolo nazionale dei CdF.

I contratti di fiume che del resto, come è stato giustamente rilevato, «hanno alle spalle una non breve storia in Francia e in Belgio»<sup>61</sup> sembrano possedere alcune caratteristiche che potrebbero renderli uno strumento della modernità.

È innegabile che oggi in uno scenario più maturo caratterizzato dalla approvazione e operatività delle pianificazioni per il governo del "sistema acque", si vada verso un mutamento rispetto al ruolo originario di «supplenza rispetto alle carenze dell'azione programmatoria pubblica»<sup>62</sup>. Il contratto di fiume, in linea con gli obiettivi della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, che espressamente lo richiama, sembra avere le caratteristiche giuste per assurgere ad una funzione nuova, interessante, nella gestione delle risorse idriche<sup>63</sup>.

La flessibilità che lo contraddistingue, la "sussidiarietà" di cui è espres-

---

la comunicazione si svolge dunque anche reciprocamente fra cittadini, determinando così la piena realizzazione di quella trasparenza sostanziale che della partecipazione rappresenta l'altra faccia logica e giuridica».

<sup>59</sup> Tale analisi esula dai limiti del presente lavoro: siamo infatti in presenza di normative assai articolate e differenziate, E. ROSSI, *op. loc. cit.*, ne propone una classificazione secondo quattro tipologie principali.

<sup>60</sup> Si veda l'intervento di G. SCANU (Segreteria tecnica del Ministero dell'ambiente), al Convegno "Monitorare la performance dei processi di *governance* fluviale" già ricordato.

<sup>61</sup> Così BOSCOLO, *op. cit.*, p. 75. L'A. dedica le ampie note 196 e 197 all'analisi dell'esperienza francese e belga. Più in generale, con riferimento alle esperienze internazionali di coinvolgimento dei cittadini nell'ambito della c.d. *water democracy*: P. DURET, "Crossing the great divide": *spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua. (Ovvero della rondine e della primavera)*, in *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, cit., p. 38.

<sup>62</sup> In questi termini ancora BOSCOLO, *op. cit.*, p. 80.

<sup>63</sup> Con decreto direttoriale 16 giugno il Ministero dell'ambiente ha approvato la "Strategia Nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici", il documento che si richiama alla Strategia europea per i cambiamenti climatici, approvata dalla Commissione con Comunicazione del 16 aprile 2013, indica le misure dirette a ridurre il rischio derivante dall'impatto dei cambiamenti climatici. In particolare si v. p. 25 e p. 113.



sione, nelle sue diverse accezioni<sup>64</sup>, l'approccio partecipativo che lo caratterizza durante tutto il suo percorso di ideazione e attuazione, la possibilità di utilizzarlo per definire o puntualizzare gli interventi su scala locale, o a livello "micro" e quindi la *proximità* del livello decisionale a quello di attuazione<sup>65</sup>, potrebbero divenire gli elementi chiave per una sua riscoperta.

Le diverse tipologie di contratti di fiume poste in essere in questi anni possono offrire elementi o schemi di buone pratiche di integrazione e di *governance* in quanto senz'altro testimoniano la possibilità di coinvolgere molti attori, portatori di interessi o punti di vista complementari ma anche contrapposti, in un percorso caratterizzato da definizione di scelte condivise, verso obiettivi da perseguire in sinergia<sup>66</sup>. In molti casi l'informazione e il coinvolgimento degli *stakeholders* ha infatti messo in moto un virtuoso meccanismo di responsabilizzazione collettiva per il raggiungimento di risultati concreti<sup>67</sup>. L'Osservatorio appena costituito a livello nazionale<sup>68</sup> ap-

---

<sup>64</sup> Nella Carta dei CdF, tra i "principi ispiratori" si trova la "Sussidiarietà orizzontale e verticale" così declinata: «Nei Contratti di Fiume il coordinamento tra attori istituzionali si sviluppa in due diverse forme, una di carattere orizzontale, ovvero tra soggetti istituzionali di pari livello, ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei; una di carattere verticale, cioè tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza. Il coordinamento orizzontale presuppone innanzitutto che, su scala locale, si diffondano forme efficaci di collaborazione tra amministrazioni e cittadini, loro associazioni o categorie; il coordinamento verticale si basa sul principio di sussidiarietà tra istituzioni (Comuni, Comunità Montane, Parchi, Province, Regioni, Autorità di bacino/distretto, Stato, Unione Europea), anche con modalità che coinvolgano contestualmente più livelli territoriali superando le difficoltà talora indotte dalla frammentarietà delle competenze istituzionali e territoriali».

<sup>65</sup> Nei CdF si può parlare di «proximità geografica, organizzativa, istituzionale». Cfr., per tale profilo, M. BERCTONCIN, A. PASE, D. QUARTIDA, *Geografie di prossimità. Prove sul terreno*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 182. L'esperienza dei CdF si pone dunque perfettamente in linea con il *considerando* 13° della direttiva quadro Acque che afferma come «le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque». Il principio di prossimità com'è noto, non è nuovo alla materia ambientale ed è espressamente enunciato anche in tema di "rifiuti" con lo scopo specifico di limitarne la movimentazione: lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero di quelli urbani indifferenziati deve avvenire «in uno degli impianti più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (...): cfr. reg. (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti e art. 182.-*bis* Codice ambiente dedicato a "Principi di autosufficienza e prossimità".

<sup>66</sup> Si parla espressamente del CdF come strumento di "composizione dei conflitti" nel CdF del Fiume Feltrino che delinea il processo di costruzione del CdF come fondato «sul confronto e sulla negoziazione tra tutti gli attori e i cittadini coinvolti, con l'obiettivo di identificare conflitti ambientali di uso delle risorse o di altra natura e quindi di attivare processi di composizione dei conflitti, integrati nei contenuti e condivisi nelle modalità di decisione, attraverso la riqualificazione ambientale e territoriale, la responsabilizzazione delle comunità locali, la formazione e l'educazione al benessere durevole» [cdca.it/it/archives/15098](http://cdca.it/it/archives/15098).

<sup>67</sup> Non esita a definire l'esperienza dei contratti di fiume «un'eccezione al panorama deludente della partecipazione che caratterizza il nostro Paese». V. MOLASCHI, *op. cit.*, p. 161.

<sup>68</sup> V. *supra*, n. 12.

pare un'occasione da non perdere per fare tesoro delle esperienze maturate nell'ambito delle diverse realtà regionali, per diffondere le caratteristiche delle iniziative di successo<sup>69</sup>, per rispondere in modo adeguato alle necessità di "formazione" proprie di alcune regioni finora rimaste marginali al fenomeno, nella convinzione che l'implementazione di questa strategia operativa a scala di bacino possa configurarsi come un laboratorio per la sperimentazione di modelli da applicare anche a livello di distretto.

---

<sup>69</sup> Il Contratto di Fiume del Serchio, individuato come buona pratica per la gestione sostenibile dell'acqua, è stato l'unico esempio europeo analizzato nell'ambito della Giornata Mondiale dell'Acqua a New York il 20 marzo 2015. In tale occasione è stato presentato, in anteprima mondiale, il rapporto intitolato "*Water for a Sustainable World*" che analizza i legami tra l'acqua e le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, economica, sociale e ambientale. Nell'allegato al Rapporto: "*Facing the challenges – Case studies and Indicators*" viene appunto studiato il CdF del Serchio.

EUGENIO CALICETI

## LA REGOLAZIONE DELL'USO DI PRODOTTI FITOSANITARI, TRA FONTI COMUNITARIE, STATALI E LOCALI

SOMMARIO: 1. L'impatto dei prodotti fitosanitari su interessi giuridicamente protetti. – 2. La disciplina sull'immissione in commercio e sull'uso di prodotti fitosanitari. – 2.1 L'autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario: il reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009. – 2.2 La politica comunitaria sull'uso sostenibile dei pesticidi: la direttiva 2009/128/CE. – 2.3 La politica nazionale sull'uso sostenibile dei pesticidi. – 2.4 Le politiche locali sull'uso sostenibile dei pesticidi: il caso della Provincia di Trento e del Comune di Malosco. – 3. Sul rapporto tra le fonti alla luce del principio di precauzione. – 3.1 Sul divieto generale di utilizzazione di prodotti tossici nel territorio comunale. – 3.2 Sui divieti finalizzati alla tutela della proprietà e della libertà di iniziativa economica. – 3.3 Sul divieto di trattamento di aree adiacenti a fondi utilizzati per la produzione di alimenti destinati all'immissione in commercio. – 4. Note conclusive: differenziazione dell'ordinamento e principio di precauzione.

1. I prodotti fitosanitari sono composti utilizzati nell'esercizio di attività agricola per garantire il buono stato di salute delle colture ed evitare il propagarsi tanto di malattie, quanto di agenti infestanti. Il loro uso ha concorso, assieme alla circolazione delle varietà frutto del miglioramento agricolo, ad un sostanziale incremento della produzione e della produttività evocato con la locuzione “rivoluzione verde”<sup>1</sup>. La tendenza che, a livello mondiale, caratterizza la diffusione di tali prodotti è ancora segnata da un forte incremento<sup>2</sup>, nonostante le esternalità negative che il loro uso produce su interessi giuridicamente protetti.

---

<sup>1</sup> Si veda G. FEDERICO, *Breve storia economica dell'agricoltura*, Bologna, 2009; S. SALVI, *La “rivoluzione verde” di Nazareno Strampelli*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2009, 3, pp. 107-121.

<sup>2</sup> A tal riguardo risulta interessante prendere in considerazione alcuni dati statistici che rappresentano il consumo di erbicidi e insetticidi in un paese, il Mozambico, che risulta interessato da un processo di progressiva integrazione al mercato agricolo mondiale. In termini assoluti, nel 1994, risulta che le tonnellate di ingrediente attivo contenuto negli erbicidi utilizzati erano pari a 2,87. Il medesimo dato, rilevato nel 2011, corrisponde a 442,24 tonnellate di ingrediente attivo. Nell'arco di meno di due decenni si è avuto un incremento esponenziale

L'uso di fitofarmaci può, in primo luogo, incidere negativamente sullo stato di conservazione di diverse matrici ambientali: si pensi a fenomeni di inquinamento idrico, alla contaminazione del suolo e alla diminuzione della sua fertilità, nonché alle conseguenze che il loro uso comporta per le specie e le varietà non-bersaglio<sup>3</sup>.

L'uso di fitofarmaci può, in secondo luogo, incidere sull'interesse alla protezione della salute pubblica<sup>4</sup>. Il deterioramento dello *status* qualitativo in cui versano le matrici ambientali – quali acqua, suolo, flora e fauna – può riflettersi, anche se non in via automatica, in una diminuita protezione della salute pubblica, interesse autonomamente individuato e egualmente tutelato dall'ordinamento. Tale deterioramento può infine incidere sulla sicurezza alimentare nel momento in cui le medesime matrici ambientali siano coinvolte nelle attività rivolte alla produzione di alimenti o mangimi. La dispersione di fitofarmaci, ossia ciò che viene comunemente denominato effetto deriva, può influire sul ciclo biologico dei capi di bestiame destinati alla produzione di latte o di carne, ove essi siano ospitati in ricoveri prossimi ai luoghi trattati o vengano alimentati con prodotti agricoli interessati accidentalmente dai trattamenti.

L'uso di fitofarmaci può, in terzo luogo, produrre una violazione del

---

di +15.408,05%. Di minor consistenza, ma egualmente significativo, l'incremento avutosi, nel medesimo Paese e nello stesso arco temporale, con riferimento all'uso di insetticidi. Le 27 tonnellate di ingrediente attivo, consumato statisticamente nel 1994, aumentano fino a 200 tonnellate nel 2011. Il relativo incremento è pari a +739,74%. Pur considerando che in parte tale dato possa discendere da una inesatta rappresentazione statistica della realtà, esso manifesta una tendenza comunque significativa. Si potrebbe interpretare tale dato come la conseguenza di un aumento delle aree utilizzata per scopi agricoli, ma seppur tale dato cresca dai 47,8 milioni di ha, rilevato nel 1994, ai 49,95 milioni del 2011, si può agevolmente riscontrare come il tasso di incremento, pari a un +0.4%, sia infinitamente inferiore rispetto quello conosciuto dall'uso delle due tipologie di fitofarmaco considerate. È ragionevole concludere che una percentuale sempre maggiore del suolo utilizzato per scopi agricoli venga coltivato ricorrendo a pratiche che si avvalgono di tecniche "modernamente" intensive, caratterizzate da un alto consumo di *input* chimici, in detrimento delle pratiche tradizionali.

<sup>3</sup> Particolarmente attuale il dibattito sull'impatto che l'uso di pesticidi manifesta sulle api. A riguardo si segnala EFSA, *Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees*, 2014, disponibile all'indirizzo <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2013.3295/epdf>.

<sup>4</sup> Con la nozione di sanità pubblica, o igiene pubblica, si esprimono «finalità e obiettivi di tipo obiettivo, altri e diversi rispetto alla protezione delle (ormai tradizionali) posizioni di vantaggio della persona. Da un certo punto di vista, si potrebbe affermare che si riconoscono e promuovono, su questo terreno, gli interessi dello stato-comunità così come obiettivamente rilevati e pertanto garantiti nella loro dimensione più squisitamente collettiva» (R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in S. RODOTÀ, P. ZATTI (diretto da), *Trattato di bio-diritto*, V, Milano, 2010, pp. 12-13. Si veda anche F. FONDERICO, *Igiene pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, p. 711.

diritto alla salute e a prodotti salubri, da un lato, e del diritto alla proprietà e al libero esercizio di attività economica dall'altro.

Sotto il primo profilo l'uso di prodotti fitosanitari può incidere negativamente sul diritto alla salute di chi dimora nei pressi dei luoghi in cui avviene l'irroramento, o di chi accede, per esempio, a servizi idrici che si alimentano da fonti divenute, nel corso del tempo, inidonee per il consumo umano a fronte di fenomeni di contaminazione conseguenti all'esercizio di attività agricola. Allo stesso modo i trattamenti fitosanitari possono contaminare prodotti agricoli non immessi in commercio e destinati all'autoconsumo, incidendo direttamente sulla salute di chi se ne alimenta. L'uso di prodotti fitosanitari, inoltre, può ledere il diritto di accedere a prodotti salubri nel momento in cui non siano rispettati gli standard prescritti per immettere in commercio un prodotto con riferimenti ai residui tollerati<sup>5</sup>.

L'uso di fitofarmaci e la dispersione incontrollata di tali prodotti producono, sotto il secondo profilo, una limitazione della libertà di cui ogni agricoltore dovrebbe disporre nel momento in cui decide quale tipo di agricoltura praticare, se convenzionale o biologica. Sono problemi riconducibili alla nozione di coesistenza, elaborata per regolare i rapporti tra chi esercita attività agricola avvalendosi di sementi geneticamente modificate e chi, invece, pratica un tipo di agricoltura convenzionale o biologica<sup>6</sup>. I limiti posti alle possibili attività che possono essere svolte per mezzo del fondo implicano una diminuzione del valore venale che può essergli attribuito e, quindi, una indiretta lesione del diritto di proprietà.

Questi tre aspetti – un primo riconducibile alla tutela dell'interesse ambientale-sanitario, quale bene giuridico protetto dall'ordinamento, un secondo relativo alla lesione del diritto alla salute di chi risiede nei pressi dei suoli irrorati o si alimenta di prodotti accidentalmente sottoposti a un trattamento, un terzo riferibile ai danni civili conseguenti alla limitazione del diritto al libero esercizio di attività economica e alla lesione del diritto di proprietà – vengono ad essere bilanciati nella disciplina comunitaria riferi-

---

<sup>5</sup> I limiti di legge dei residui di pesticidi nei cibi sono contenuti nel reg. (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio.

<sup>6</sup> Sul concetto di coesistenza, si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione concernente l'applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza di colture geneticamente modificate e l'agricoltura convenzionale e biologica*, Bruxelles, 2006, COM (2006) 104 def.; COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche*, Bruxelles, 2010, 2010/C 200/01.

bile all'autorizzazione e all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari (reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009), e nella politica comunitaria finalizzata a promuovere un uso sostenibile dei pesticidi (direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009)<sup>7</sup>. Tale politica è stata poi attuata sia livello nazionale che locale.

L'immissione in commercio di prodotti fitosanitari e il loro uso risultano quindi disciplinati da un sistema complesso e stratificato di norme. L'analisi di tale quadro induce a interrogarsi, in primo luogo, sul rapporto che sussiste tra le differenti fonti che regolamentano questo settore e se, in secondo luogo, il principio di precauzione incida su di una allocazione ragionevole delle competenze inibendo il completo assorbimento delle competenze degli enti locali a fronte di una chiamata in sussidiarietà a livello ora comunitario, ora statale, ora regionale.

2. La disciplina settoriale riferibile ai prodotti fitosanitari è caratterizzato da una certa complessità. Da un lato vi sono le disposizioni del reg. (CE)

---

<sup>7</sup> Tale politica si pone in continuità con un intervento comunitario rivolto a diminuire l'uso di tali prodotti. Basti citare l'art. 2, comma 1°, lett. a), reg. (CEE) del 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente, e con la cura dello spazio naturale, che prevede la possibilità di introdurre «aiuti destinati agli imprenditori agricoli che assumano», tra gli altri, l'impegno a ridurre «l'impiego di concimi e/o fitofarmaci».

Il successo di tale intervento è ben rappresentato dai dati statistici contenuti in FAOSTAT (<http://www.fao.org/faostat/en/#home>) e riferibili al consumo di erbicidi e insetticidi in Francia e Italia.

Nel primo il consumo di erbicidi ha subito una contrazione pari a circa il 25%, passando dalle 37.429 tonnellate di ingrediente attivo consumato nel 1990 alle 27.833,60 rilevate nel 2013. Inferiore, ma equiparabile, il tasso di decremento dell'uso dei medesimi prodotti registrati in Italia nello stesso periodo, quantificabile in un -19,9%, passando dalle 9.602 tonnellate di ingrediente attivo (1990) alle 7.690 tonnellate (2013).

Con riferimento agli insetticidi, invece, tra il 1990 e il 2013 si è avuto in Francia un decremento pari al 69,94% (11.039 tonnellate di ingrediente attivo nel 1990 contro le 3.318,30 tonnellate rilevate nel 2013), mentre in Italia si è avuta una medesima tendenza, seppur consistentemente meno accentuata, con una riduzione eguale al 27,83% (12.074 tonnellate di ingrediente attivo nel 1990, scese a 8.713 tonnellate nel 2013).

Tali dati devono essere letti in concomitanza con la progressiva riduzione della superficie agricola e con il tendenziale incremento dei suoli coltivati attraverso metodi biologici. Se i terreni destinati a attività agricola si sono ridotti, in Francia, quasi del 6% (dai 30,592 milioni di ha nel 1990 ai 28,773 milioni di ha nel 2013) e, in Italia, del 19% (dai 16,84 milioni di ha del 1990 si è giunti ai 13,63 milioni di ha), ancor minori appaiono le superfici sulle quali i medesimi prodotti possono essere utilizzati, a fronte dell'aumento (+199% in Francia, +38% Italia) dell'area occupata da coltivazione organica. Dai dati riportati è possibile desumere che il tasso di riduzione dell'uso di insetticidi e erbicidi sia dovuto tanto alla diminuzione della terra utilizzata per scopi agricoli, quanto ad un processo in cui l'attività agricola ha vissuto un processo di tendenziale estensivizzazione.

21 ottobre 2009, n. 1107/2009, relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari. Dall'altro lato vi sono le fonti che delineano una politica comunitaria finalizzata a promuovere un uso sostenibile dei pesticidi, tra i quali figurano anche i fitofarmaci<sup>8</sup>. Rileva in tal senso la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009. A livello nazionale la direttiva 2009/128 è stata implementata con il d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, che ha trovato a sua volta una ulteriore attuazione nel Piano di azione nazionale, allegato al d.m. 22 gennaio 2014, emanato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Le competenze assegnate a Regioni e Province autonome tanto dal decreto legislativo, quanto dal Piano di azione, sono circoscritte limitatamente alla «tutela dell'ambiente acquatico e dell'acqua potabile», alla «riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e dei relativi rischi nei Siti Natura 2000 e nelle aree naturali protette». L'esercizio di tale competenza deve avvenire nel rispetto delle Linee guida approvate con decreto interministeriale 10 marzo 2015.

Da un lato, quindi, è stato individuato a livello comunitario, attraverso fonte regolamentare, uno standard procedurale e dei criteri valutativi armonizzati cui ricorrere per autorizzare un fitofarmaco, e che possono condurre, come si vedrà in seguito, alla definizione di differenti standard sostanziali di tutela adottati nei diversi stati. Dall'altro lato, invece, attraverso la direttiva, si è imposta, a livello statale, l'introduzione di una politica tesa alla progressiva diminuzione dell'impatto che l'uso dei fitofarmaci produce sull'ambiente e sulla salute pubblica, anche ove il loro uso sia stato autorizzato.

Tutta la disciplina settoriale è ispirata al principio di precauzione, che trova notoriamente applicazione in tutti quegli ambiti ove «neppure la più seria istruttoria scientifica sia in grado di fornire delle certezze riguardo ai pericoli, agli oneri e agli effetti collaterali connessi ad una determinata attività»<sup>9</sup>. Tre sono gli ambiti nei quali tale incertezza può palesarsi: ove la

---

<sup>8</sup> I due termini – pesticida e prodotto fitosanitario – sono comunemente utilizzati come sinonimi. A fini statistici, la FAO riconduce alla nozione di pesticida «gli insetticidi, i fungicidi, i disinfettanti ed ogni sostanza o mix di sostanze destinato a prevenire, distruggere, controllare epidemie, incluse quelle portatrici di malattie pericolose per l'uomo o per gli animali, specie indesiderate animali o vegetali (...), le sostanze che possono essere somministrate ad animali per il controllo di insetti, aracnidi, parassiti». I danni causati interferiscono «con la produzione, i processi produttivi, lo stoccaggio, il trasporto o la vendita di alimenti, prodotti agricoli, legno e relativi prodotti o mangimi» (FAO, *Summary of World Food and Agricultural Statistics*, Roma, 2005).

<sup>9</sup> A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Agg., II, 2008, p. 671. In dottrina si veda M. ANTONIOLLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, RIDPC, 2007, 51 ss.; A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto*

previsione degli eventi sia connessa a leggi statistiche, da cui deriva «una prognosi che non è provvista di quella certezza propria della logica deduttiva, e non è esclusa la possibilità del contrario»; ove manchino «informazioni o riscontri sufficienti per formulare una prognosi ragionevolmente affidabile, e ciò sia perché ci si trova di fronte problemi nuovi, o a tecnologie mai applicate prima»; infine quando «i riscontri acquisiti vengano valutati diversamente all'interno della comunità scientifica, e pertanto si prestino a una diversa stima del rischio»<sup>10</sup>.

Occorre precisare che difficilmente il principio risulta capace di «imporre uno statuto di valori e di garanzie al fine di assicurare un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente»<sup>11</sup>. Esso «non contribuisce a determinare la soglia di rischio, o, se si preferisce, il livello di tutela che si ritiene accettabile (...) ma lascia aperta la scelta che va dal divieto, all'incentivo, al consenso informato»<sup>12</sup>. In tale senso l'applicazione di tale principio permette al regolatore tanto di imporre un'azione inibente, come quella che viene spesso auspicata da chi ne invoca la prescrittività, quanto un intervento «facoltizzante»<sup>13</sup>. Tutto verte sull'accettabilità del rischio, questione che, è bene sottolineare, «dipende da una decisione prettamente politica»<sup>14</sup>. I margini discrezionali che quindi competono al decisore politico sono ampi, e un discostamento tra le determinazioni che quest'ultimo assume e quelle auspiccate tanto da parte del mondo scientifico, quanto dalla società civile, difficilmente assume un rilievo strettamente giuridico, testimoniando al più un problema a monte, ossia un corto circuito nei meccanismi della rappresentanza politica. Tanto il reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009, quanto la direttiva 2009/128/CE rappresentano la cornice nella quale tale ampia discrezionalità può essere legittimamente esercitata, ora da autorità comunitaria, ora da autorità statale o sub-statale, nell'ambito di una armonizzazione finalizzata non solo a proteggere l'interesse ambientale o sanitario, ma anche a «salvaguardare le libertà su cui si fonda il mercato interno»<sup>15</sup>.

---

*internazionale e comunitario*, Milano, 2006; L. BUTTI, *The Precautionary Principle in Environmental Law*, Milano, 2007; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; L. KRÄMER, *Principi comunitari per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2002; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004.

<sup>10</sup> A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Agg., II, 2008, p. 692.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 689.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 691.

<sup>13</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 683-684.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 672.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 677.



2.1 Lo scopo del regolamento è quello di «assicurare un livello elevato di protezione sia della salute umana e animale sia dell'ambiente, salvaguardando nel contempo la competitività dell'agricoltura della Comunità»<sup>16</sup>. Il contemperamento tra questi interessi deve essere orientato alla luce di una tendenziale prevalenza dell'obiettivo di «proteggere la salute umana e animale e l'ambiente rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale»<sup>17</sup>. Il regolamento, infine, si pone come obiettivo quello di creare le condizioni affinché le «autorizzazioni rilasciate da uno Stato membro [siano] accettate dagli altri Stati membri aventi condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali (comprese quelle climatiche) comparabili»<sup>18</sup>.

La procedura individuata nel regolamento per autorizzate l'immissione in commercio di un fitofarmaco è distinta in due fasi: una prima di competenza comunitaria e riferita alla approvazione della sostanza attiva contenuta nel prodotto destinato ad una successiva immissione in commercio; una seconda di competenza statale, nella quale si ha la specifica autorizzazione all'immissione in commercio e all'uso di un fitofarmaco.

Una sostanza attiva può essere approvata a determinate condizioni: essa non deve produrre «effetti nocivi per la salute umana o animale o l'ambiente»<sup>19</sup>, alla luce del principio di precauzione. Ciò significa che la sua autorizzazione può avvenire anche ove si attui una riduzione degli effetti nocivi sull'ambiente ad un «livello tollerabile». A tal fine l'approvazione di una sostanza attiva può essere associata non solo a prescrizioni circa la sua purezza o il grado di impurità tollerato, ma anche alle modalità e condizioni di impiego, «tenendo conto delle condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali in questione, comprese quelle climatiche», nonché all'obbligo di predisporre «misure di mitigazione del rischio»<sup>20</sup>. La procedura di approvazione, nella quale viene coinvolta la AESA, si conclude con una decisione della Commissione, che assume la veste di regolamento.

A questa prima fase segue una seconda, nella quale si ha l'autorizzazione, da parte di autorità statale e secondo criteri armonizzati, all'immissione in commercio e all'uso di un prodotto fitosanitario nel rispettivo territorio<sup>21</sup>. Il mantenimento di una competenza statale rispetto all'autorizzazione all'immissione in commercio e all'uso trova giustificazione sulla base della

---

<sup>16</sup> *Considerando 8°*, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>17</sup> *Considerando 24°*, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>18</sup> *Considerando 29°*, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>19</sup> Art. 4, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>20</sup> Art. 6, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>21</sup> Art. 28, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

diversità delle «condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali (comprese quelle climatiche)» nelle quali un medesimo prodotto può esser utilizzato, e delle specifiche modalità nelle quali i «prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive possono essere formulati»<sup>22</sup>. Le differenti condizioni nelle quali può avvenire l'impiego di fitofarmaci giustificano anche la suddivisione del territorio dell'Unione in differenti zone, cui appartengono paesi dalle condizioni agronomiche affini<sup>23</sup>. Proprio alla luce della variabilità delle condizioni agronomiche regionali, si mantiene in capo agli Stati la facoltà di «applicare il principio di precauzione quando sul piano scientifico vi siano incertezze quanto ai rischi che i prodotti fitosanitari che devono essere autorizzati nel loro territorio comportano per la salute umana e animale o l'ambiente»<sup>24</sup>. È interessante notare che il riconoscimento di una autonoma e sussidiaria competenza statale sulla valutazione e gestione del rischio avviene seppur l'immissione in commercio e l'uso di un prodotto già autorizzato in un altro Stato membro “debba” – o meglio dovrebbe essere ai sensi di un principio di mutuo riconoscimento implicitamente affermato – essere autorizzato.

Da un punto di vista procedurale, il provvedimento di autorizzazione di un fitofarmaco deve essere richiesto allo Stato o agli Stati nei quali si vuole procedere all'immissione o all'uso. Si può avere, quindi, un procedimento nel quale vengono ad essere coinvolte diverse autorità nazionali e che si potrà concludere non solo con più provvedimenti, uno per ogni autorità nazionale coinvolta, ma con determinazioni dai contenuti differenti. Nel caso in cui vi fosse una domanda di autorizzazione che coinvolgesse più Stati, uno tra di essi istruisce il procedimento, producendo la documentazione sulla base della quale verranno poi assunte, da parte di ogni autorità nazionale, le rispettive determinazioni. Nel procedimento non sono coinvolte solo le autorità degli Stati per i quali si richiede l'autorizzazione, ma anche tutti gli Stati appartenenti alla medesima regione agricola<sup>25</sup>, che a titolo partecipativo possono presentare osservazioni di cui l'autorità precedente nazionale dovrà tener conto nell'autorizzare, per il proprio terri-

---

<sup>22</sup> *Considerando* 23°, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>23</sup> Si veda l'allegato I al reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009. Il territorio dell'Unione viene suddiviso in una zona nord (Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Finlandia, Svezia), una centrale (Belgio, Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Regno Unito) e una meridionale (Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Malta, Portogallo).

<sup>24</sup> Art. 1, n. 4, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>25</sup> Art. 36, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

torio, l'immissione in commercio e l'uso del prodotto. La partecipazione vuole compensare il riflesso che l'avvenuta prima autorizzazione avrà rispetto a Stati terzi, considerato che essa circoscrive il potere discrezionale loro riconducibile, alla luce di un procedimento di tendenziale reciproco riconoscimento, nel valutare se autorizzare o meno l'uso e l'immissione in commercio di un prodotto già in libera pratica in altro Stato membro.

Da un punto di vista sostanziale, l'autorizzazione nazionale viene rilasciata se sono soddisfatti una serie di requisiti, menzionati nell'art. 29, sulla base di criteri anch'essi oggetto di armonizzazione. Seppur il regolamento faccia riferimenti a requisiti, nozione di per sé riferibile ad una mera ricognizione di dati oggettivi, le attività poste in essere dall'autorità nazionale non sono tutte di natura meramente accertativa, ma anche valutativa. Tra le prime, quella di verificare che la sostanza attiva contenuta nel prodotto sia stata preventivamente approvata in sede comunitaria. Tra le seconde, quella di valutare se l'immissione in commercio e l'uso possa produrre, ad esempio, un «effetto inaccettabile sui vegetali o sui prodotti vegetali», oppure «non [abbia] alcun effetto inaccettabile sull'ambiente», questioni già soppesate, sulla base del principio di precauzione, nella precedente fase di approvazione della sostanza attiva, ma che vengono, in seconda battuta, rimesse alla valutazione dell'autorità nazionale competente, alla luce di una autonoma applicazione del principio precauzionale. Ove siano presentate, contestualmente, più domande, le singole autorità nazionali decidono autonomamente, ma sulla base della documentazione presentata dal paese che ha istruito la pratica. Uno Stato membro può imporre condizioni e modalità di uso, o «altre misure di mitigazione del rischio, derivanti dalle particolari condizioni d'uso»<sup>26</sup>. In via residuale, esso può rifiutare l'autorizzazione «se, a motivo delle sue condizioni ambientali o agricole specifiche, ha fondate ragioni per ritenere che il prodotto in questione comporti ancora un rischio inaccettabile per la salute umana o degli animali o per l'ambiente»<sup>27</sup>. È proprio in tale sede che viene ad essere applicato autonomamente, da autorità nazionale, il principio di precauzione, con la conseguente diversificazione degli standard di tutela adottati sul territorio comunitario. La decisione deve essere comunicata alla Commissione, allegando le motivazioni di natura tecnica o scientifica poste alla base della propria decisione.

Ove concessa, l'autorizzazione nazionale – oltre a recepire le indicazioni date con riferimento a restrizioni, modalità e condizioni di impiego, nel

---

<sup>26</sup> Art. 36, n. 3, I co., reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>27</sup> Art. 36, n. 3, II co., reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

regolamento di approvazione della sostanza attiva presente nel prodotto fitosanitario<sup>28</sup> – contiene, in via tendenzialmente obbligatoria<sup>29</sup>, la classificazione relativa alla pericolosità del prodotto, ai sensi della direttiva 1999/45/CE<sup>30</sup> e una puntuale disciplina dell'uso. I profili interessati sono svariati e comprendono «la dose massima per ettaro in ciascuna applicazione», il «periodo tra l'ultima applicazione e il raccolto» e il «numero di trattamenti applicabili in un anno»<sup>31</sup>. L'autorizzazione può disporre, inoltre, anche sull'obbligo di «informare, prima dell'uso del prodotto, i vicini che potrebbero essere esposti alla nebulizzazione dovuta alla deriva e che abbiano chiesto di essere informati»<sup>32</sup>, nonché sulla categoria, professionale o meno, abilitata a maneggiare il prodotto, ove non già disposto tra le condizioni di impiego della sostanza attiva in sede di approvazione comunitaria.

Nel caso in cui vi sia stata una precedente autorizzazione rilasciata da uno Stato membro opera, seppur in maniera fortemente limitata, un principio di mutuo riconoscimento. Il titolare di una autorizzazione può infatti richiedere, «per lo stesso prodotto fitosanitario, lo stesso uso e in base a pratiche agricole comparabili»<sup>33</sup>, una autorizzazione presso un altro Stato membro. A fronte di tale richiesta – alla luce di una «procedura del riconoscimento reciproco» – lo Stato interessato «autorizza il prodotto fitosanitario in questione alle stesse condizioni dello Stato membro che [ha esaminato] la domanda»<sup>34</sup>. Un operatore economico che ha già ottenuto una autorizzazione presso le autorità di uno Stato, potrà richiedere, quindi, un provvedimento analogo presso le autorità nazionali di un altro Stato, a prescindere dall'appartenenza alla medesima zona agronomica<sup>35</sup>, stante l'ob-

---

<sup>28</sup> Art. 31, n. 2, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>29</sup> In tal senso pare correttamente interpretabile il “se del caso” con cui si introducono alcuni elementi che sono contenuti nell'autorizzazione, ai sensi dell'art. 31, n. 3, diversamente da quelli, invece, che essa può contenere, secondo l'art. 31, n. 4.

<sup>30</sup> Direttiva 1999/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 1999, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi.

<sup>31</sup> Art. 31, n. 3, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>32</sup> Art. 31, n. 4, lett. b), reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>33</sup> Art. 40, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

<sup>34</sup> L'interpolazione operata nella citazione risolve una incoerenza interna nella formulazione dell'articolo. Nella versione ufficiale, infatti, lo stato membro «autorizza il prodotto fitosanitario in questione alle stesse condizioni dello Stato membro che esamina la domanda». La domanda è stata già esaminata, trattando l'articolo del riconoscimento del provvedimento di altro stato membro, che non può che essere precedente.

<sup>35</sup> La procedura di mutuo riconoscimento opererebbe, a prima vista, solo in determinati casi, che però risultano essere quasi onnicomprensivi. Esso, oltre ad operare in casi di uso

bligo in capo allo Stato, per come disposto dal regolamento, di concederlo. Considerata la natura giuridica che caratterizza i regolamenti, siamo di fronte ad un diritto pretensivo riconosciuto dall'ordinamento comunitario a chi ha già ottenuto una precedente autorizzazione all'immissione in commercio e all'uso di un fitofarmaco. Pur a fronte di un tendenziale obbligo di procedere all'autorizzazione del prodotto, permane la possibilità per uno Stato di onerare il titolare di ulteriori condizioni e, ipotesi residuale, quella di rifiutare l'autorizzazione «se, a motivo delle sue condizioni ambientali o agricole specifiche, ha fondate ragioni per ritenere che il prodotto in questione comporti ancora un rischio inaccettabile per la salute umana o degli animali o per l'ambiente»<sup>36</sup>. È proprio in tale sede che viene ad essere applicato, da autorità nazionale, il principio di precauzione, anche se l'esercizio di una discrezionalità politico-amministrativa viene fortemente limitata sia da un principio di proporzionalità che da un principio di ragionevolezza. È facile intuire che le argomentazioni poste alla base del provvedimento di diniego siano ritenute legittime solo a fronte di una base scientifica "forte", assumendo quale parametro di riferimento quanto statuito dalla AESA in sede di approvazione della sostanza attiva contenuta nel fitofarmaco, e ove non eccessivamente generiche rispetto alle specifiche condizioni agricole e ambientali che giustificano la decisione nazionale.

2.2 La direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi. Emanata sulla base giuridica offerta dall'allora art. 174, oggi 191 TFUE, è finalizzata alla «integrazione nelle politiche comunitarie di un elevato livello di protezione ambientale secondo il

---

confinato (art. 40, n. 1, lett. *c*), si applica al riconoscimento di una autorizzazione emanata da un paese a prescindere che esso appartenga o meno alla medesima zona, come definita nell'allegato I. L'unico caso che risulta escluso è quello in cui il titolare di una precedente autorizzazione richieda ad un paese appartenente ad una zona differente una autorizzazione al solo fine di avvalersi «del riconoscimento reciproco in un altro Stato membro della stessa zona» (art. 40, n. 1, lett. *b*). La norma si presenta illogica: da un lato la procedura di reciproco riconoscimento trova applicazione indistintamente tanto tra paesi della medesima zona agricola quanto rispetto a paesi di zona agricola diversa; dall'altro lato si suggerisce che la procedura di mutuo riconoscimento operi in modo diverso – con automatismi e semplificazioni – a seconda che i paesi coinvolti appartengano alla medesima zona, oppure a zone diverse. La norma in questione pare essere giustificata solo dalla finalità di evitare un raggiramento di eventuali maggiori oneri, che in verità non compaiono nella norma, giustificati dal sussistere di condizioni agronomiche difformi nelle quali il prodotto dovrebbe essere utilizzato e commercializzato.

<sup>36</sup> Art. 36, n. 3, 2° comma, reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009.

principio dello sviluppo sostenibile»<sup>37</sup> ed obbliga gli Stati a predisporre un piano di azione per mezzo del quale promuovere un utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari. Tale fine deve essere perseguito attraverso una politica, complementare rispetto a quanto statuito con il reg. n. 2009/1107, che definisce obiettivi programmatici, incentivi e prescrizioni.

A livello programmatico, le autorità nazionali devono istituire un piano d'azione che individui gli «obiettivi, le misure e i tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente»<sup>38</sup>. Tale piano si presenta complementare rispetto alle prescrizioni allegate all'autorizzazione all'immissione in commercio e all'uso di un fitofarmaco, in quanto ciò che viene preso in considerazione è l'effetto cumulativo che le innumerevoli emissioni di quel prodotto presentano in un determinato contesto territoriale, aspetti che, quindi, non possono essere pienamente considerati nell'autorizzazione puntualmente rilasciata ai sensi di reg. n. 2009/1107. Il piano costituisce il risultato di una operazione di bilanciamento, nel quale deve essere tenuto in debita considerazione non solo l'interesse ambientale, ma anche «l'impatto sanitario, sociale, economico (...) delle misure previste»<sup>39</sup>.

Gli obiettivi individuati dalla direttiva, e che debbono essere trasposti nel piano nazionale, sono perseguiti, come si è detto, attraverso strumenti di natura differente.

Vi sono da un lato incentivi, finalizzati ad «incoraggiare lo sviluppo e l'introduzione della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi al fine di ridurre la dipendenza dall'utilizzo di pesticidi»<sup>40</sup>. In tale ipotesi si ricorre a strumenti economici, che «possono svolgere un ruolo fondamentale nel conseguimento degli obiettivi in materia di uso sostenibile dei pesticidi»<sup>41</sup>, fatta salva la compatibilità di tali strumenti rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato. Tra questi vi sono le «misure appropriate per incentivare una difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi, privilegiando ogniqualvolta possibile i metodi non chimici»<sup>42</sup>, nonché quelli volti a «incoraggiare gli utilizzatori professionali ad applicare su base volontaria gli orientamenti specifici per coltura o settore ai fini della difesa integrata»<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> *Considerando* 23°, direttiva 2009/128/CE.

<sup>38</sup> Art. 4, n. 1, direttiva 2009/128/CE.

<sup>39</sup> Art. 4, n. 1, comma 4°, direttiva 2009/128/CE.

<sup>40</sup> Art. 4, n. 1, direttiva 2009/128/CE.

<sup>41</sup> *Considerando* 4°, direttiva 2009/128/CE.

<sup>42</sup> Art. 14, n. 1, direttiva 2009/128/CE.

<sup>43</sup> Art. 14, n. 5, direttiva 2009/128/CE.

Le disposizioni prescrittive, invece, toccano quattro ambiti: la formazione degli operatori che vendono o usano i fitofarmaci; il controllo e l'ispezione dei macchinari utilizzati per effettuare i trattamenti; l'individuazione di aree nelle quali vietare o condizionare l'uso di fitofarmaci; le modalità attraverso cui esercitare attività agricola. Esse possono essere distinte tra quelle rivolte allo Stato e alle sue articolazioni, e quelle che impongono allo Stato di introdurre, nel proprio ordinamento, obblighi e standard comportamentali dovuti da soggetti.

Incombe sullo Stato membro, in primo luogo, l'obbligo di predisporre un sistema di formazione e di addestramento che deve coinvolgere «gli utilizzatori professionali, i distributori e i consulenti»<sup>44</sup>. A tal fine lo Stato deve istituire un sistema di certificazione, designando le autorità competenti<sup>45</sup>. La sostenibilità del sistema produttivo agricolo che ricorre all'uso di fitofarmaci dipende, quindi, anche da una opportuna opera di formazione dei soggetti coinvolti nella filiera distributiva. Incombe egualmente sullo Stato membro, in secondo luogo, l'obbligo di istituire meccanismi che rendano possibile certificare il controllo delle apparecchiature professionali utilizzate per effettuare i trattamenti. Ricade, infine, sullo Stato membro l'obbligo di adottare le misure necessarie per tutelare non solo «l'ambiente acquatico e le fonti di approvvigionamento di acqua potabile»<sup>46</sup>, pure attraverso l'imposizione di misure di mitigazione o aree di rispetto, ma anche le «aree utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili», quelle protette ai sensi della direttiva 2000/60, nonché i lavoratori agricoli in conseguenza di un trattamento applicato recentemente<sup>47</sup>.

Incombono sui soggetti, a fronte di un intervento normativo da parte dello Stato membro imposto dalla direttiva, gli obblighi: di acquisire una specifica abilitazione per poter utilizzare, vendere, distribuire i prodotti fitosanitari; di ispezionare e controllare, periodicamente, le attrezzature utilizzate professionalmente per l'applicazione dei pesticidi<sup>48</sup>; di evitare l'irruzione aerea quale modalità di applicazione del fitofarmaco<sup>49</sup>; di attuare i «principi generali della difesa integrata riportati nell'allegato III»<sup>50</sup> entro il 1° gennaio 2014. Tra questi la «rotazione colturale», «l'utilizzo di tecniche

---

<sup>44</sup> Art. 5, n. 1, direttiva 2009/128/CE.

<sup>45</sup> Cfr. art. 5, n. 2, direttiva 2009/128/CE.

<sup>46</sup> Art. 11, direttiva 2009/128/CE.

<sup>47</sup> Art. 12, direttiva 2009/128/CE.

<sup>48</sup> Art. 8, direttiva 2009/128/CE.

<sup>49</sup> Art. 9, direttiva 2009/128/CE.

<sup>50</sup> Art. 14, n. 4, direttiva 2009/128/CE.

colturali adeguate», «l'utilizzo di pratiche equilibrate di fertilizzazione», la «protezione e accrescimento di popolazioni di importanti organismi utili»<sup>51</sup>.

2.3 La direttiva è stata trasposta nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, il quale ha individuato nel Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali – in concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – l'autorità nazionale competente ad emanare il Piano di azione nazionale. Gli obiettivi perseguiti riprendono tendenzialmente quelli indicati nella direttiva, introducendo però, quale ulteriore finalità, quella della difesa dei consumatori.

Le uniche questioni su cui dispone il decreto riguardano l'assegnazione delle competenze relative all'implementazione del Piano, nonché l'introduzione di una serie di standard comportamentali.

Sotto il primo profilo, si individuano nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e Bolzano le autorità competenti per «l'attuazione del sistema di certificazione relativo ai requisiti e alle procedure per il rilascio e il rinnovo delle abilitazioni» necessarie per la vendita, l'acquisto e l'utilizzo di prodotti fitosanitari, nonché per esercitare attività di consulenza<sup>52</sup>. Le attività di formazione, che conducono al rilascio da parte di autorità regionale dell'abilitazione, sono conformi a requisiti indicati nel Piano di azione nazionale<sup>53</sup>. Le Regioni e la Province autonome di Trento e Bolzano risultano essere inoltre le autorità competenti, «secondo i propri ordinamenti», ad istituire e garantire «l'esecuzione dei controlli»<sup>54</sup> sulle attrezzature impiegate professionalmente per l'applicazione di fitofarmaci, nel rispetto delle modalità di organizzazione contenute nel Piano<sup>55</sup>.

Sotto il secondo profilo, il decreto rende obbligatoria, per gli utilizzatori professionali di fitofarmaci, l'applicazione dei principi generali della difesa integrata, ripresi dalla direttiva. Essa consiste nella «applicazione di tecniche di prevenzione e di monitoraggio delle infestazioni e delle infezioni, [nel]l'utilizzo di mezzi biologici di controllo dei parassiti, [ne]l ricorso a pratiche di coltivazione appropriate e [nel]l'uso di prodotti fitosanitari che

---

<sup>51</sup> Allegato III, direttiva 2009/128/CE.

<sup>52</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, artt. 8 e 9.

<sup>53</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 7, comma 2°.

<sup>54</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 12, comma 4°.

<sup>55</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 12, comma 3°.



presentano il minor rischio per la salute umana e l'ambiente»<sup>56</sup>. Si dispone, inoltre, un divieto generale di irrorazione aerea, che può essere eventualmente superato per mezzo di specifica autorizzazione rilasciata da autorità regionale, previo parere favorevole del Ministero della salute, solo ove ricorrano specifiche condizioni<sup>57</sup>.

Al di là di tale divieti, il decreto individua gli obiettivi cui deve conformarsi il Piano, nonché gli strumenti cui ricorrere, mantenendosi in capo a Regioni e Province autonome la facoltà di prevedere, nell'implementazione del Piano, misure volte a ridurre o vietare l'uso di prodotti fitosanitari in specifiche aree non contemplate tra quelle già prese in considerazione nel decreto<sup>58</sup>.

Il Piano è stato emanato quale allegato al d.m. 22 gennaio 2014. Il documento è suddiviso in diverse parti, ognuna riferibile ad una specifica azione. Tra queste la formazione per gli utilizzatori, i distributori e i consulenti, nonché le relative prescrizioni; la sensibilizzazione e l'informazione del pubblico; il controllo delle attrezzature; il divieto di irrorazione aerea; interventi per la tutela dell'ambiente acquatico e di aree particolari; la corretta manipolazione e stoccaggio dei prodotti fitosanitari.

Vi sono una serie di misure sostanziali che meritano essere prese in considerazione. Esse possono essere suddivise tra quelle che impongono direttamente, attraverso divieti e obblighi, standard di tutela minimi e quelle che prevedono tanto la facoltà, in capo alle autorità locali, di introdurre misure più restrittive, ove ritenuto opportuno, quanto l'attribuzione di una competenza delle Regioni e delle Province autonome ad emanare una disciplina implementativa, in conformità a linee guida ministeriali.

Gli standard minimi di tutela sono contenuti in una serie di obblighi disposti direttamente dal Piano.

Per le aree normalmente frequentate dalla popolazione, il Piano prescrive, in primo luogo, la riduzione dell'uso dei prodotti fitofarmaci. Tale restrizione si traduce in un divieto di utilizzare prodotti fitosanitari «sui piazzali, su tutte le aree interne e adiacenti alle stazioni ferroviarie, e sulle scarpate ferroviarie adiacenti alle aree abitate o comunque normalmente frequentate dalla popolazione, salvo deroghe stabilite dalle autorità competenti ai fini della tutela della salute pubblica»<sup>59</sup>. Divieto analogo è pre-

---

<sup>56</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 19.

<sup>57</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 13.

<sup>58</sup> D.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, art. 15, comma 6°.

<sup>59</sup> P.to A.5.4, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

scritto per il «tratto di riva che costituisce accesso diretto alle acque di balneazione»<sup>60</sup>.

Sempre con riferimento a zone normalmente frequentate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili, tra le quali «parchi e giardini pubblici, campi sportivi, aree ricreative, cortili e aree verdi all'interno di plessi scolastici, parchi gioco per bambini, superfici in prossimità di strutture sanitarie»<sup>61</sup>, si fa divieto, in secondo luogo, di applicare trattamenti di prodotti tossici o molto tossici in una fascia di trenta metri. Tale distanza viene ridotta a dieci metri ove vengano adottate misure di contenimento della deriva. Nei pressi delle medesime aree non possono essere utilizzati prodotti fitosanitari che abbiano tempi di rientri superiori alle 48 ore. Il Piano riconosce però alle autorità pubbliche, anche locali, la facoltà di imporre standard di tutela più restrittivi.

Il Piano prescrive, in terzo luogo, l'obbligo, per i luoghi normalmente frequentati, di «avvisare la popolazione attraverso l'apposizione di cartelli che indicano, tra l'altro, la sostanza attiva utilizzata, la data del trattamento e la durata del divieto di accesso all'area trattata. La durata del divieto di accesso non deve essere inferiore al tempo di rientro eventualmente indicato nell'etichetta dei prodotti fitosanitari utilizzati e, ove non presente, nelle aree frequentate dai gruppi vulnerabili non può essere inferiore a 48 ore». Per tutelare i lavoratori agricoli, si fa divieto infine di accedere, senza dispositivi di protezione, ai fondi oggetto di trattamento nelle 48 ore successive all'irrorazione<sup>62</sup>.

In quarto luogo, il Piano obbliga gli operatori a segnalare il trattamento, secondo le modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome, quando i fitofarmaci siano applicati in prossimità di «aree potenzialmente frequentate da persone (sentieri natura, percorsi salute, fitness e con attrezzature sportive all'aperto, piste ciclabili, aree di sosta, (...) parchi o giardini pubblici, ai bordi o alle alberature stradali»<sup>63</sup>, riconoscendosi in capo alle Regioni e ad altri enti competenti la facoltà di individuare ulteriori tipologie di aree.

Tali disposizioni non incidono sulla competenza, delegata a Regioni e alla Province autonome, ad assumere, in conformità alle linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con il decreto 10 marzo 2015, misure da applicare per la tutela delle acque potabili, da

---

<sup>60</sup> P.to A.5.3, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

<sup>61</sup> P.to A.5.6, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

<sup>62</sup> P.to A.5.7, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

<sup>63</sup> P.to A.2.2, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

un lato, e per la protezione dell'ambiente acquatico o delle aree protette, dall'altro lato.

Per attuare una tutela delle acque potabili, le Regioni o le Province autonome possono disporre, nelle aree di salvaguardia, la limitazione e/o la sostituzione dei prodotti fitosanitari che possono contaminare le acque destinate al consumo umano<sup>64</sup>.

Per tutelare l'ambiente acquatico, le Regioni o le Province autonome possono, tenendo in debita considerazione «gli obiettivi di qualità ambientale» e gli esiti dei «monitoraggi ambientali», prevedere la riduzione o la eliminazione di fitosanitari classificati tossici per l'ambiente acquatico, nonché l'adozione di misure di mitigazione<sup>65</sup>.

Per tutelare le aree protette, infine, le Regioni e le Province autonome possono emanare, rispetto a aree protette e ai siti Natura 2000 e in accordo, ove istituito, con l'ente gestore, disposizioni circa la restrizione o il divieto di utilizzo di fitofarmaci<sup>66</sup>.

Le misure previste dal Piano perseguono due interessi: un primo di natura sanitaria, declinato nella protezione tanto della salute pubblica quanto del diritto alla salute dei residenti; un secondo di venatura ambientalista. L'analisi delle disposizioni nazionali induce allo svolgimento di alcune considerazioni.

La tutela dell'interesse ambientale legittima, in primo luogo, il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari in prossimità di aree protette o di corpi idrici. In quest'ultimo caso il divieto risulta legittimo nella misura in cui risulti proporzionato e coerente rispetto alla valutazione dello stato in cui esso materialmente versa, e a condizione che i prodotti fitosanitari siano vietati in ragione di una particolare tossicità. Al di là di queste ipotesi, le misure da preferire consistono nella riduzione, o sostituzione, dei prodotti fitosanitari.

In secondo luogo le misure di mitigazione possono essere introdotte per la tutela dell'ambiente acquatico o delle aree protette, e possono risultare utili, quali mezzi di contenimento, per ridurre la fascia obbligatoria che il Piano nazionale individua facendo divieto di utilizzare prodotti fi-

---

<sup>64</sup> P.to A.5.2.2, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

<sup>65</sup> P.to A.5.2.1, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014. Tra le misure menzionate nel decreto 10 marzo 2015, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, compare: la realizzazione e gestione di una fascia di rispetto non trattata (misura 1) pari a almeno 5 metri; la realizzazione di siepi e barriere artificiali (misura 3), di altezza superiore ad un metro di quella della coltura praticata; la realizzazione e gestione di fascia di rispetto vegetata (misura 4), anch'essa di ampiezza pari a cinque metri.

<sup>66</sup> P.to A.5.8.1, Allegato al d.m. 22 gennaio 2014.

tosanitari tossici in aree adiacenti a luoghi normalmente frequentate dalla popolazione.

In terzo luogo risulta chiara l'assenza di qualunque disposizione che possa limitare l'uso di fitofarmaci avendo come finalità quella di proteggere chi pratica un tipo di agricoltura biologica. In questo senso la politica per un uso sostenibile dei fitofarmaci prescinde da un bilanciamento tra le posizioni intersoggettive che vengono toccate dall'esercizio convenzionale di attività agricola.

2.4 Il Piano nazionale è stato implementato, a livello provinciale, con il decreto del presidente della Provincia 23 febbraio 2017, n. 6-59/LEG<sup>67</sup>, regolamento d'esecuzione dell'art. 24, legge 30 dicembre 2015, n. 21<sup>68</sup>.

Il regolamento provinciale stabilisce le fasce di rispetto entro le quali risulta vietato l'utilizzo di prodotti fitosanitari. Il loro uso è permesso solo ad una distanza pari a 30 metri dai luoghi normalmente frequentati dalla popolazione, tipizzati con un elenco che riprende quelli già individuati nel Piano nazionale<sup>69</sup>. Quanto previsto nel Piano nazionale per i soli prodotti tossici, viene quindi esteso, a livello provinciale, a tutti i prodotti fitosanitari, a prescindere dalla loro tossicità. L'introduzione di misure di contenimento riduce rispettivamente a 10 e a 5 metri l'entità della fascia di rispetto da adottare a fronte dell'uso di prodotti tossici o non tossici<sup>70</sup>. Medesimi divieti valgono per quelli che il regolamento definisce "luoghi sensibili", ossia quei «luoghi che in considerazione delle peculiarità orografiche e delle spe-

---

<sup>67</sup> I contenuti del decreto riprendono in buona sostanza quanto statuito nel regolamento allegato alla delibera del 10 febbraio 2017, n. 228, emanata dalla Giunta provinciale, a sua volta sostitutiva della precedente delibera della Giunta provinciale n. 369, del 9 marzo 2015.

<sup>68</sup> Ai sensi del 1° comma, la «Provincia stabilisce con regolamento misure in materia di utilizzo dei prodotti fitosanitari sul territorio provinciale, per prevenire i danni alla salute umana e animale, nel rispetto della normativa europea e nazionale. Tali misure includono, tra l'altro, prescrizioni idonee a mitigare i rischi d'inquinamento e a tutelare aree specifiche del territorio utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili».

<sup>69</sup> Tra questi: «i parchi e i giardini pubblici, compresi i parchi gioco per bambini; i campi sportivi; le aree ricreative quali spazi attrezzati con giochi, panchine, tavoli; le scuole per l'infanzia e gli asili nido compresi gli spazi esterni, opportunamente delimitati, funzionali all'attività della struttura quali aree verdi, piazzali e parcheggi; gli istituti scolastici di qualsiasi ordine e grado compresi gli spazi esterni, opportunamente delimitati, funzionali all'attività del plesso quali aree verdi, piazzali e parcheggi; le strutture che erogano prestazioni sanitarie compresi gli spazi esterni, opportunamente delimitati, funzionali all'attività della struttura quali aree verdi, piazzali e parcheggi; le strutture residenziali che erogano prestazioni socio-sanitarie o assistenziali compresi gli spazi esterni, opportunamente delimitati, funzionali all'attività della struttura quali aree verdi, piazzali e parcheggi».

<sup>70</sup> Art. 4, commi 2° e 3°, decreto del presidente della Provincia 23 febbraio 2017, n. 6-59/LEG.

cificità degli insediamenti urbani nei territori a vocazione agricola intensiva (...), necessitano, a fini della tutela della salute, delle stesse tutele previste» per le aree normalmente frequentate dalla popolazione. Si specifica che rientrano in tale fattispecie «gli edifici privati e le relative pertinenze come individuate dalle vigenti norme del codice civile»<sup>71</sup>. Si prevede, infine, la possibilità che i comuni possano approvare, «con proprio regolamento, misure integrative o aggiuntive rispetto a quelle previste da questo regolamento, per assicurare un maggiore livello di tutela sul loro territorio»<sup>72</sup>.

Il punto di equilibrio individuato tanto a livello comunitario, quanto nazionale, per bilanciare i differenti interessi su cui incide l'uso di prodotti fitosanitari – e che determina la soglia di accettabilità, o tollerabilità del rischio associato all'uso dei prodotti fitosanitari – risulta per buona parte accolto, seppur in qualche misura rimodulato, dal decreto. Ma l'uso dei prodotti fitosanitari può risultare disciplinato anche da ulteriori fonti: i regolamenti comunali. Risulta interessante a tal proposito prendere in considerazione il regolamento emanato dal Comune di Malosco nel 2010. L'analisi delle sue disposizioni è utile sia su di un piano generale, in quanto offre l'opportunità per ragionare sul rapporto tra legge e regolamento comunale, sia per verificare, nello specifico, la correttezza delle pronunce giurisprudenziali che ne hanno sancito la legittimità.

Giova sottolineare che il regolamento è stato emanato in un momento in cui non erano ancora stati adottati gli atti nazionali di implementazione della direttiva 128/2009. Risultava essere quindi una misura che applicava direttamente i principi statuiti a livello europeo, tra i quali quello di precauzione, in via anticipatoria rispetto all'implementazione nazionale.

Il regolamento ha lo scopo di «conservare un ambiente ancora integro che non va deturpato (...) dal conseguente uso di prodotti fitosanitari di sintesi»<sup>73</sup>.

Le disposizioni possono essere distinte tra quelle di natura generale – che mirano a perseguire trasversalmente differenti interessi e a garantire diversi diritti tra quelli inizialmente individuati – e quelle finalizzate, invece, a tutelare singolarmente uno specifico interesse o diritto.

---

<sup>71</sup> Art. 2, 1° comma, lett. *b*), decreto del presidente della Provincia 23 febbraio 2017, n. 6-59/LEG.

<sup>72</sup> Art. 1, comma 2°, decreto del presidente della Provincia 23 febbraio 2017, n. 6-59/LEG, che riprende quanto statuito nell'art. 24, comma 2°, legge 30 dicembre 2015, n. 21.

<sup>73</sup> Premesse al regolamento per l'utilizzo di prodotti fitosanitari e la disciplina delle coltivazioni agricole, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 25, del 17 novembre 2010.

Deve esser ricondotta alla prima categoria la disposizione che fa divieto di utilizzare, su tutto il territorio comunale, prodotti fitosanitari classificati come tossici o molto tossici<sup>74</sup>. Di analoga natura quella che obbliga chiunque a «effettuare i trattamenti fitosanitari, a mezzo atomizzatore, in modo tale da evitare che le miscele raggiungano (...) qualsiasi area diversa dalla zona oggetto del trattamento fitosanitario»<sup>75</sup>. Quest'ultima prescrizione obbliga a prevenire qualsiasi fenomeno di deriva che possa incidere sulla proprietà e sulla salute di terzi, sulla libertà che questi ultimi hanno di esercitare liberamente un'attività economica finalizzata alla produzione di prodotti agricoli anche biologici, nonché sullo stato qualitativo delle matrici che compongono l'ambiente. La prevenzione dell'effetto deriva viene inoltre assicurata dalle prescrizioni relative alle modalità di effettuazione del trattamento, che dovrà avvenire «esclusivamente con lance azionate a mano a pressione moderata o con sistemi di irrorazione a tunnel o con macchine dotate di ugelli anti-deriva ad inclusione d'aria, in abbinamento – nel caso di frutticoltura – a convogliatori d'aria a torretta, sempre che per i macchinari relativa a tali sistemi, sia preventivamente prodotta al Comune, a cura dell'agricoltore, idonea documentazione tecnica»<sup>76</sup>.

Tra le seconde possiamo individuare, in primo luogo, quelle misure destinate a tutelare specificamente l'ambiente. Rileva in questo senso la disposizione che fa divieto di «lavare le attrezzature per la distribuzione delle miscele (...) in prossimità di corsi d'acqua, (...) di fossi». Quello che si vuole evitare è un deterioramento delle acque, anche ove giuridicamente irrilevante ai sensi della disciplina settoriale in materia di inquinamento idrico, che prescinde dall'effetto che esso può esercitare rispetto al diritto alla salute o ad un ambiente salubre. Sempre di venatura ambientalista la prescrizione che non solo obbliga ad evitare fenomeni di deriva su suoli non direttamente oggetto del trattamento, ma vieta di effettuare un trattamento ad una distanza inferiore a 50 metri da luoghi di particolare pregio naturalistico, quali «biotopi ed aree di interesse ambientale»<sup>77</sup>.

Finalizzato invece alla tutela della salute pubblica il divieto di lavare le

---

<sup>74</sup> Art. 5, comma 4°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco. La classificazione di un prodotto è eseguita in conformità al reg. (CE) 16 dicembre 2008 n. 1272, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al reg. (CE) n. 1907/2006.

<sup>75</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>76</sup> Art. 5, comma 6°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>77</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

attrezzature per la distribuzione delle miscele «nei centri abitati» e «nelle aree di rispetto delle opere di presa degli acquedotti», «di pozzi [e] di fontane»<sup>78</sup>. Analogo il divieto di praticare trattamenti ad una distanza inferiore a 50 metri da «qualunque struttura ad uso pubblico quali: strade comunali, provinciali, statali ecc. [*sic!*], piste ciclabili, aree attrezzate a scopo ludico-ricreativo, parchi, giardini, centri sportivi, cimiteri e relative pertinenze»<sup>79</sup>.

Persegua la sicurezza alimentare il divieto di operare trattamenti ad una distanza inferiore a 50 metri rispetto a zone coltivate e destinate alla produzione di «qualsiasi vegetale per l'alimentazione umana e animale», nonché ad «aree destinate al ricovero di animali»<sup>80</sup>. Il fine è quello di evitare che l'effetto deriva contaminanti prodotti coinvolti nei processi produttivi destinati alla produzione di alimenti, anche ove esso non determini il superamento dei limiti riferibili ai residui tollerati su alimenti ai fini della loro commercializzazione e non sia frutto di comportamenti contrari alle norme comportamentali prescritte nella autorizzazione del fitofarmaco.

Garantiscono il diritto alla salute delle persone residenti in aree contigue a quelle nelle quali avvengono i trattamenti, invece, quelle disposizioni che prescrivono non solo una area di rispetto di 50 metri attorno ai confini di abitazioni ed edifici privati, edifici pubblici quali scuole, ospedali, case di riposo<sup>81</sup>, ma anche l'adozione di particolari cautele tenuto conto della «velocità e [della] direzione del vento» e della «presenza di elevate temperature»<sup>82</sup>. Proprio a garanzia del diritto alla salute di specifiche categorie particolarmente vulnerabili – come anziani, bambini e ragazzi –, il regolamento obbliga chi effettua un trattamento non solo a rimanere ad una data distanza dalle aree adibite a scuole, asili nidi, centri diurni e scuole per l'infanzia, ma a praticarlo in specifiche fasce orarie: prima delle 7.30 e dopo le 18<sup>83</sup>. Costituisce, infine, misura volta a garantire il diritto alla salute e al consumo di prodotti salubri l'obbligo di rispettare una fascia di 50 metri rispetto a aree coltivate per la produzione di alimenti destinati all'auto-consumo.

Le disposizioni che introducono una fascia di 50 metri rispetto a «aree coltivate a scopo produttivo (...) in cui non si effettuano trattamenti fitosanitari con sostanze di sintesi» sono infine rivolte a prevenire una limitazione

---

<sup>78</sup> Art. 6, comma 3°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>79</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>80</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>81</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>82</sup> Art. 5, comma 3°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>83</sup> Art. 5, comma 2°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

del diritto in base al quale ogni agricoltore dovrebbe poter scegliere quale tipo di agricoltura praticare. Ai sensi del regolamento, quindi, la coesistenza tra l'agricoltura convenzionale (che si avvale di fitofarmaci) e altre forme di esercizio di tale attività può avvenire solo ponendo in essere ogni misura idonea a prevenire l'effetto deriva. A tale fine esso impone l'obbligo di dotare gli impianti ortofrutticoli rinnovati o di nuova realizzazione, e nei quali verranno utilizzati prodotti fitosanitari, di «barriere vegetali costituite da siepi, a foglia caduca, da mettere a dimora con già metro 1 di altezza e per uno sviluppo finale non inferiore a m 2.5 metri, larghezza non inferiore ad 1 metro, posizionate lungo tutto il perimetro confinante con proprietà private o pubbliche non adibite allo stesso tipo di coltivazione»<sup>84</sup>.

Il regolamento è stato oggetto di ricorso. La lamentata legittimità concerneva profili sostanziali: l'introduzione di una fascia di rispetto pari a 50 metri, «generalizzata ed indifferenziata per qualsiasi coltura ed in relazione a qualsiasi area diversa da quella oggetto del trattamento» produrrebbe una «violazione degli artt. 41 e 42 Cost. e del legittimo affidamento nella continuità dell'attività d'impresa». Analogo risultato era addebitabile al divieto di utilizzo, su tutto il territorio comunale, di prodotti classificati come tossici o molto tossici. Si sollevavano quindi dubbi sui presupposti e sul corretto esercizio del potere regolamentare che viene comunque riconosciuto in capo al Comune, ma che nel regolamento si esprime viziato da «eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta e sviamento»<sup>85</sup>.

La questione è stata risolta, in prima battuta, con la sentenza 16 gennaio 2012, n. 18 dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (TRGA), che, rispetto ai profili considerati, ha ritenuto legittime le limitazioni e gli oneri imposti dal regolamento.

Nell'opinione del TRGA, il principio di precauzione «si caratterizza per tre aspetti fondamentali: *a*) il suo carattere di principio generale; *b*) l'impossibilità, in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica, di consentire alle imprese di essere esonerate dall'adottare le indispensabili misure di cautela; *c*) la validità del principio in questione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato»<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Art. 11, comma 3°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco. Sembra corretto interpretare l'articolato nel senso di imporre tale obbligo non ove vi siano coltivazioni che differiscono per qualità coltivata, ma ove vi siano diverse modalità di esercitare l'attività agricola (ricorrendo o meno, quindi, all'uso di fitofarmaci).

<sup>85</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 4 marzo 2013, n. 1281.

<sup>86</sup> Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Trento, sentenza 16 gennaio 2012, n. 18.



Esso è, «come tale, direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni (...), con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano dubbi riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone»<sup>87</sup>.

Lo studio epidemiologico svolto dalle autorità sanitarie provinciali non è stato considerato decisivo al fine di escludere i rischi paventati. Lo stesso studio ha individuato «i limiti intrinseci» che hanno ridimensionato la portata delle conclusioni cui esso stesso giunse. L'ipotesi di un rischio possibile e non improbabile è stata avvalorata da una serie di rilevamenti, depositati dal Comune, che hanno confermato una ben più ampia dispersione di quella fotografata nello studio epidemiologico.

Proprio la non trascurabilità di un potenziale rischio rende operativo il principio di precauzione, a fronte del quale si «costituisce l'obbligo da parte delle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi, anche se solo potenziali, per la salute, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo in ciò necessariamente prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici dei singoli»<sup>88</sup>.

Per queste ragioni «l'ecceppata violazione dei principi generali in materia di libertà d'impresa e, in particolare, dell'art. 41 Cost. risulta infondata, atteso che la libertà di iniziativa economica privata non è assoluta (...) in quanto lo stesso art. 41 affida [ossia, nonostante lo stesso art. 41 affidi] al legislatore [e parrebbe, quindi, di conseguenza, anche al Consiglio comunale] il compito di determinare i programmi ed i controlli opportuni affinché l'attività economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»<sup>89</sup>.

Le medesime doglianze sono state sottoposte all'attenzione del Consiglio di Stato, Sez. III, che, con sentenza 4 marzo 2013, n. 1882, ha nella sostanza confermato quanto statuito in primo grado. A fronte della «esistenza di un rischio potenziale per la salute e per l'ambiente», pur in assenza di «evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre», trova applicazione il principio di precauzione, dovendosi appurare se le misure introdotte superino uno scrutinio volto a verificarne la proporzionalità e ragionevolezza.

Il Consiglio ha concluso che «le prescrizioni in esame si sottraggono

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

anche alle censure di irragionevolezza e difetto di proporzionalità» sulla base di quattro argomentazioni. In primo luogo, risultava «incontestata tra le parti la efficacia nel contenimento di detto fenomeno delle prescrizioni in questione». In secondo luogo «la fascia non sembra tale da impedire l'impianto di frutteti a coltivazione intensiva». In terzo luogo, «l'installazione delle barriere vegetali non sembra comportare un investimento particolarmente costoso». A ciò si aggiunge, infine, il fatto che «in assenza delle fasce di rispetto adeguatamente estese», «il prodotto dei fondi confinanti con il frutteto soggetto a trattamento con fitofarmaci somministrati mediante atomizzatore, avrebbero avuto difficoltà ad ottenere certificazioni di qualità, per trovare un'adeguata collocazione di mercato». Anche sotto questo profilo, «che investe la concorrenza e le pari opportunità tra gli operatori economici dei diversi settori», «le prescrizioni in esame non potevano ritenersi sproporzionate o ingiustificatamente vessatorie».

L'estrema agilità con cui il Consiglio di Stato ha avallato la legittimità del regolamento comunale suscita una qualche perplessità, almeno per quel che riguarda il divieto di utilizzo, su tutto il territorio comunale, di prodotti classificati come tossici o molto tossici, questione quasi non considerata nella pronuncia. Pare difficile pensare che un regolamento comunale possa vietare l'uso di un determinato prodotto, seppur contenente una sostanza attiva debitamente approvata a livello comunitario, e successivamente autorizzato all'immissione in commercio, ai sensi di provvedimento nazionale, senza che tale decisione sia giustificata alla luce di una specifica situazione ambientale. Analoghe perplessità suscita il fatto che il principio di precauzione – che dovrebbe trovare applicazione a fronte di un potenziale rischio per la salute umana o l'ambiente – sia stato menzionato per giustificare misure volte a garantire il diritto di ottenere, da parte di altri operatori economici, certificazioni funzionali ad adeguato collocamento sul mercato di un prodotto.

Tali censure si sommano a quelle che debbono oggi essere rivolte al suddetto regolamento, a fronte dell'avvenuta emanazione, a livello nazionale, della norma di implementazione della direttiva 128/2009, facendo venir meno, dunque, quella «funzione anticipatoria della tutela legislativa» originariamente svolta dal regolamento. Seppur il d.lgs. n. 150 del 2012, nel frattempo emanato, non potesse giustamente «costituire parametro retroattivo di legittimità del risultato dell'esercizio del potere regolamentare», il Consiglio vi fa riferimento nel valutare se l'estensione a tutto il territorio comunale del divieto di utilizzare prodotti tossici o molto tossici potesse comunque trovare fondamento nella facoltà, che la norma nazionale riconosce alle Regioni e alle Province, di individuare ulteriori zone specifiche

in cui ridurre o vietare prodotti fitosanitari. In questo senso «il riferimento, nella direttiva comunitaria 128/2009 e nella normativa nazionale di recepimento, alla riduzione dei trattamenti in aree 'specifiche' ha il significato di porre l'attenzione su contesti sensibili o comunque meritevoli di particolare e, soprattutto, necessaria tutela, ma non vale ad escludere la legittimità di una tutela che vada oltre, e addirittura sia estesa all'intero territorio». Conclude, quindi, che il «principio di precauzione assume proprio la funzione di legittimare simili estensioni».

3. Come anticipato, due sono le questioni di ordine generale che emergono dall'analisi del regolamento del Comune di Malosco.

In primo luogo si evidenzia un problema di definizione del rapporto tra fonte regolamentare comunale e fonte statale e di individuazione dei potenziali limiti che la seconda impone alla prima. In secondo luogo occorre verificare se tale rapporto può, in via eccezionale, risultare condizionato dal sussistere delle condizioni che rendono applicabile il principio di precauzione.

Sotto il primo profilo non risulta acclarato se il criterio di risoluzione di eventuali conflitti tra regolamento comunale e legge statale sia quello che fa leva su profili competenziali<sup>90</sup> – quello da applicarsi a fronte di un conflitto tra fonti di rango primario<sup>91</sup> – o su di una relazione gerarchica che assoggetti il primo alla seconda, e in base alla quale riconoscere, pur a fronte della riforma costituzionale del 2001, la prevalenza di “interessi unitari” – garantiti attraverso una disciplina statale ora di principio<sup>92</sup>, ora di dettaglio<sup>93</sup> – su ogni fonte secondaria<sup>94</sup>, cui si ascrive, quindi, il regolamento comunale.

---

<sup>90</sup> Tale affermazione risulta coerente con una “lettura forte” della riforma costituzionale del 2001. Sul punto si veda E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa agli enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 2, pp. 245-276; A. PIRAINO, *Introduzione*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie – Atti del convegno di Trapani 3-4 maggio 2002*, Palermo, 2002, p. 14 ss.

<sup>91</sup> Tale tesi trova eco in Cass. civ., Sez. un., sentenza 16 giugno 2005, n. 12868, in *Foro it.*, 2005, c. 3033.

<sup>92</sup> Cfr. M. ALÌ, *Regolamenti degli enti territoriali*, in *Enc. dir.*, VI Agg., Milano, 2002, pp. 934-953; V. ITALIA, *Gli enti locali nell'ottica del nuovo titolo V della costituzione. Nuovi problemi sulla potestà statutaria e regolamentare*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni dinamiche del diritto*, Torino, 2005.

<sup>93</sup> Cfr. G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del titolo V*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 6, pp. 1124-1148; T.F. GIUPPONI, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2003, p. 211 ss.

<sup>94</sup> Orientamento assunto prevalentemente nella giurisprudenza amministrativa. Si veda Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 marzo 2005, n. 832, in *Giornale di diritto amministrati-*

Nella mia opinione la risoluzione di tale questione non può prescindere dal ragionamento logico che deve essere condotto per determinare il corretto riparto di competenze tra livello comunitario, statale e regionale, e che consiste nel dedurre, in prima battuta, la competenza esercitata dall'interesse di volta in volta perseguito, valutando poi, in seconda battuta, se l'esercizio di tale competenza abbia determinato, proprio alla luce dell'interesse perseguito, standard non solo minimi, ma anche uniformi. Tali standard sono quelli che garantiscono l'unità dell'ordinamento, pur a fronte di una "policentrica e disaggregata"<sup>95</sup> natura dell'amministrazione contemporanea.

La suddivisione, sulla base dell'interesse perseguito, delle misure previste a livello nazionale risulta quindi utile nel momento in cui si deve non solo individuare la corretta ripartizione di competenze, tanto legislative quanto regolamentari, tra i vari livelli di governo, ma anche comprendere, da un punto di vista sostanziale, se le disposizioni emanate nell'esercizio di quelle competenze rappresentino uno standard minimo, oppure uno standard minimo ed uniforme.

Il d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150 deve essere certamente considerato espressione di una competenza statale esclusiva ai sensi di art. 117, comma 2°, lett. s, che si intreccia con una competenza concorrente in materia di tutela della salute. Alla luce della trasversalità che caratterizza la tutela dell'interesse ambientale, e delle strettissime interconnessioni che tale aspetto presenta rispetto ad uno standard minimo di tutela del diritto alla salute, la Corte costituzionale<sup>96</sup>, nel pronunciarsi in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ha espresso un orientamento in base al quale il primo «nell'apprestare (...) una 'tutela piena ed adeguata', capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela»<sup>97</sup>. La definizione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela»<sup>98</sup> non pregiudica un intervento delle Regioni,

---

vo, 2005, p. 838 ss. In dottrina cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa agli enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 2, p. 56 ss.

<sup>95</sup> M.C. ROMANO, *Regolamenti dei Comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., Torino, 2015, p. 392.

<sup>96</sup> Per una rassegna sulla giurisprudenza della Corte, si veda N. LUGARESÌ, *Il contenzioso costituzionale sul "Codice dell'ambiente", tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 557-589; R. NEVOLA (a cura di), *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, Roma, 2015, disponibile in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/stu\\_279.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_279.pdf).

<sup>97</sup> Corte cost., sentenza n. 30/2009. Tali limiti si applicano anche alle Regioni o alle Province a autonomia differenziata. Si veda Corte cost., sentenza n. 234/2010.

<sup>98</sup> Corte cost., sentenza n. 61/2009.

che, «nell'esercizio delle loro competenze, possono fissare livelli di tutela più elevati (sentenze n. 225 del 2009, 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto, sulla tutela dell'ambiente»<sup>99</sup>.

Il riconoscimento della possibilità di introdurre standard differenziati, nel rispetto di quelli nazionali, apre a derive che sono state in qualche modo ricondotte ad unità dalla Corte nel momento in cui ha ritenuto gli standard individuati dal legislatore nazionale non solo minimi, ma anche uniformi. In questo senso la «esigenza di una valutazione unitaria del sistema 'ambiente' (...) non tollera discipline regionali differenziate, che insidiano l'organicità della tutela complessiva già individuata a livello nazionale»<sup>100</sup>. Allo stesso modo un certo contingentamento della frammentazione dovuta all'esercizio regionale di una competenza concorrente si è avuta nella giurisprudenza della Corte, oggi consolidata, in cui si riconosce legittimo, per il legislatore regionale, «incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando [ciò] non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)»<sup>101</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, è corretto distinguere i casi dove l'esercizio della competenza statale sia finalizzata alla tutela dell'interesse ambientale – o di interessi omogenei, come si presentano l'interesse ambientale e quello sanitario –, da quelli in cui, invece, la norma sia finalizzata a individuare un punto di equilibrio tra interessi contrapposti. Risulta innegabile, infatti, che, almeno in parte, tanto la disciplina riferibile all'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, contenuta reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107/2009, quanto le disposizioni contenute nel Piano nazionale, implementazione della direttiva 2009/128/CE, non perseguono solo finalità prettamente ambientali, ma determinano il punto di equilibrio tra l'interesse alla protezione dell'ambiente, la tutela della salute pubblica e le libertà che afferiscono all'esercizio dell'iniziativa economica.

Proprio la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente – titoli competenziali riferibili al 117, 2° comma, lett. *e*) e *s*) – rappresentano gli interessi sottesi ad un esercizio esclusivo della competenza legislativa e regolamentare, ed assorbenti rispetto ad ogni altro titolo competenziale che in via concorrente potrebbe residuare in capo a ulteriori enti pubblici territoriali, rendendo quindi gli standard statali non solo minimi, ma anche

---

<sup>99</sup> Corte cost., sentenza n. 315/2009.

<sup>100</sup> Corte cost., sentenza n. 67/2011.

<sup>101</sup> Corte cost., sentenza n. 8/2013.

uniformi e quindi non derogabili neppur *in melius* da parte di altra autorità, nemmeno comunale, sempre che non sia la stessa legge statale a prevedere tale ipotesi. In questo senso il quadro che emerge dalle disposizioni nazionali definiscono in che misura sia inibita la libertà, o possa esserlo in ragione di disposizioni regionali o comunali, di utilizzare un prodotto fitosanitario autorizzato, e a quali obblighi, oltre quelli previsti nel provvedimento di autorizzazione, il suo esercizio debba essere subordinato.

Se questo è il quadro che rappresenta il normale rapporto tra fonti nell'attuale assetto costituzionale, come io penso sia, risulta da appurare se esso possa essere, in via eccezionale, ridisegnato alla luce del principio di precauzione. La domanda, in definitiva, verte sulla capacità che detto principio avrebbe di scardinare il normale rapporto tra fonti e tra autonomie, attribuendo margini di intervento che, in assenza di un rischio anche potenziale per interessi pubblici primari, verrebbero assorbiti nell'individuazione di standard minimi ed uniformi. In altre parole occorre verificare se il principio di precauzione possa neutralizzare il completo assorbimento delle competenze esercitabili dagli enti locali a fronte di una chiamata in sussidiarietà a livello ora comunitario, ora statale, ora regionale giustificata dall'esigenza di bilanciare in maniera uniforme interesse contrapposti.

Come si è anticipato, il principio di precauzione implica più che uno standard sostanziale, un approccio procedurale per individuare il livello di rischio ritenuto, dal decisore politico, accettabile. Esso può essere legittimamente invocato non solo per inibire un'attività, ma anche per autorizzarla, anche a fronte del fatto che non sia certa la sua sicurezza. La giurisprudenza comunitaria ha acclarato che un elevato livello di tutela della salute umana non significa che esso debba essere «necessariamente il più elevato possibile sotto il profilo tecnico»<sup>102</sup>. «[L]addove sussistano incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica», spetta alle autorità «decidere il livello al quale esse intendono garantire la tutela della salute delle persone»<sup>103</sup>. Allo stesso tempo la possibilità di introdurre standard di tutela più stringenti deve sempre essere conforme ai Trattati, da cui deriva l'illegittimità di «quei provvedimenti che, pur ispirati ad una logica precauzionale, poss[on]o limitare gli scambi e creare surrettiziamente vantaggi e svantaggi competitivi per gli operatori e i paesi membri che applicano diversi standard di tutela»<sup>104</sup>. In

---

<sup>102</sup> Corte di Giustizia, sentenza 14 luglio 1998, causa C-284/95, p.to 45; Trib. I grado (III sez.), sentenza 11 settembre 2002.

<sup>103</sup> Corte di Giustizia, sentenza 1 aprile 2004, causa C-286/02, p.ti 57-58.

<sup>104</sup> A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Agg., II, 2008, p. 677.

tal senso non pare che il principio di precauzione possa essere invocato per rivendicare, a fronte di una armonizzazione finalizzata a promuovere il mercato unico, spazi di intervento ove la soglia di accettabilità del rischio sia stata individuata dal decisore politico per bilanciare la protezione dell'interesse sanitario e ambientale con l'esercizio delle libertà economiche riconosciute ai soggetti operanti nel mercato unico europeo.

Alla luce di tali considerazioni, risulta utile partire dal regolamento di Malosco per evidenziare in che misura i divieti che esso dispone possono o meno essere considerati legittimi<sup>105</sup>. Tale operazione deve essere svolta ponendo l'attenzione su quelle disposizioni che vanno a individuare un punto di equilibrio tra istanze ambientali e interessi economici che differisce da quello indicato, invece, a livello nazionale e provinciale. Le disposizioni che, in questo senso, suscitano una qualche perplessità sono il divieto generale di uso dei prodotti tossici, quelle riferibili alla tutela della proprietà e della libertà di iniziativa economica, nonché i divieti prescritti per garantire la sicurezza di prodotti alimentari non destinati all'autoconsumo.

3.1 A mio parere il reg. (CE) 2009/1107 costituisce il principale luogo in cui i profili ambientali vengono ad essere bilanciati con quelli economici. I rischi ambientali sono rappresentati e valutati tanto nel procedimento per mezzo del quale si procede all'approvazione della sostanza attiva contenuta nel fitofarmaco, quanto in quello che autorizza, a livello nazionale, l'immissione in commercio del fitofarmaco. L'approvazione della sostanza attiva a livello comunitario, nonché la successiva autorizzazione nazionale all'immissione e all'uso del prodotto, anche se tossico, garantiscono, in capo a chi detiene l'autorizzazione, un diritto di accesso al mercato che viene ad essere vanificato dal regolamento comunale. Non è solo il diritto di chi detiene l'autorizzazione ad essere leso, ma anche la libertà del consumatore

---

<sup>105</sup> Non suscitano particolari perplessità quelle disposizioni che mirano a tutelare la salute dei residenti, imponendo fasce di rispetto presso i luoghi destinati alla produzione di alimenti destinati all'autoconsumo. Questa fattispecie può essere ricondotta alla facoltà di individuare ulteriori aree specifiche che lo stesso art. 15, comma 6°, d.lgs. n. 150 del 2012 attribuisce alle autorità locali. Analogamente non suscitano particolari dubbi nemmeno le misure volte a tutelare le aree prossime ai corsi d'acqua, o i luoghi di particolare pregio naturalistico, quali biotopi ed aree di interesse ambientale. Sono le fonti nazionali a prevedere la facoltà di introdurre misure più restrittive. Anche fosse stato introdotto uno standard di tutela più elevato, esso non va a incidere sul punto di equilibrio individuato a livello statale per contemperare interessi contrapposti, trattandosi al più di disposizioni che determinano una di quelle modalità di esercizio di un diritto o di una libertà che ben si collocano all'interno dell'ambito riconducibile, sotto un profilo competenziale quanto sostanziale, all'alveo dei poteri legittimamente esercitabili da un Comune.

di utilizzare un prodotto liberamente immesso in commercio. La disposizione comunale, di natura generale, si sovrappone all'autorizzazione nazionale rilasciata in base a norma statale, di derivazione comunitaria, nella quale trovano un bilanciamento profili tanto ambientali quanto economici. Se è possibile ammettere l'esercizio di un potere regolamentare dei comuni per quel che attiene le modalità di esercizio di una attività<sup>106</sup>, non può ritenersi legittimo l'esercizio di una competenza regolamentare che vieta, in via generalizzata, una attività da considerarsi invece libera ai sensi di norma statale.

Con riferimento ai prodotti tossici, il Piano nazionale e quello provinciale istituiscono aree di rispetto nelle quali vietarne l'uso, ma limitatamente ad una fascia di 30 metri rispetto ai luoghi abitualmente frequentati dalla popolazione. La facoltà di aumentare tale fascia di rispetto, che la disciplina nazionale attribuisce a ogni altra autorità competente, non può giustificare una sua estensione a tutto il territorio comunale.

La norma regolamentare in questione, quindi, sarebbe illegittima in quanto, contravvenendo a quanto statuito a livello nazionale, rende illecito l'uso di un prodotto che contiene una sostanza attiva approvata, e che risulta autorizzato per mezzo di provvedimento emanato da autorità nazionale. Nel momento in cui vengono ad essere rispettate le prescrizioni contenute tanto nella decisione comunitaria con cui si è autorizzata la sostanza attiva, quanto nell'autorizzazione all'immissione in commercio emanato da autorità nazionale, siamo di fronte ad una libertà che viene ad essere non solo conformata, ma negata dal regolamento. Quest'ultimo modifica il punto di equilibrio che a livello nazionale è stato individuato come standard minimo e tendenzialmente uniforme per contemperare esigenze economiche con istanze ambientali. In questo senso la norma regolamentare risulta, nella mia opinione, illegittima, in quanto «incompatibile con i principi desumibili»<sup>107</sup> dal d.lgs. n. 150 del 2012 e delle fonti secondarie che ne sono implementazione.

---

<sup>106</sup> Siamo in questo senso all'interno di quel «margine di autonomia in ordine alla regolamentazione dei diritti fondamentali – garantiti e previsti dalla legge parlamentare – laddove il loro esercizio debba essere bilanciato con le preminenti esigenze «comunitarie» emergenti nell'ambito locale» (M.C. ROMANO, *Regolamenti dei Comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., Torino, 2015, p. 404 ss.).

<sup>107</sup> Questa la formula utilizzata dal TAR Puglia, Bari, Sez. II, sentenza 20 maggio 2010, n. 1963, per sancire l'illegittimità del regolamento comunale che disciplinava la localizzazione di impianti per la radiodiffusione mobile, imponendo criteri in contrasto con i principi statuiti nel d.lgs. n. 259 del 2003. Proprio con riferimento a tale fattispecie si ravvisano molte delle pronunce con cui la giurisprudenza amministrativa ha statuito l'illegittimità di un regolamento comunale. Si vedano, tra le altre, TAR Marche, Ancona, Sez. I, sentenza 15 aprile 2016, n. 229; TAR Campania, Salerno, Sez. I, sentenza 18 novembre 2015, n. 2440; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, sentenza 1° settembre 2015, n. 2186. In dottrina si veda G. GRASSO, *Inquina-*



Se già pareva non condivisibile, a fronte della allora assente implementazione nazionale della direttiva 2009/128/CE, la conclusione cui è giunto il Consiglio di Stato circa la asserita «legittimità di una tutela che [andasse] oltre, e addirittura [fosse] estesa all'intero territorio», a maggior ragione tale affermazione risulta censurabile a fronte dell'emanazione del Piano nazionale e di quello provinciale.

Non risulta capace di modificare il quadro rilevante neppure quella disposizione del d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, che all'art. 15, comma 6°, prevede la possibilità, per le Regioni e le Province autonome, di assumere «misure volta a ridurre o vietare l'uso di prodotti fitosanitari in specifiche aree non contemplate tra quelle già prese in considerazione nel decreto». Non pare infatti che essa possa essere invocata per giustificare un divieto generalizzato applicabile a tutto il territorio comunale.

3.2 Per tutelare la libertà di iniziativa economica e la proprietà di terzi, il regolamento dispone il divieto di operare trattamenti ad una distanza inferiore a 50 metri rispetto a fondi sui quali non si utilizzano prodotti di sintesi, imponendo inoltre che il rinnovo o l'installazione di nuovi impianti sia accompagnato dall'introduzione di «barriere vegetali costituite da siepi, a foglia caduca, da mettere a dimora con già 1 m di altezza e per uno sviluppo finale non inferiore a 2.5 m, larghezza non inferiore ad 1 m, posizionate lungo tutto il perimetro confinante con proprietà private o pubbliche non adibite allo stesso tipo di coltivazione»<sup>108</sup>. Seppur non vi siano preclusioni competenziali, a fronte della natura del Comune quale ente riconosciuto costituzionalmente autonomo, ai sensi della riforma costituzionale del 2001<sup>109</sup>, e «virtualmente portatori di interessi generali»<sup>110</sup>, l'imposizione di tali obblighi suscita delle perplessità<sup>111</sup>.

---

*mento elettromagnetico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II Agg., Torino, 2005, pp. 425-451. Risulta rilevante la massima statuita dal Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 30 maggio 2003, n. 2997, secondo la quale il regolamento «non può sovrapporre un proprio autonomo sistema di cautele (per prevenire i rischi dell'elettromagnetismo) alla specifica normativa statale che ha fissato i limiti delle esposizioni».

<sup>108</sup> Art. 11, comma 3°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

<sup>109</sup> Cfr. L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, p. 26 ss. e F. FENUCCI, *I regolamenti di autonomia locale*, Milano, 2005, specialmente p. 58 ss. Se veda anche Cons. Stato, Sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317, in *Giur. it.*, 2005, p. 863 ss.

<sup>110</sup> G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., Torino, 1991, p. 120.

<sup>111</sup> Essi potrebbero essere ricondotti a quelli che in dottrina vengono qualificati come «oneri di convivenza civile» (M.C. ROMANO, *Regolamenti dei Comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI

La disposizione comunale, a ben vedere, impone asimmetricamente oneri in capo a operatori economici discriminandoli sulla base del tipo di agricoltura che essi praticano. Tale discriminazione, quindi, sarebbe finalizzata non a tutelare direttamente un interesse pubblico, ma a tutelare gli operatori economici che esercitano attività agricola biologica. Gli interessi che il regolamento vorrebbe bilanciare sono di natura privata, e la conformazione di una posizione soggettiva sottesa al bilanciamento delle posizioni inter-private, se legittima, non dovrebbe poter essere imposta per mezzo di un regolamento comunale, ipotesi nella quale si andrebbe ad infrangere l'unitarietà dell'ordinamento civile. L'effetto deriva trova peraltro già una disciplina di riferimento nella regolazione delle ipotesi di immissioni in fondo confinante, ed eventualmente causa di responsabilità extracontrattuale *ex art. 2044 cod. civ.* Medesime considerazioni devono essere svolte per quel che concerne la legittimità dell'obbligo di impedire ogni effetto deriva.

3.3 Persegue l'interesse alla sicurezza alimentare il divieto, disposto dal regolamento comunale, di operare trattamenti ad una distanza inferiore a 50 metri da fondi destinati alla produzione di «qualsiasi vegetale per l'alimentazione umana e animale», nonché ad «aree destinate al ricovero di animali»<sup>112</sup>. La scelta operata dal legislatore, tanto comunitario quanto nazionale, al fine di garantire la salubrità degli alimenti, si traduce in uno standard riferibile alla quantità di residuo che permane sul prodotto immesso in commercio. Irrilevante, a tal fine, la quantità di fitosanitari irrorata, salvo siano rispettate le prescrizioni relative all'utilizzo del prodotto. In questo senso il divieto disposto dal regolamento di Malosco risulta illegittimo in quanto incompatibile con i principi statuiti tanto a livello comunitario quanto nazionale.

4. L'implementazione a livello locale di una politica riferita all'uso sostenibile dei fitofarmaci dovrebbe svolgere due funzioni: da un lato va-

---

Agg., Torino, 2015, p. 406; si veda inoltre M. C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive: i regolamenti conformativi*, Napoli, 2012.). In tali ipotesi «l'interesse che il soggetto persegue rispettando la regola di condotta (fissata nel regolamento e limitativa della propria sfera di libertà costituzionalmente protetta) consiste nella soddisfazione di un'esigenza del privato [stesso], in quanto residente nella collettività locale» (M.C. ROMANO, *Regolamenti dei Comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI Agg., Torino, 2015, pp. 406-407). L'onere, differentemente dall'obbligo che «implica alterità e contrapposizione di interessi (quello proprio e quello altrui)», «ha la funzione di dirimere un conflitto di interessi del medesimo soggetto, tanto che chi viola l'onere è responsabile verso sé stesso» (O.T. SCOZZAFAVA, *Onere (nozione)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1980, p. 99 ss.).

<sup>112</sup> Art. 5, comma 1°, reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

lutare in termini complessivi quale sia l'impatto antropico che cumulativamente viene esercitato sulle matrici ambientali e sulla salute pubblica in seguito all'uso di un fitofarmaco da parte di un numero indeterminato di soggetti; dall'altro lato considerare in che misura il loro uso possa portare a fenomeni di contaminazione rispetto a specifiche zone meritevoli di particolare protezione.

Nel primo caso una differenziazione della disciplina riferibile all'uso dei fitofarmaci, in questo senso, non dovrebbe portare ad una difesa qualitativamente differente in diversi contesti territoriali, ma ad uno stato qualitativamente uniforme che corregga una maggior pressione antropica che l'esercizio di attività agricola produce sul territorio.

Nel secondo caso si attua una differenziazione finalizzata a garantire uniformi standard di tutela rispetto a classi di beni che si distinguono in ragione della loro rilevanza ambientale e sociale.

Le disposizioni del regolamento comunale che dovrebbero essere considerate illegittime, sulla base delle argomentazioni svolte, introducono uno standard differente, sopravanzando quegli obiettivi invece legittimamente perseguibili, anche attraverso regolamento, nell'implementare una politica sull'uso sostenibile dei pesticidi: differenziare territorialmente uno standard per raggiungere una sostanziale uniformità; differenziare territorialmente uno standard per corrispondere alla differente natura di porzioni di territorio che assumo la qualifica di beni ambientali.

Tale prospettiva è quella assunta anche dal decreto del presidente della Provincia 23 febbraio 2017, n. 6-59/LEG, nell'individuare ulteriori luoghi sensibili oltre quelli indicati nel Piano nazionale: tali sono quei luoghi inseriti in contesti territoriali a «vocazione agricola intensiva». Non pare giustificata una differenziazione della disciplina sul territorio provinciale, attuata per mezzo di Regolamenti comunali, che sia finalizzata non a compensare le esternalità che attività agricole intensive hanno sul territorio e sulla salute pubblica, ma a preservare dai medesimi effetti porzioni di territorio caratterizzati attualmente da attività agricola estensiva. Tale è invece la prospettiva assunta nel regolamento comunale di Malosco, nel momento in cui viene indicata, tra le sue finalità, quella di «conservare un ambiente ancora integro che non va deturpato (...) dal conseguente uso di prodotti fitosanitari di sintesi»<sup>113</sup>.

Da un lato una politica per l'uso sostenibile di un prodotto che ha un

---

<sup>113</sup> Premesse al reg. n. 25/2010, Comune di Malosco.

impatto su interessi giuridicamente tutelati – come i fitofarmaci classificati tossici –, ma la cui utilizzazione è stata al contempo autorizzata, mal si concilia quindi con divieti di natura generale ma applicabili limitatamente a singole porzioni di territorio che non siano individuate come appartenenti a una classe di beni di particolare pregio ambientale.

Dall'altro lato una politica agricola e ambientale orientata alla sostenibilità può legittimamente discriminare gli operatori economici sulla base delle differenti modalità nelle quali l'esercizio di attività agricola viene praticato, privilegiando, quindi, gli agricoltori biologici. Tale obiettivo, però, non può essere perseguito con un regolamento comunale. Si tratta di uno strumento improprio, che produce una discriminazione irragionevole e arbitraria, se applicato su base territoriale limitata come quella di un Comune.

Il regolamento comunale certamente aderisce a pressioni sociali sensate e condivisibili, ma alle quali non può dare risposta.

Le strade da percorrere, a mio avviso, sono diverse. Da un lato sarebbe opportuno distinguere gli ambiti nei quali deve trovare applicazione ora un principio di prevenzione, ora un principio di precauzione. Non sembra ragionevole pensare che tutti i prodotti usati come fitofarmaci presentino rischi non preventivamente individuabili. Dall'altro lato, ove una eliminabile incertezza aprisse all'applicazione del principio precauzionale, sembra opportuna (ma allo stato dei fatti non obbligata) l'attuazione, in sede legislativa tanto comunitaria quanto nazionale, di un decentramento del potere decisionale da cui dipende l'autorizzazione all'uso di un prodotto rischioso. In questo senso si potrebbe ritenere il principio di precauzione come un potenziale fattore capace di influenzare gli ordinari metodi di allocazione di competenze: a fronte della sussistenza di un rischio di entità incerta, sarebbe ragionevole pensare che la sua assunzione sia decisa da chi dovrà, in futuro, subirne le potenziali conseguenze. In questo senso la funzione del principio di precauzione, come è stato osservato in dottrina, è associato alla necessità di garantire «un'effettiva partecipazione sociale quando si debbano assumere decisioni rischiose»<sup>114</sup>, configurandosi quindi come uno «strumento di garanzia, al contempo, giuridica e politica, (...) dei rapporti tra comunità scientifica, istituzioni imprese e cittadini»<sup>115</sup>, compensando, sotto un certo punto di vista, quel corto circuito nel sistema rappresentativo che da tempo delegittima le determinazioni del decisore politico. Tale soluzione sembra essere implicitamente indicata dallo stesso Consiglio di

---

<sup>114</sup> A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, III Agg., II, 2008, p. 692.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 693.

Stato, nel momento in cui ha affermato che il «principio di precauzione assume proprio la funzione di legittimare» una «tutela che vada oltre» lo standard individuato dalla disciplina statale.

Una tendenziale preferenza per un decentramento decisionale non pare però corrispondere, allo stato dei fatti, alla rappresentazione che deve essere data all'attuale assetto competenziale. Particolarmente significativa, a tal proposito, risulta la disciplina relativa all'autorizzazione all'immissione in commercio e all'uso di prodotti geneticamente modificati, che è da considerare un parametro di riferimento per valutare quali siano, nell'attuale ordinamento comunitario, i margini nei quali il principio di precauzione possa associarsi ad un decentramento nei processi decisionali. La riforma della direttiva 2001/18 avvenuta con la direttiva 2015/412, seppur finalizzata a attribuire agli stati, in via derogatoria, il potere di vietare la coltivazione di un prodotto immesso in libera pratica nel mercato comunitario, non modifica nella sostanza un sistema ispirato a un forte accentramento, nel quale il bilanciamento tra interesse ambientale ed economico individua standard tendenzialmente uniformi, seppur attualmente derogabili. Se ciò vale per i prodotti geneticamente modificati, la cui sicurezza è oggetto di una forte incertezza scientifica, a maggior ragione dovrebbe valere per i fitofarmaci, il cui uso è associato ad un tasso di incertezza scientifica, ove sussistente, certamente inferiore. La minor o maggior incertezza dovrebbe quindi trovare corrispondenza in un maggiore o minore accentramento dell'assetto competenziale, tenendo in considerazione anche il ruolo positivo che standard uniformi hanno nel promuovere non solo l'interesse all'integrazione economica e alla tutela della concorrenza, ma anche l'unitarietà dell'ordinamento giuridico quale esplicitazione del principio di uguaglianza.



---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO





# G I U R I S P R U D E N Z A

ANTONIO JANNARELLI

## LA CORTE COSTITUZIONALE E LA “SCCLASSIFICAZIONE” DEI BENI CIVICI: UNA FELICE MESSA A PUNTO NELLA DECISIONE 11 MAGGIO 2017 N. 103

SOMMARIO: 1. Introduzione: la sclassificazione dei beni civici all’attenzione della Corte costituzionale. – 2. La legge regionale della Sardegna nel testo originario del 1994 e la disciplina nazionale sugli usi civici. – 3. La novella della legge regionale introdotta nel 1996: la “scoperta” della sclassificazione quale strumento per aggirare la disciplina sui beni civici e le responsabilità di Corte costituzionale 30 dicembre 1991 n. 511. – 4. La nuova legge reg. 2 agosto 2013, n. 19 ed il primo intervento “correttivo” della Corte costituzionale: la sentenza n. 210 del 2014. – 5. - La decisione 11 maggio 2017 n. 103: il rilevante contributo della Corte alla salvaguardia dei beni civici.

1. La decisione di Corte costituzionale 11 maggio 2017, n. 103, è tornata ad occuparsi della legislazione regionale della Sardegna in materia di usi civici, già posta all’attenzione della Consulta nella pronuncia del 18 luglio 2014, n. 210, oggetto, a suo tempo, di una nostra analisi<sup>1</sup>. La portata della decisione n. 103/17 – è bene segnalarlo in sede di avvio della presente riflessione – è di sicuro rilievo atteso che in molte leggi regionali in materia di usi civici sono presenti disposizioni identiche a quelle della Regione Sardegna colpite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Il tema fondamentale al centro della pronuncia riguarda i limiti e le modalità di applicazione ai beni di uso civico della c.d. sclassificazione, secondo il modello della sdemanializzazione prevista per i beni demaniali dall’art. 829 cod. civ.<sup>2</sup>, in presenza di una situazione di fatto per cui i beni

---

<sup>1</sup> Il riferimento è al nostro saggio *Gli usi civici ed i “beni comuni”: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, 2014, I, p. 291 ss. Su tale decisione si v. anche L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici, in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 207 ss.; ID., *Gli usi civici non esistono, ivi*, 2014, p. 3366 ss.

<sup>2</sup> Sulla sdemanializzazione prevista dall’art. 829 cod. civ. e su quella di cui si occupa l’art. 35 cod. nav., si v. Cass. 9 giugno 2014, n. 12945. Secondo un risalente indirizzo

civici abbiano «irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi o pascolativi»<sup>3</sup>.

Come si cercherà qui di evidenziare, la recente sentenza n. 103 affronta direttamente la questione che era stata soltanto sfiorata nella pronuncia di tre anni fa. In tal modo, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale che, questa volta, ha colpito alcune norme cardine in materia di usi civici della regione Sardegna, la Corte costituzionale, con una sentenza ben argomentata, ha contribuito in misura oltremodo significativa: *a*) a prendere le esplicite distanze, pur senza un diretto richiamo, da un risalente indirizzo ermeneutico adottato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1991, n. 511, a firma di Luigi Mengoni, e che aveva in passato favorito l'inserimento nella legislazione regionale, tra cui quella della Regione Sardegna, proprio della soluzione oggi decisamente corretta dalla Corte; *b*) a rafforzare la tutela dei beni di uso civico nel contesto della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e, dunque, del persistente, anzi irrobustito, intreccio, nella specifica materia, delle competenze statali e regionali, senza per questo mettere in discussione le peculiarità proprie dei beni di uso civico, alla luce della tradizionale distinzione tra beni pubblici e beni privati.

Per comprendere correttamente il problema ed apprezzare l'*iter* argomentativo della recente decisione della Corte è bene sinteticamente partire dalla fondamentale disciplina nazionale tuttora in vigore in materia di usi civici di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e al r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, regolamento di esecuzione della predetta legge, per poi passare ad analizzare la legislazione della Regione Sardegna su cui sono intervenute rispettivamente la sentenza n. 210 del 2014 e quella n. 103 del 2017. Ovviamente, è bene sempre ricordare che, per effetto dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le funzioni amministrative, originariamente spettanti al Ministero dell'economia e al Commissario regionale agli usi civici, sono state trasferite alle Regioni. Per altro verso, anche le Regioni dotate di autonomia speciale, come la stessa Regione Sardegna, trovano pur sempre un limite nella loro competenza legislativa nelle disposizioni nazionali, quali

---

giurisprudenziale riguardante la prima, la demanialità può cessare anche in modo tacito, con il venir meno della destinazione del bene all'uso pubblico, mediante atti univoci ed incompatibili con la volontà di conservarne quella destinazione, indipendentemente da un atto formale di sclassificazione.

<sup>3</sup> Come si chiarirà nel corso della riflessione, la formula richiamata nel testo, presente nell'art. 18-*bis* della legge reg. Sardegna del 14 marzo 1994, n. 12, come modificata dalla legge 4 aprile 1996, n. 18, ha ripreso fedelmente quella accolta per la prima volta nell'art. 10 della legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25.

quelle in materia di tutela dell'ambiente, considerate «norme di grande riforma economico sociale».

Ciò detto, è sufficiente, ai nostri fini, prendere in considerazione il regime previsto per i beni civici spettanti a Comuni, frazioni di comuni, università ed altre associazioni agrarie<sup>4</sup> comunque denominate richiamati espressamente nell'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, in particolare per «i terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente» che la medesima disposizione ha inteso distinguere dai «terreni convenientemente utilizzabili per la cultura agraria».

Per questi ultimi, la disciplina adottata nel 1927 era indirizzata alla loro effettiva "liquidazione" come beni civici, da attuarsi mediante la loro ripartizione tra famiglie di coltivatori attraverso contratti di enfiteusi, con la conseguenza che, previa affrancazione, siffatti terreni sarebbero caduti nella piena proprietà privata degli assegnatari.

Viceversa, per i terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, la legge del 1927, con l'art. 12, intese preservarne la natura di beni civici, assoggettandone, in linea di principio, la gestione alla disciplina forestale di cui al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, sul riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani. In particolare, a proposito di tali terreni, l'art. 12, comma 2°, della legge n. 1766 del 1927 si preoccupò di precisare, senza ulteriori indicazioni, che: «I comuni e le associazioni *non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale alienarli o mutarne la destinazione*».

Con riferimento a queste due distinte ipotesi, nel r.d. n. 332 del 1928, contenente il regolamento di esecuzione della legge del 1927, si rinvennero due principali disposizioni.

a) A proposito dell'alienazione, l'art. 39, comma 2°, del decreto specifica che: «Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani

---

<sup>4</sup> Come è noto la disciplina sugli usi civici distingue gli usi civici insistenti su terreni privati e quelli che cadono su proprietà demaniale, comunale ovvero di altri enti collettivi, facenti parte del «demanio universale o comunale». Per quanto riguarda questa seconda fondamentale situazione il singolare diritto dominicale della popolazione si estrinseca nella possibilità di fruizione delle utilità derivanti dai terreni secondo il regolamento fissato dall'ente esponenziale, senza ovviamente la possibilità per i singoli di ripartizione di quote. Sugli usi civici esiste una letteratura immensa: per una recente ricognizione, si rinvia a F. MACARIO e C. MARSEGLIA, *Usi civici*, in A. JANNARELLI e F. MACARIO, *Commentario del codice civile. Della Proprietà. Vol. IV Leggi collegate*, Torino, 2013, p. 965 ss. nonché a F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e comm.* diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Sclesinger, Milano, 2013.

comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il ministero dell'economia nazionale provvederà sentito il parere del Commissario regionale».

L'esigenza di sottoporre ad autorizzazione l'alienazione dei terreni, da cui discende la perdita definitiva della loro originaria qualifica, rispecchiava *ab origine* la singolarità della appartenenza di siffatti terreni, nel senso che essi giuridicamente sono dei cittadini residenti ai quali spetta l'esercizio dei diritti di uso, anche se la gestione dei terreni può essere affidata a Comuni o a frazioni. Ed, infatti, con specifico riguardo al prezzo ottenuto in occasione della vendita di terreni dichiarati alienabili ai termini dell'art. 12, sopra menzionato, l'art. 24, comma 2°, della legge del 1927, ha espressamente disposto che esso «egualmente sarà investito in titoli del debito pubblico» intestati al Comune, alla frazione od alla Associazione «per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione».

b) Quanto al mutamento di destinazione, sempre in riferimento a terreni *ab origine* convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, l'art. 41 del regio decreto del 1928 si preoccupò di specificare che:

«Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, ed il Ministro dell'economia consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata.

Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

In questo secondo caso, dunque, il mutamento di destinazione sempre su autorizzazione intendeva assicurare pur sempre la persistenza dei beni di uso civico. In linea di principio, il mutamento determina soltanto una situazione provvisoria: in caso di esaurimento dello scopo per il quale era stata accordata l'autorizzazione, la norma nazionale prevede il ritorno all'antica destinazione; se il ripristino della destinazione originaria risulta impossibile spetta al "Ministro per l'economia nazionale" stabilirne una nuova.

2. Nell'esperienza giuridica della Regione Sardegna in materia di usi civici la prima organica legislazione organizzativa delle funzioni amministrative ad essa spettanti si rinviene nella legge regionale del 1994 n. 12. Tale legge era intervenuta formalmente per modificare la precedente normativa relativa all'organizzazione amministrativa della Regione, con la conseguenza principale costituita da passaggio delle competenze in materia di usi civici dall'assessorato degli Affari generali di cui all'art. 11 della legge 7 gennaio 1977, n. 1, all'assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agropastorale (così l'art. 4 della legge n. 12 del 1994).

Nei suoi contenuti la legge del 1994 si presentava sostanzialmente fedele e rispettosa delle determinazioni fondamentali di cui alla legislazione nazionale del 1927.

La novità principale consisteva fondamentalmente nell'avvio di un accertamento delle terre gravate da uso civico e di un inventario dei terreni di uso civico da parte dell'assessore regionale dell'agricoltura con il coinvolgimento dei comuni interessati, fermo restando (art. 6, comma 3°) il carattere meramente ricognitivo degli inventari, per cui le eventuali omissioni non avrebbero inciso sui diritti delle popolazioni. Nell'ottica della legge, l'inventario avrebbe dovuto costituire lo strumento indispensabile perché i Comuni singoli o consorziati potessero predisporre un piano di valorizzazione e di recupero delle terre ad uso civico senza compromettere l'esistenza degli usi civici e pregiudicare i diritti delle collettività utenti (art. 8, comma 1°). La gestione degli immobili soggetti ad uso civico era affidata al comune o alla frazione nella cui circoscrizione erano ubicati gli immobili (art. 11); si assegnava ai Comuni la fissazione del regolamento di gestione dei terreni civici, secondo il contenuto delineato nell'art. 13, previo parere dell'assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agropastorale.

Quanto alla disciplina degli immobili ad uso civico, in particolare alle ipotesi di alienazione e di mutamento di destinazione, quali previsti dalla legge fondamentale nazionale, negli articoli sopra richiamati, la legge sarda del 1994 prevedeva e tuttora prevede alcune puntuali disposizioni in linea con la disciplina nazionale: l'art. 15 avente come titolo "Atti di disposizione dei terreni civici" contiene alcune regole generali cui si aggiungono rispettivamente quelle più analitiche previste nell'art. 17 sul mutamento di destinazione e nell'art. 18, a proposito della permuta e alienazione di terreni civici.

Quanto alle regole generali, l'art. 15, comma 1°, si apre con la disposizione secondo la quale «gli immobili soggetti ad uso civico possono essere destinati ad utilizzazione diversa da quella cui sono assoggettati, quando

ciò comporti un reale beneficio per la generalità dei cittadini titolari del diritto di uso civico». Il comma 2°, parlando di «atti di disposizione degli immobili ad uso civico e riferendosi a mutamenti di destinazione, concessione in affitto, alienazioni, permuta» ha altresì precisato che tali atti esigono, a pena di nullità, la preventiva autorizzazione regionale con decreto dell'assessore che è, a sua volta, adottato previa deliberazione della Giunta.

Sul mutamento di destinazione, il successivo art. 17 ha puntualizzato in primo luogo che, anche se comporta la sospensione dell'esercizio degli usi civici sui terreni interessati, esso è consentito qualunque sia il contenuto dell'uso civico da cui i terreni sono gravati e la diversa utilizzazione che si intenda introdurre. In secondo luogo, ha chiarito che la diversa utilizzazione non può comunque pregiudicare né l'appartenenza dei terreni alla collettività né la reviviscenza della precedente destinazione quando cessa lo scopo per il quale viene autorizzato. In ogni caso spetta all'assessore regionale autorizzare il mutamento di destinazione avanzato su domanda del Comune interessato in base a deliberazione adottata dal consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; il mutamento è autorizzato con decreto dell'Assessore, previo accertamento della rispondenza a pubblico interesse dell'iniziativa per la quale il mutamento viene richiesto<sup>5</sup>.

Quanto alla alienazione dei terreni oggetto di uso civico che i comuni possono chiedere secondo le stesse modalità, sopra richiamate, previste per il mutamento di destinazione, l'art. 18, comma 3°, precisa che l'autorizzazione all'alienazione di terre di uso civico è concessa nei casi in cui è impossibile realizzare i fini per i quali essa è richiesta con il mutamento

---

<sup>5</sup> La recente giurisprudenza ha posto grande attenzione sul problema relativo al mutamento di destinazione dei beni di uso civico. In particolare, proprio in considerazione degli effetti che questo comporta e delle condizioni che devono essere presenti per la sua attuazione, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, con la decisione 26 marzo 2013, n. 1698, confermando un indirizzo emerso in sede di tribunali amministrativi ha riconosciuto la necessità che si rispetti in tale caso la procedura ad evidenza pubblica. Su questa decisione si v. oltre il nostro *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, cit., E. MASCHIETTO, *Usi civici. Il Consiglio di Stato conferma l'orientamento del TAR di Salerno: è sempre necessario seguire la procedura ad evidenza pubblica per il mutamento di destinazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, p. 577 ss. Per altro verso, alla luce della riconosciuta eccezionalità delle ipotesi in cui può sacrificarsi il diritto della collettività si è ritenuto che «le terre appartenenti ai diritti civici risultano incompatibili con l'attività edificatoria per l'evidente ragione che 'privatizzano' a tempo indeterminato un bene, i cui diritti spettano invece ad una collettività, sottraendo spesso definitivamente alla pubblica utilità i benefici provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque»: così TAR Napoli, Sez. VII, 7 giugno 2013, n. 3032.

di destinazione. Il comma 4°, infine, precisa che il prezzo dell'alienazione deve corrispondere al valore venale del bene, nella sua reale entità, tenendo conto delle eventuali favorevoli prospettive di incremento per urbanizzazione o valorizzazione turistica e deve essere stabilito previa valutazione dell'ufficio tecnico erariale<sup>6</sup>.

3. Nel paragrafo precedente si è richiamata espressamente la disciplina vigente in Sardegna a partire dal 1994. Come si è potuto osservare, la normativa introdotta a livello regionale risultava e risulta negli articoli analizzati in linea con la risalente legislazione nazionale in materia di usi civici. Non presentava però alcun raccordo con l'allora già vigente legge Galasso dell'8 agosto 1985, n. 431, il cui art. 1, lett. *b*), aveva sottoposto a vincolo paesaggistico di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici»: vincolo per effetto del quale, in definitiva, i beni civici erano collocati in un quadro giuridico nel quale alle competenze spettanti alle Regioni in materia si affiancavano anche quelle statali orientate alla tutela dell'ambiente. Per via della disposizione introdotta nel 1985 e poi transitata nel codice dell'ambiente i mutamenti di destinazione dei terreni di uso civico esigono sempre anche l'autorizzazione prevista dalla disciplina posta a tutela dell'ambiente<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Il comma 5° dello stesso art. 18 dispone altresì che: «Le finalità in vista delle quali è stata richiesta l'autorizzazione all'alienazione devono essere realizzate entro un termine stabilito. In difetto, le terre sono retrocesse di diritto all'alienante al quale è riservato il diritto di prelazione in caso di alienazione del bene nel biennio successivo. Tali clausole sono inserite nel contratto di compravendita anche ai fini della trascrizione». Il successivo comma 6° chiarisce, infine, che i beni acquisiti dal Comune per effetto della retrocessione o dell'esercizio della prelazione tornano al regime giuridico di uso civico.

<sup>7</sup> Al riguardo, si v. la decisione di Corte cost. 27 luglio 2006, n. 310, in una fattispecie in cui nell'intento di snellire il procedimento di mutamento di destinazione che nella specie comportava il sacrificio dell'uso collettivo del terreno l'art. 56, commi 12° e 3°, della legge reg. Calabria 3 ottobre 1997, n. 10, aveva previsto, in vista dell'attuazione di opere pubbliche destinate ad interessare terreni sui quali gravavano usi civici, che l'autorizzazione del sindaco fosse sufficiente, concretizzando l'opera «autorizzata, una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo la fattispecie di cui agli articoli 12 della legge n. 1766 del 1927 e 41 del r.d. n. 332 del 1928». La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che aveva modificato la procedura prevista dal legislatore per il mutamento di destinazione sulla base dell'assimilazione, «del tutto irragionevole, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale ad un impianto di rete per il trasporto di energia». Su questa pronuncia si v. il commento di A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della regione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 335 ss.

Ai nostri fini, però, è importante rimarcare che la disciplina della regione Sardegna del 1994 si era preoccupata di regolare analiticamente soltanto il mutamento di destinazione e l'alienazione, in linea con le determinazioni già contenute nella legislazione nazionale del 1927.

Ebbene, il quadro legislativo presente in Sardegna nella legge 14 marzo 1994, n. 12, è stato significativamente modificato, se non alterato, con la legge adottata due anni dopo, la legge reg. 4 aprile 1996, n. 18. Questa legge ha introdotto nella disciplina originaria del 1994 sui beni civici nuovi articoli, in particolare l'art. 18-*bis* e l'art. 18-*ter*.

Il nuovo art. 18-*bis* ha inserito nella disciplina dei beni di uso civico una singolare fattispecie denominata "Sclassificazione di terreni civici" da affiancare alle ipotesi già previste di mutamento di destinazione e di alienazione. Secondo l'art. 18-*bis*:

«1. Possono essere oggetto di sclassificazione dal regime demaniale civico i terreni soggetti a uso civico a condizione che: *a*) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi; *b*) siano stati alienati, prima dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431 fatt, da parte dei Comuni mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766; *c*) non siano stati utilizzati in difformità alla programmazione urbanistica comunale.

2. La sclassificazione, su richiesta motivata del comune territorialmente interessato, è dichiarata con decreto dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, su conforme deliberazione della Giunta regionale, previo accertamento della esistenza delle condizioni indicate nel comma 1°.

3. La richiesta di sclassificazione è deliberata dal Consiglio comunale a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Qualora trattisi di terreni di pertinenza frazione, la deliberazione deve contenere il parere obbligatorio dell'Amministrazione separata frazionale, ove esistente»<sup>8</sup>.

Al riguardo, l'art. 2 della stessa legge n. 18 del 1996 precisava che il

---

<sup>8</sup> Negli altri commi l'art. 18-*bis* stabiliva altresì: «(...) 4. Entro 15 giorni la delibera [del Comune] è depositata a disposizione del pubblico per 30 giorni presso la segreteria del Comune; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato all'albo del Comune e mediante l'affissione di manifesti e avviso in almeno uno dei quotidiani dell'isola. // 5. A chiunque può formulare, entro 30 giorni a decorrere dall'ultimo giorno di pubblicazione, osservazioni alla delibera. // 6. Il Consiglio comunale accoglie o respinge le osservazioni presentate, con parere motivato e, tenuto conto di esse, delibera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti l'adozione definitiva della richiesta



Comune interessato avrebbe dovuto presentare la richiesta di sclassificazione entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

A sua volta, l'art. 18-*ter* prevedeva che, in caso di sclassificazione dei terreni civici, il Comune qualora ciò comportasse un reale beneficio per i propri amministrati, avrebbe potuto richiedere il trasferimento dei diritti di uso civico dai terreni oggetto della sclassificazione ai sensi dell'art. 18-*bis* in altri terreni di proprietà comunale, ove esistenti, idonei all'esercizio dei diritti di uso civico, agrario, boschivo o pascolativo.

Come è facile cogliere, la sclassificazione dei beni civici introdotta anche nella legge della Regione Sardegna nel 1996 integra una nuova e singolare ipotesi di estinzione radicale degli usi civici, per cui i terreni ad essi soggetti tornano nel regime comune di diritto privato applicabile agli immobili<sup>9</sup>: questa ipotesi, in altri termini, si contrappone a quelle relative al mutamento di destinazione ed all'alienazione presenti nella legge nazionale del 1927 e regolate nella legge regionale della Sardegna del 1994.

Ebbene, se si analizzano più da vicino le prime due fondamentali ipotesi di cui si occupa l'art. 18-*bis* della legge sarda, è agevole avanzare due

---

di sclassificazione. // 7. Il decreto assessoriale di cui al comma 2° è pubblicato con le formalità previste dall'art. 19 della presente legge».

<sup>9</sup> Sulla sclassificazione degli usi civici e sui relativi effetti si v. l'importante messa a punto di Cass. 28 settembre 2011, n. 19792, secondo la quale: «il provvedimento conclusivo del procedimento di sclassificazione (...) può dare legittimamente atto che la perdita dell'attitudine a servire ad uso civico si è avuta al momento della sua emanazione, ma, se nulla statuisce in ordine all'individuazione di un eventuale momento anteriore in cui tanto può plausibilmente ritenersi avvenuto, non potrà fare retroagire tale effetto, a tutela della certezza dei diritti soggettivi degli altri partecipanti e per limitare il più possibile il conseguente loro sacrificio; (...) pertanto, la sclassificazione non può aver luogo che *ex nunc*, salvo che, per motivi diversi e sulla base di specifiche indicazioni e riscontri espressamente contenuti nel provvedimento (in quanto tale suscettibile di impugnazione da parte di chi possa avervi un interesse giuridicamente apprezzabile), non si dia atto di un preciso momento temporale in cui la relativa situazione di fatto si è concretamente maturata in modo irreversibile, mediante il consolidamento dell'impossibilità fattuale di uno sfruttamento del bene secondo l'uso civico che in origine su di esso gravava e quindi dell'estrinsecazione di quei diritti spettanti a ciascun partecipante alla collettività beneficiarla dell'uso stesso». Di conseguenza «il bene già gravato da uso civico può allora essere sottoposto a procedura esecutiva (e così, successivamente, alla vendita coattiva od assegnazione), ma soltanto se il pignoramento – che a quella procedura da, per scolastica nozione, inizio effettivo – sia successivo alla data del provvedimento di sclassificazione od a quella anteriore, che in quest'ultimo sia espressamente indicata come epoca di perdita della destinazione ad uso civico; e soprattutto soltanto se il pignoramento sia eseguito in danno di colui in cui favore è stata riconosciuta la sclassificazione e quindi l'acquisto della titolarità di un diritto reale esclusivo sul bene in questione».

osservazioni di fondo. In primo luogo, le due prime ipotesi in cui si prevede la sclassificazione dei beni civici sembrano correre parallelamente alle situazioni prese in considerazione nella legge nazionale rispettivamente a proposito del mutamento di destinazione e di alienazione. In realtà, esse fanno riferimento ad una situazione concreta in cui la funzione originaria degli usi civici è stata di fatto compromessa soprattutto in ragione proprio dell'effettiva diffusa violazione della legge scritta intervenuta nel corso degli anni.

Innanzitutto, la perdita irreversibile della conformazione fisica o della stessa destinazione funzionale dei terreni – e qui la legge della Regione sarda non si riferisce solo ai terreni boschivi e pascolativi, ma vi include anche i terreni agrari (!) – si limita a registrare il bruto fatto storico rappresentato dall'intervenuto irreversibile mutamento di destinazione, facendo così riferimento ad una situazione fattuale ben diversa da quella “guidata” dalla legge nazionale a proposito proprio del mutamento di destinazione. Quanto, poi, alle ipotesi di alienazione, è davvero singolare che la sclassificazione, ossia la scomparsa dei beni civici, sia fatta derivare, senza colpo ferire, proprio dal ricorrere di vendite di terre civiche effettuate senza autorizzazioni, ossia da operazioni che sulla base della stessa disciplina contenuta nella legge del 1994 della Sardegna erano da considerarsi affette da nullità.

Non è chi non veda che, fatto salvo per le alienazioni posteriori all'entrata in vigore del vincolo paesaggistico (che ha costituito uno dei pochi baluardi posti dal legislatore nazionale a tutela dei beni civici, peraltro non sempre valorizzato – come si cercherà di evidenziare – in tutte le sue potenzialità), la modifica adottata dalla Regione Sardegna con la legge del 1996 era indirizzata in definitiva a consacrare in maniera irreversibile la perdita da parte dei cittadini, che ne erano effettivi titolari, dei terreni di uso civico a seguito di una loro disinvolta utilizzazione da parte dei Comuni. Questi se ne erano serviti come fosse una loro mera riserva immobiliare per operazioni di pianificazione urbanistica del territorio, attuate al di fuori o molte volte in spregio di quel diritto scritto secondo il quale essi erano stati chiamati a gestire, quali semplici enti esponenziali, beni appartenenti a terzi ossia alla collettività dei residenti.

È pur vero, peraltro, che, nell'introdurre nella legislazione sugli usi civici la singolare via di fuga rappresentata dalla sclassificazione, al fine di mettere una pietra tombale su ciò che era avvenuto, la Regione Sardegna aveva fatto tesoro di una soluzione che non solo era stata adottata in altre Regioni e, anche in quei casi, utilizzata per “sanare” definitivamente proprio ampi scempi già consumati in ordine al rispetto degli usi civici, ma che aveva stranamente ricevuto a quel tempo il singolare avallo da parte della stessa Corte

costituzionale<sup>10</sup>. Avallo, tanto più singolare e anomalo, posto che la stessa Corte costituzionale all'indomani dell'introduzione della legge Galasso, ossia la legge n. 431 del 1985, aveva più volte nelle sue pronunce opportunamente segnalato l'impatto incisivo che la presenza del vincolo paesaggistico aveva determinato nella rilettura e valorizzazione nuova degli usi civici.

Senza ripercorrere un'indagine già svolta in altra sede<sup>11</sup>, è sufficiente qui rammentare che il ricorso alla "sclassificazione" si era avviato per effetto della sua previsione nella legislazione della Regione Abruzzo. In particolare, nell'art. 10 della legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, la sclassificazione era stata adottata proprio come strumento sia per "consacrare" *ex post* disinvolve operazioni effettuate da alcuni comuni aventi ad oggetto la dismissione, previa alienazione, di terreni civici effettuata in violazione della disciplina nazionale sugli usi civici, sia per metter a tacere, in tale modo, le insistenti iniziative di un tenace ed agguerrito commissario agli usi civici che le aveva smascherate e intendeva ripristinare il rispetto della legge. Infatti, l'art. 10, comma 2°, di tale disposizione stabiliva che: «Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolativi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico».

Ebbene, su tale norma il commissario agli usi civici della regione Abruzzo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, sostenendo che la norma denunciata violava l'art. 117 Cost., in quanto "vulnera i principi fondamentali posti dalla legge nazionale 16 giugno 1927, n. 1766, dell'imprescrittibilità dei diritti di uso civico, nonché dell'iusucapibilità e dell'indisponibilità delle terre collettive (...) sottoposte al vincolo dell'immutabilità della loro destinazione»; violava l'art. 118 perché attribuisce alla Regione «poteri che non sono certamente di natura amministrativa, ma legislativa»; viola, infine, l'art. 42 Cost., perché «i diritti proprietari della collettività vengono praticamente espropriati senza che alla medesima sia corrisposto alcun compenso a titolo di indennizzo».

---

<sup>10</sup> Per una prima ricognizione si rinvia al nostro *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, cit., p. 319, nt. 40.

<sup>11</sup> Si v. il nostro *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, cit.

Con la sentenza 30 dicembre 1991, n. 511, a firma di Luigi Mengoni, la Corte costituzionale non solo respinse le questioni sollevate, ma finì con l'avallare la piena funzionalità del meccanismo della sclassificazione affidato al controllo delle Regioni quale strumento per far dichiarare, in funzione di sanatoria, «cessate definitivamente le ragioni che giustificavano l'originario vincolo di destinazione, con conseguente passaggio dei terreni nel patrimonio disponibile del Comune» (*sic!*). Secondo la Corte, la regolarizzazione di siffatte situazioni alla stregua dell'art. 12 della legge nazionale del 1927<sup>12</sup> risultava "difficilmente praticabile" per cui la sclassificazione ben si prestava a fornire una soluzione adeguata in quanto: «La sclassificazione è un atto di natura meramente dichiarativa, che accerta la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni di demanio collettivo, con conseguente esclusione di questa specifica ragione di nullità della vendita stipulata senza le condizioni dell'art. 12 della legge del 1927, e quindi, se la vendita fosse già avvenuta, restando esclusa la necessità di rinnovazione del contratto». In definitiva, con tale pronuncia del 1991 la Corte costituzionale ha finito con il dare il proprio avallo ad una legislazione, quella abruzzese, finalizzata ad assicurare un'indiscriminata sanatoria delle situazioni in cui i beni di uso civico erano stati sottratti irreversibilmente alla loro originaria funzione. Non sorprende che tale modello legislativo sia stato ripreso da altre Regioni, ossia da quelle stesse istituzioni che avrebbero dovuto vigilare sulla gestione delle terre civiche ed evitare la sistematica violazione della disciplina prevista a loro tutela. Ed infatti, il modello introdotto nella Regione Abruzzo è stato utilizzato anche dalla Regione Sardegna che, come si è visto, nel 1996 ha provveduto a richiamare espressamente la sclassificazione nella sua legge sugli usi civici.

---

<sup>12</sup> Nella specie, a fronte delle vendite dei terreni effettuate da Comuni senza autorizzazione e la loro successiva utilizzazione a fini edificatori, la sentenza giustificò tale conclusione negativa circa il ricorso all'art. 12 «sia perché tale norma presuppone l'assegnazione dei terreni a una o l'altra delle categorie distinte dall'art. 11, mentre essi hanno ormai perduto da tempo l'originaria destinazione agricola o boschivo-pastorale, sia perché impone l'onere di rinnovazione dell'atto di vendita con un nuovo prezzo calcolato tenendo conto dell'attuale destinazione urbanistica o industriale dei terreni. Oltre a tutto, il Comune sarebbe esposto al rischio di vedersi citato in giudizio, ai sensi dell'art. 1338 cod. civ., con una domanda di risarcimento dei danni sofferti dall'acquirente per avere confidato, senza sua colpa, nella validità del precedente contratto. Sulla base di quel contratto e del prezzo allora convenuto è stata fatta, nel caso in esame, l'analisi dei costi-benefici dell'insediamento industriale in vista del quale i terreni di cui è causa sono stati alienati dal Comune di Avezzano».

4. In realtà, la prima occasione per un intervento della Corte costituzionale sulla legislazione della Regione Sardegna in materia di usi civici non si è avuta all'indomani dell'introduzione, con la legge del 1996, della sclassificazione dei beni civici di cui all'art. 18-*bis* della legge n. 12 del 1994, bensì solo a seguito della legge reg. 2 agosto 2013, n. 19, contenente "Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici", ossia in una epoca decisamente lontana dalla pronuncia del 1991 e nel corso della quale tanto la Corte di cassazione quanto il Consiglio di Stato erano più volte intervenute in senso critico avverso la sclassificazione di fatto introdotta in materia di beni civici<sup>13</sup>.

In ogni caso, con l'art. 1 della legge 2 agosto 2013, n. 19, la Regione Sardegna aveva introdotto una deroga alla legge del 1994 n. 12 in materia di beni civici. In particolare, in via straordinaria, i comuni erano delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'art. 9 della legge reg. n. 12 del 1994, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio. Il comma 3° del medesimo articolo disponeva che: «A tal fine i comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permutate, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico. I comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali».

A fronte di questa disposizione che, in definitiva, riapriva una nuova finestra temporale perché i Comuni interessati potessero procedere anche alla sclassificazione dei diritti di uso civico ed attuare, al riguardo, anche processi di transazione giurisdizionale, il governo, per il tramite dell'avvocatura dello Stato impugnò tale articolo della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, per la violazione, in particolare, degli artt. 9 e

---

<sup>13</sup> Si v., al riguardo, la decisione di Cass. 28 settembre 2011, n. 19792 cit.; Consiglio di Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698 e TAR Cagliari, 17 luglio 2013, n. 546.

117, 2° comma, lett. s), della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1°, lett. b), e 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Secondo l'avvocatura, la violazione della normativa costituzionale era da individuarsi nel fatto che la sclassificazione dei beni civici avrebbe fatto venir meno indiscriminatamente il vincolo paesaggistico sul falso ed errato presupposto secondo il quale la mancanza dell'attuale destinazione a pascolo o a bosco implicasse un'automatica perdita di rilevanza paesaggistica e ambientale dei terreni. Siffatto automatismo, già eccessivo e non proporzionato rispetto al finalità di procedere al riordino degli usi civici, avrebbe portato ad «uno svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio e dell'ambiente imposta dall'art. 9 Cost. e attuata dalle disposizioni del testo unico sui beni culturali ed ambientali». Per tale via, la norma impugnata «oltre a palesare una illegittimità sostanziale» avrebbe invaso la competenza legislativa statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente ricadente nella competenza esclusiva dello Stato. Infatti, in quanto incidente sulla classificazione degli usi civici, la norma impugnata avrebbe sottratto alla tutela paesaggistica vaste porzioni di territorio, tutelate in forza della legge nazionale e ponendosi, così, in contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'art. 142, comma 1°, lett. b), del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nell'opporsi a queste conclusioni, la Regione Sardegna, invocando tra l'altro proprio la decisione della Corte del 1991, aveva sostenuto che il coordinamento tra le competenze regionali in materia di usi civici e quelle statali in materia di paesaggio avrebbe potuto realizzarsi in sede di approvazione del piano paesaggistico: in tale sede si sarebbe potuti ricostituire vincoli paesaggistici o di altra natura ad alcuni dei territori già oggetto di sclassificazione come terre civiche.

Nella sentenza n. 210 del 2014 la Corte ha respinto questa impostazione e ritenuto, viceversa, che il coordinamento dovesse intervenire ben prima dell'approvazione del piano paesaggistico, più precisamente nella fase di formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata, ossia nel corso del procedimento che avrebbe potuto portare alla sclassificazione dei beni civici e, dunque, alla caducazione anche del vincolo paesaggistico. Pur attraverso una motivazione non del tutto corrispondente al *decisum*, la Corte ha in sostanza fatto leva sulle ragioni alla base della fissazione del vincolo paesaggistico per tutti i beni civici adottata dal legislatore nazionale nella legge del 1985 e poi transitata nell'art. 142 del codice dell'ambiente. Secondo la Corte, la specifica modalità gestoria dei beni civici, quale prevista nella legislazione nazionale, opera sinergicamente

con il vincolo paesaggistico in maniera tale da assicurare il perseguimento ottimale della tutela dell'ambiente. Mentre il vincolo paesaggistico si manifesta attraverso una «disciplina meramente 'passiva', fondata su limiti e divieti», la normativa dettata per i beni civici profila «un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale. Tale cura, qui affidata alla collettività invece che alle istituzioni (come accade ad esempio per le zone umide e le lagune), si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene». In questa prospettiva, per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento [dello Stato] successivo alla soppressione degli usi civici per via della sclassificazione dei terreni: «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». Su questa base la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui non prevede[va] la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale»<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La dichiarazione di illegittimità, peraltro, ha colpito anche lo stesso art. 1 nella parte in cui prevedeva la possibilità per i Comuni, in sede di ricognizione generale degli usi civici oggetto del Piano straordinario, di "attuare" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, e non già soltanto di limitarsi a proporre tali processi.

È il caso di osservare che la funzione giurisdizionale spettante al solo Commissario agli usi civici contempla *ex art. 29, comma 3°*, della legge n. 1766 del 1927 la possibilità di effettuare conciliazioni, in ragione della spettanza allo stesso di tutti gli accertamenti sulla *qualitas soli*. Sullo specifico punto si v. la recente pronuncia di Cass. civ., Sez. un., 4 luglio 2014, n. 15300. Più in generale, Cass. civ., Sez. un., 14 giugno 1995, n. 6689, ha definitivamente chiarito che «nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici – prevista dal citato art. 29 – rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, ovvero della qualità demaniale del suolo, nonché le questioni relative alla rivendicazione, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiarla, ogni qual volta attengano a controversie aventi ad oggetto l'accertamento tra i titolari

5. L'intervento della pronuncia n. 210 del 2014 – bisogna riconoscerlo – non ha impedito alla Regione Sardegna di continuare ad insistere sul suo programma originario indirizzato sia alla ricognizione del patrimonio immobiliare rappresentato dalle terre civiche, sia alla significativa opera di intrapresa “liquidazione” di parte dello stesso, attraverso il ricorso pur sempre alla sclassificazione dei terreni civici. Venuta meno la possibilità di avvalersi della normativa del 2013, adottata in deroga alla legge sugli usi civici del 1994 come modificata nel 1996 con la previsione degli artt. 18-*bis* e 18-*ter*, il legislatore sardo ha pensato bene, in vista pur sempre di perseguire tali obiettivi, di “rivitalizzare” la legge base in materia di usi civici, ossia le legge del 1994.

Con l'art. 4, commi 24- 27, della legge 11 aprile 2016, n. 5, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)”, la Regione Sardegna ha da un lato introdotto alcune integrazioni agli artt. 2 e 18-*bis* della legge sugli usi civici del 1994, dall'altro ha provveduto direttamente a dichiarare la sclassificazione di alcuni specifici terreni ricadenti in agro di Irgoli e nel comune di Orosei<sup>15</sup>.

---

delle rispettive posizioni soggettive e debbano essere risolte con efficacia di giudicato. Relativamente alle menzionate controversie, la giurisdizione del Commissario sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate si pone come antecedente logico-giuridico della decisione, cosicché la decisione relativa alla titolarità o alla estinzione degli usi civici, ovvero alle conseguenze della cessione o dell'espropriazione dei terreni soggetti ad usi civici, come antecedente logico necessario, suppone la valutazione e la pronuncia in merito alla *qualitas soli*».

Sui limiti alla giurisdizione del Commissario, si v. Cass. civ., Sez. un., 28 dicembre 2007, n. 27181, secondo la quale: «L'accertamento della soggezione di un terreno ad uso civico rientra nella giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici quando la questione sia sollevata dal preteso titolare o dal preteso utente del diritto nei confronti dell'ente titolare del demanio civico e debba essere risolta con efficacia di giudicato; se la demanialità civica di un bene venga eccepita solo allo scopo di negare il fondamento della legittimità di un provvedimento di demolizione di un fabbricato emesso dal Sindaco, in virtù dei poteri sanzionatori e di vigilanza attribuiti a tale organo dagli artt. 31 e 32 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, la controversia concerne un rapporto pubblicistico tra le parti che ha ad oggetto l'esercizio del potere amministrativo e non l'accertamento della qualità del suolo, con conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo». Più di recente si v. Cass. civ., Sez. un., 16 settembre 2014, n. 19472.

<sup>15</sup> Al riguardo, l'art. 4, comma 26°, ha altresì specificato che: «Le cessazioni degli usi civici hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici»: su questa disposizione si v. *infra* nel testo.



Con la prima disposizione si è deciso di riaprire i termini, in particolare per la durata di due anni dall'entrata in vigore della legge, quanto «alla determinazione con cui si provvede ad accertare la sussistenza e la tipologia degli usi civici nei territori dei comuni per i quali non esista ancora un provvedimento formale di accertamento». Con la modifica introdotta nell'art. 18-*bis*, lett. *b*), la sclassificazione dei terreni civici, già prevista in quella disposizione, è stata estesa anche a quelli che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali».

Ebbene, tutte le disposizioni ora richiamate sono state impugnate dal presidente del Consiglio dei Ministri in quanto la Regione sarebbe intervenuta unilateralmente nella procedura di sclassificazione in violazione sia dell'art. 117, 2° comma, lett. *s*), che assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, sia per violazione del principio di leale collaborazione stante la «connessione indissolubile tra materia di diversa attribuzione».

A fronte dell'indirizzo che la Corte aveva accolto nella pronuncia n. 210 del 2014 pur con qualche autorevole resistenza nell'ambito del collegio e, conseguentemente, con un margine di tortuosità nella motivazione, la recente decisione n. 103 del 2016 non ha soltanto confermato sostanzialmente la linea interpretativa accolta tre anni fa. Essa ha offerto l'occasione, sia per un'aggiornata lettura sistematica della disciplina in materia di beni civici, sia per ridimensionare drasticamente l'uso strumentale e disinvolto che per molto tempo si è fatto della sclassificazione quale via per privatizzare una significativa parte del patrimonio collettivo presente nel nostro paese sotto forma di terreni civici.

Nella sua motivazione la Corte ha prima di tutto inteso ripercorrere la legislazione in materia di usi civici. Al riguardo, ha opportunamente osservato che la legislazione posta a tutela del paesaggio, nel prevedere la fissazione del vincolo paesaggistico per tutte le terre di uso civico, ha riconosciuto che entrano in campo interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che si è inteso ab origine proteggere conservando siffatti patrimoni collettivi, in una prospettiva, quella dei piani paesaggistici, che abbraccia l'intero patrimonio d'uso civico e non solo quelli utilizzabili come bosco o come pascolo cui si riferiscono i piani di sviluppo di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

Per altro verso, l'entrata in campo di questi nuovi interessi generali, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali, attraverso una legislazione

statale contenente norme di grande riforma economico-sociale, vincolante per tutte le Regioni, non ha modificato il quadro normativo originario in materia di beni civici per via, soprattutto, della sopravvivenza del principio generale, presente nella legislazione, come si ricava dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, secondo il quale i mutamenti di destinazione dei beni civici devono essere comunque compatibili con l'interesse generale della specifica comunità che ne è titolare.

In questa prospettiva, se, dunque, il mutamento di destinazione costituisce la via maestra per "adeguare" sul piano funzionale l'utilizzo dei beni in vista pur sempre del soddisfacimento degli interessi della comunità che ne è titolare, restano sullo sfondo, come casi eccezionali, le ipotesi in cui i beni perdono la loro configurazione quali beni civici, sia per effetto della legittimazione dell'occupazione *ex art. 9* della legge del 1927<sup>16</sup>, sia per via dell'alienazione di quelli silvo-pastorali.

In altre parole, secondo la Corte, la disciplina avente ad oggetto il mutamento di destinazione è in linea con la conservazione dell'assetto proprio dei beni civici e, in particolare, risulta del tutto compatibile, in considerazione dei modelli procedimentali previsti, con il rispetto del regime di indisponibilità dei beni civici. Viceversa, l'alienazione e la legittimazione proprio in quanto comportano la trasformazione del demanio in allodio e, dunque, conducono alla estinzione dei beni civici, in forma di sdemanializzazione, rappresentano ipotesi eccezionali: non a caso la giurisprudenza, antica e recente, ha adottato criteri ermeneutici particolarmente restrittivi.

Sulla base di questa messa a punto preliminare, la Corte ha avviato l'analisi della legge n. 12 del 1994 della Regione Sardegna. Analizzando la legge nelle sue linee generali, fatte salve le disposizioni oggetto dell'impugnativa, anche la decisione della Corte concorda sulla presenza di un coerente collegamento tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi generali della Regione e la tutela paesistico-ambientale spettante allo Stato.

Alla luce della pluralità degli interessi in gioco, la Corte non ha avuto difficoltà a confermare quanto accolto nella pronuncia n. 210 del 2013 ossia che il modello procedimentale idoneo alla conciliazione tra gli interessi in gioco deve abbracciare accanto alle ipotesi di mutamento di destinazione dei beni e, conseguentemente, di rimodellamento del vincolo ambientale anche le ipotesi di sclassificazione dei beni civici che producono effetti

---

<sup>16</sup> Attualmente il provvedimento di legittimazione è di competenza regionale e non più del Commissario agli usi civici al quale spettano solo funzioni giurisdizionali: sul punto si v. per tutte Corte cost. 20 febbraio 2007, n. 37.

“ablativi” dei beni della specifica collettività e riduttivi del patrimonio ambientale soggetto a tutela. Di qui, la conferma della conclusione accolta anche nella decisione n. 210 del 2013 secondo la quale non è sufficiente che lo Stato intervenga dopo l’avvenuta sclassificazione al fine eventuale di fissare di nuovo il vincolo ambientale o adottare altri interventi, ma è necessario che lo Stato possa partecipare al procedimento di sclassificazione al fine di far valere in quella sede i suoi interessi.

Su questa base, la Corte ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate sia in riferimento all’art. 117, comma 2°, lett. s), sia in riferimento al principio di leale collaborazione.

6. In realtà, la Corte non si è limitata a quanto sin qui richiamato, ma ha inteso approfondire in maniera dettagliata il tema della sclassificazione nella consapevolezza che le disposizioni impugnate, oltre a riflettere soltanto determinazioni unilaterali della Regione, «sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato. Di qui la necessità di analizzare più da vicino il problema anche alla luce dei contenuti delle singole disposizioni dichiarate illegittime ed operare una selezione tra le diverse situazioni fattuali che possono emergere. In primo luogo, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione sulla base della legge n. 1766 del 1927, la Corte ha escluso che la sclassificazione possa servire a sanare in maniera indiscriminata occupazioni abusive e tanto meno, al fine di giustificarla, ci si può limitare a fare riferimento semplicemente alla pregressa cessazione dell’uso. Di qui l’incoerenza delle disposizioni impugnate non solo con la legge nazionale del 1927, ma anche con le stesse enunciazioni di principio della legge regionale ispirata alla salvaguardia del patrimonio costituito dalle terre soggette agli usi civici.

Secondo la Corte, il carattere generalizzato della procedura volta alla sclassificazione presente nella norma impugnata contrasta con il particolare trattamento giuridico riservato ai beni di uso civico. In particolare, posto che in linea di principio essi sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili, è evidente che la sclassificazione, finalizzata proprio a sottrarli alla collettività di riferimento, costituisce un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge: al riguardo la Corte richiama quella secondo cui le zone soggette a legittimazione o ad alienazione non devono interrompere la continuità spaziale del patrimonio collettivo, sì da pregiudicarne la fruibilità.

Senza richiamare le ulteriori osservazioni che la Corte ha dedicato in chiave critica alle disposizioni con cui la legge della Regione Sardegna ave-

va direttamente provveduto a sclassificare specifici territori (ovviamente senza il preventivo coinvolgimento dello Stato), è sufficiente segnalare la considerazione finale presente nella motivazione che si rivela preziosa per indirizzare nel merito l'eventuale adozione dei provvedimenti autorizzativi in ordine alla sclassificazione dei beni di uso civico. Infatti, la decisione non solo ribadisce la distanza tra la sclassificazione e il mutamento di destinazione, così denunciando l'errore concettuale di fondo alla base della legislazione della Regione Sardegna, ma, molto opportunamente, rimarca che la sclassificazione in quanto tale, finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici, non costituisce certo una scelta pianificatoria «bensì rappresenta un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato». «Eventi, questi ultimi, [sottolinea, infine, la Corte] – che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità di copianificazione».

Come dire, dunque, che la possibilità di conservare o ripristinare la destinazione ambientale costituisce, anzi deve costituire, un serio ostacolo a che lo Stato autorizzi la sclassificazione delle terre di uso civico. Se così è, la sentenza della Corte ha, molto opportunamente, messo in campo una soluzione ermeneutica in grado di fermare nel futuro l'ulteriore scomparsa delle terre civiche.

CORTE COSTITUZIONALE – 21 febbraio 2017, n. 103 – Pres. GROSSI – Rel. CAROSI.

**Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)”, artt. 1, comma 12°, 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, e 8, comma 13° - Norme in materia di beni a uso civico e università agrarie - Sclassificazione dei beni civici adottata unilateralmente dalla Regione con liberazione dal vincolo ambientale - Illegittimità costituzionale.**

*È dichiarata l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 24°, 25°, 26° e 27°, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)” aventi ad oggetto la sclassificazione di beni di uso civico disposta unilateralmente dalla Regione autonoma Sardegna con la conseguente liberazione dal vincolo ambientale di porzioni del territorio, in riferimento sia all’art. 117, 2° comma lett. s, sia al principio di leale collaborazione.*

*(Omissis).*

FATTO. – 1. Con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016 (iscritto al n. 34 del Reg. ric. dell’anno 2016) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 12°, 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, e 8, comma 13°, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)” – pubblicata sul *Bollettino ufficiale* della Regione autonoma Sardegna del 13 aprile 2016, n. 18 – in riferimento agli artt. 117, 2° comma, lett. *l*) e *s*), e 3° comma – in relazione agli artt. 135, 142 e 143 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”), ed all’art. 31, comma 26°, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)” – e 118 Cost.

1.1 Anzitutto, il ricorrente censura l’art. 1, comma 12°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto, disponendo l’applicazione dell’art. 159, commi 1°, 3° e 4°, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”), agli enti strumentali della Regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali ed ai consorzi di bonifica relativamente ai fondi messi a disposizione da parte dello Stato, della Regione e dell’Unione europea, estenderebbe la portata soggettiva ed oggettiva del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e quindi di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori. In tal modo la norma eccederebbe dalla competenza regionale, incidendo in mate-

rie – «norme processuali» ed «ordinamento civile» – riservate al legislatore statale dall'art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost., così come questa Corte avrebbe già avuto modo di affermare (si cita la sentenza n. 273 del 2012).

1.2 In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24° prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico; il comma 25° inserirebbe un'ulteriore ipotesi in cui consentirla ed i commi 26° e 27° provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, 2° comma, lett. *s*), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 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"), con cui il legislatore statale avrebbe esercitato la propria competenza esclusiva in materia. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 – che disciplina il piano paesaggistico la cui elaborazione è affidata, dall'art. 135 del medesimo decreto, congiuntamente a Stato e Regione – prevede al comma 1°, lett. *c*), che esso debba comprendere la «ricognizione delle aree di cui al comma 1° dell'art. 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione». Tra le aree interessate dal richiamato art. 142, comma 1°, del d.lgs. n. 42 del 2004 rientrano quelle «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lett. *b*). Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia – si tratterebbe di quella sugli usi civici riconosciuta dall'art. 3, 1° comma, lett. *n*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ("Statuto speciale per la Sardegna") – atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, così come già affermato da questa Corte (si cita la sentenza n. 210 del 2014). Di qui la violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. *s*), Cost., nonché dell'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione».

1.3 Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8, comma 13°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli Comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza prevista dall'art. 3, lett. *b*), dello statuto reg. Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26°, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, 3° comma, Cost.

2. La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

DIRITTO. – 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 12°, 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, e 8, comma 13°, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)", in riferimento agli artt. 117, 2° comma, lett. *l*) e *s*), 3° comma – in relazione agli artt. 135, 142 e 143 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"), ed all'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» – e 118 Cost.

Anzitutto, il ricorrente censura l'art. 1, comma 12°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in quanto, disponendo l'applicazione dell'art. 159, commi 1°, 3° e 4°, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), agli enti strumentali della regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali ed ai consorzi di bonifica relativamente ai fondi messi a disposizione da parte dello Stato, della regione e dell'Unione europea, estenderebbe la portata soggettiva ed oggettiva del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e quindi di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori previsto dalla normativa statale, incidendo in materie – «norme processuali» ed «ordinamento civile» – riservate al legislatore statale dall'art. 117, 2° comma, lett. *l*), Cost.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, della citata legge regionale. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24° prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-*bis* della legge della Regione autonoma Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 ("Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda"); il comma 25° inserirebbe un'ulteriore ipotesi in cui consentirla ed i commi 26° e 27° provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, 2° comma, lett. *s*), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono l'elaborazione congiunta tra Stato e regione del piano paesaggistico e dispongono che esso comprenda anche «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia di usi civici, atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sarebbero le evocate disposizioni legislative statali. Di qui la violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. *s*), Cost., nonché dell'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

I commi 26° e 27° dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 8, comma 13°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del

patto di stabilità interno per l'anno 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza statutaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26°, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, 3° comma, Cost.

(*Omissis*).

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, della medesima legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, 2° comma, lett. s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

Secondo il ricorrente, il comma 24°, disponendo una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-*bis* della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ed il comma 25°, inserendo un'ulteriore ipotesi di sclassificazione, contrasterebbero con l'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale. Tale competenza, ricomprendendo la pianificazione e la tutela delle aree «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 142, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 42 del 2004), sarebbe invasa dalla Regione autonoma Sardegna e violata in relazione ai «principi fondamentali che sorreggono la materia della tutela del paesaggio». Ciò anche in relazione al profilo della pianificazione paesaggistica (viene in tal senso richiamato l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale sarebbe norma di grande riforma economico-sociale).

I commi 26° e 27° dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

3.1. Per la disamina della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio è utile una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa che caratterizza la materia degli «usi civici e delle università agrarie». Come si chiarirà in prosieguo, queste espressioni individuano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, fattispecie diverse di beni civici.

Le fonti legislative di riferimento per la definizione del presente giudizio sono essenzialmente: 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 r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), ed 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»), inerenti al regime giuridico dei beni civici; il d.lgs. n. 42



del 2004, afferente alla tutela paesaggistica ed ambientale; la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ("Statuto speciale per la Sardegna"), la quale attribuisce alla Regione stessa, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto (...) degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (...) potestà legislativa [in materia di] usi civici» (art. 3, lett. *n*).

Nella richiamata normativa il sintagma "usi civici" è utilizzato in modo polisensu, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, ecc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza.

Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1°, della legge 8 agosto 1985, n. 431, ed art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi.

Il 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. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce «(...) che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti (...). In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

La 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»).

Caratteristico dei beni d'uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime di indisponibilità (art. 12, 2° comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (*ex plurimis*, Cass., Sez. II, 24 luglio 1963, n. 2062).

Mentre 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 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.

Questa Corte ha qualificato tali disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009).

3.2 La richiamata evoluzione normativa consente di focalizzare 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'articolo 9, 2° comma, Cost.» (sentenza n. 391 del 1989).

Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928.

In tale prospettiva, 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 dal citato art. 41, 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).

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 cate-

ria *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, 12 dicembre 1953, n. 3690).

Ed è proprio la differenza tra sclassificazione vera e propria e mutamento di destinazione ad assumere particolare rilevanza nell'ambito del presente giudizio. Infatti, tutte le disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio, individuati od individuabili secondo la diversa tecnica normativa impiegata.

3.3 Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna occorre anche ricordare come l'art. 3, lett. *n*), dello statuto speciale attribuisca alla stessa «[i]n armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», la potestà legislativa in materia di usi civici.

Le norme di attuazione dello statuto regolano, poi, le funzioni della Regione relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesaggistici, nell'ambito dei quali è contenuta la disciplina afferente all'utilizzazione dei beni d'uso civico, a sua volta funzionalmente collegata ai caratteri fisici e alla disciplina giuridica di tali beni.

Con la legge reg. n. 12 del 1994, la Regione autonoma Sardegna ha disciplinato in modo generale l'esercizio delle proprie funzioni in tema di usi civici. È significativa la formulazione dell'art. 1 di detta legge, il quale prevede che: «Le disposizioni contenute nella presente legge sono intese a: *a*) disciplinare l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione sarda ai sensi degli articoli 3, lett. *n*), e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna; *b*) garantire l'esistenza dell'uso civico, conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici; *c*) assicurare la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio, tutelando le esigenze e gli interessi comuni delle popolazioni; *d*) tutelare la potenzialità produttiva dei suoli, prevedendo anche nuove forme di godimento del territorio purché vantaggiose per la collettività sotto il profilo economico e sociale; *e*) precisare le attribuzioni degli organi dell'Amministrazione regionale in materia di usi civici».

3.4 Nelle disposizioni statutarie e di attuazione nonché in quelle introduttive della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 si rinviene un coerente collegamento (che – per quanto si dirà in prosieguo – viene inciso dalle norme impugnate) tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Questa Corte ha affermato in proposito che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, 2° comma, lett. *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Dunque, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006).

Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna 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.

Il principio di *favor* della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla «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 (...). 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).

In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno "naturalmente" parte.

In tale prospettiva, «deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] 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» (ancora sentenza n. 210 del 2014).

4. Alla luce di quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 sono fondate, sia in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tutte le disposizioni impugnate violano, infatti, il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenza n. 210 del 2014). Al riguardo, deve essere condiviso l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice «costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1°, lett. c, del codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)».

Peraltro, le disposizioni impugnate non si limitano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato.

Certamente 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. Né si può fare riferimento alla pregressa cessazione dell'uso per giustificarla. Come è noto, regola generale è la imprescrittibilità del diritto di uso civico (artt. 2 e 9 della legge n. 1766 del 1927) ed è consolidato orientamento del giudice della nomofilachia quello della presunzione di preesistenza dell'uso (*ex plurimis*, Cass., sezioni unite, 24 febbraio 1982, n. 1150, Cass., Sez. II, 6 maggio 1980, n. 2986, e Cass., Sez. II, 20 ottobre 1976, n. 3660). 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.

Oltre che con la legge n. 1766 del 1927 in materia di usi civici, le disposizioni impugnate appaiono incoerenti anche con i principi espressi dal richiamato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ispirati alla salvaguardia del patrimonio «conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici».

Le norme impugnate sono altresì lesive del principio di leale collaborazione perché sottraggono preventivamente una parte del patrimonio che dovrebbe essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell'ambiente, il carattere “sclassificante” delle norme regionali – anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato – viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione.

4.1 In particolare, per quel che concerne il comma 24° dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni – è da sottolineare come vi sia una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico. Detta incoerenza emerge soprattutto in relazione al carattere generalizzato di una tale procedura ed alla fissazione di termini perentori per la presentazione delle istanze di sclassificazione.

Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusufruttibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge, tra le quali mette conto ricordare che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

4.2 Per quanto riguarda il comma 25° dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali» – occorre sottolineare come detta norma, riguardando ter-

reni soggetti a vincolo paesistico-ambientale, costituisca di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato.

Pertanto non compete al legislatore regionale estendere il loro campo di applicazione (sull'impossibilità per il legislatore regionale di esercitare tale prerogativa, *ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004). Tra l'altro, questa sostanziale invasione della competenza statale assimila fattispecie che potrebbero essere riconducibili ad ipotesi di condono di diversa natura e di differenziati presupposti (per i caratteri differenziali dei diversi condoni, sentenza n. 117 del 2015).

4.3 Infine, quanto ai censurati commi 26° e 27° dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, l'individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione *ex lege* assume ulteriori connotati di illegittimità collegati all'evidente caratterizzazione delle due fattispecie come leggi provvedimento.

Fermo restando che questa Corte ritiene di per sé non contraria a Costituzione (*ex plurimis* sentenze n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989) la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che, di regola, sono compiute dall'amministrazione attiva, è da sottolineare come «[l]a legittimità di questo tipo di leggi, quindi, va accertata (...) non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto» (sentenza n. 492 del 1995).

Le suddette disposizioni incorporano e rendono prive di qualsiasi dialettica istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incide la legge sclassificante. Esse infatti si basano, rispettivamente, su un verbale dell'ARGEA – Servizio territoriale del nuorese – del 15 aprile 2008 (che avrebbe riconosciuto «la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi») e sull'asserita perdita dell'«originaria destinazione d'uso civico». L'assenza di un contraddittorio circa le situazioni in questione finisce per incidere sulle prerogative dello Stato in ordine alla copianificazione, e le pregiudica anche per la sottrazione al contraddittorio con le collettività (ed i relativi membri) intestatarie dei beni d'uso civico. Queste ultime ben avrebbero potuto avere accesso all'istruttoria amministrativa finalizzata all'emissione del provvedimento sclassificante e contribuire alla sua definizione se essa non fosse stata così incorporata nel testo legislativo.

Il comma 27° dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, nel prescrivere che le cessazioni degli usi civici «hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici», viene concettualmente a collidere con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico, secondo quanto precedentemente argomentato.

4.4 In definitiva, le norme censurate sono accomunate da un medesimo errore concettuale di impostazione. Esso consiste nel concepire la sclassificazione dei beni d'uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell'interesse generale alla loro nuova destinazione.

Al contrario, la sclassificazione – in quanto finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici – non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del

bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione.

*(Omissis).*

*Per questi motivi*

La Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12°, 4, commi 24°, 25°, 26° e 27°, e 8, comma 13°, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)”.

*(Omissis).*

EDOARDO FERRERO

## LE MENZIONI GEOGRAFICHE NELLA DISCIPLINA DEI VINI: OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA VICENDA CANNUBI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3. Il giudizio di primo grado. – 4. Il giudizio di appello. – 5. Osservazioni critiche.

1. Le menzioni geografiche rappresentano un punto delicato della disciplina vitivinicola, a causa soprattutto della rilevanza degli interessi sottesi alla materia, che mai come oggi, in un momento di massima espansione del mercato di settore, sono apparsi così polarizzati.

L'argomento<sup>1</sup>, infatti, seppure in apparenza specifico e di dettaglio, involge questioni di più ampio respiro, quali gli strumenti di regolazione della concorrenza, le modalità di tutela dei consumatori e la promozione dei prodotti di qualità.

In questa prospettiva, la materia delle indicazioni geografiche presenta una spiccata connotazione interdisciplinare, dal momento che attraversa varie aree di studio, dal diritto agrario al diritto commerciale (e precisamente industriale), dal diritto dell'unione europea al diritto amministrativo tradizionale.

Con specifico riguardo a quest'ultimo profilo, va segnalato come la questione delle menzioni geografiche sia in grado di interferire sull'esercizio dei poteri amministrativi degli enti locali, ed in particolare su quelli relativi alla pianificazione territoriale ed all'individuazione dei toponimi storici delle aree geografiche interessate dalla produzione del vino.

Ne costituisce un esempio paradigmatico la vicenda, conclusasi da poco, dei Cannubi, ovvero quelle colline piemontesi situate nel territorio

---

<sup>1</sup> Per uno sguardo d'insieme della materia si rimanda a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015, p. 164.



del Comune di Barolo, tradizionalmente note e rinomate per l'elevata qualità del vino che viene prodotto.

Negli ultimi anni, questa zona vinicola è stata al centro di un lungo contenzioso, instaurato nel 2011 innanzi al TAR Lazio e definito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza n. 23395 del 17 novembre 2016.

La vertenza concerneva la legittimità delle modifiche introdotte al disciplinare di produzione dei vini ad origine controllata e garantita “*Barolo*”, in base alle quali si estendeva l'utilizzo della menzione geografica aggiuntiva “*Cannubi*” anche a determinate zone limitrofe, che nulla avevano a che vedere con il nucleo storico delle colline Cannubi se non la vicinanza geografica e la parziale comunanza del nome<sup>2</sup>.

2. Prima di passare ad esaminare, nello specifico, la fattispecie piemontese, pare utile ripercorrere, sia pur brevemente, la normativa italiana in materia di ambiti territoriali, che tende, almeno nelle intenzioni, a riprodurre la più fortunata esperienza dei *cru*<sup>3</sup> francesi.

La disciplina vigente si rinviene nella legge 12 dicembre 2016, n. 238, e precisamente nell'art. 29<sup>4</sup>, collocato nel Titolo III dedicato alla “Tutela delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali”<sup>5</sup>.

Tale norma distingue tra «sottozone» e «indicazioni geografiche aggiuntive», definendo le prime come aree ristrette «aventi specifiche caratteristiche ambientali o tradizionalmente note, designate con specifico nome geografico o storico-geografico, anche con rilevanza amministrativa, purché espressamente previste e più rigidamente disciplinate nel disciplinare

---

<sup>2</sup> Cannubi Boschis, Cannubi Muscatel, Cannubi San Lorenzo e Cannubi Valletta.

<sup>3</sup> Il concetto di *cru* – che deriva dal verbo “*croître*” (crescere) – porta all'identificazione con un luogo specifico di produzione, nel quale alcuni fattori, naturali e non, conferiscono al vino caratteristiche uniche e specifiche, diverse da quelle presenti in altri vini prodotti in luoghi anche vicini.

<sup>4</sup> Rubricato, per l'appunto, “Ambiti territoriali”.

<sup>5</sup> Si tratta pressoché della medesima disciplina presente, prima, nella legge 10 febbraio 1992, n. 164 e, poi, nel d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, emanato in attuazione dell'art. 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88, con la differenza che, per l'identificazione di una menzione geografica aggiuntiva ai sensi degli artt. 4 e 7 della legge n. 164 del 1992, non occorre che questa corrispondesse ad una circoscrizione amministrativa predefinita, risultando purtuttavia necessaria la sussistenza di un preciso collegamento con il territorio di riferimento.

di produzione e purché vengano associate alla relativa denominazione di origine» (comma 2°).

Le indicazioni geografiche aggiuntive sono invece sottoposte ad un regime meno stringente, posto che «possono essere utilizzate per contraddistinguere i vini derivanti da zone di produzione, anche comprendenti le aree a DOCG o DOC, designate con il nome geografico relativo o comunque indicativo della zona, in conformità della normativa nazionale e dell'Unione europea sui vini a IGP» (comma 3°).

Entrambe le menzioni geografiche condividono la funzione di indicare in maniera più precisa il luogo di produzione, consentendo così una più precisa qualificazione del luogo, con la differenza che le sottozone, al contrario delle indicazioni geografiche aggiuntive, esprimono anche una diversa modalità produttiva del vino, in conformità al disciplinare di produzione, così da determinare una più precisa caratterizzazione del prodotto.

L'impiego di entrambe le menzioni geografiche trova un limite generale nel d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale), il cui art. 30<sup>6</sup> stabilisce che «è vietato, quando sia idoneo ad ingannare il pubblico o quando comporti uno sfruttamento indebito della reputazione della denominazione protetta, l'uso di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine, nonché l'uso di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo di origine, oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un'indicazione geografica».

Altra prescrizione che rileva è quella contenuta nell'art. 92 del reg. (UE) 17 dicembre 2013, n. 1308<sup>7</sup>, che, in materia di denominazioni di origine ed indicazioni geografiche, pone l'accento sugli interessi dei consumatori e dei produttori nonché sul buon funzionamento del mercato comune dei prodotti interessati e sulla promozione della produzione di prodotti di qualità.

Fin da questa sommaria ricostruzione del quadro normativo è agevole rilevare come l'utilizzo delle menzioni geografiche, siano queste delle sottozone oppure delle indicazioni geografiche aggiuntive, comporti delle conseguenze sul regime di libera concorrenza tra gli operatori del settore – potendo alcuni ritrarre un vantaggio competitivo dallo sfruttamento di

---

<sup>6</sup> Nella versione modificata dall'art. 16, comma 1° del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 131.

<sup>7</sup> Tale norma ha preso il posto dell'abrogato art. 118-*bis* del reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234.

un simile *asset* – nonché sulla tutela dei consumatori, i quali potrebbero risultare sviati circa l'effettivo livello di qualità del prodotto.

3. Ricostruito il contesto normativo di riferimento, è ora possibile passare ad esaminare il percorso fattuale e giudiziale della fattispecie in esame.

Con decreto del 30 settembre 2010<sup>8</sup>, il MIPAAF modificava il disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita Barolo ed il relativo Allegato delle menzioni geografiche, prevedendo la possibilità di utilizzare la dicitura “Cannubi” anche con riferimento a zone ulteriori rispetto a quella storica<sup>9</sup>.

Tale decisione comportava un evidente vantaggio economico per i produttori di vino ricadenti nelle altre zone della collina Cannubi, i quali si trovavano così nella posizione di poter beneficiare della prestigiosa menzione geografica, prima di quel momento riservata ad un ambito circoscritto di produttori.

Questi ultimi, dopo aver vanamente espresso le proprie controdeduzioni alla richiesta presentata dal Consorzio locale<sup>10</sup> ed al parere favorevole del Comitato nazionale<sup>11</sup>, impugnavano il decreto ministeriale dinanzi al TAR Lazio, chiedendone l'annullamento.

I ricorrenti, partendo dal presupposto che l'intera normativa nazionale ed europea è volta ad evitare qualunque possibilità di confusione nei consumatori nell'individuazione dei prodotti, censuravano l'irragionevolezza della decisione di estendere la menzione “Cannubi” a zone aventi caratteristiche differenti di qualità e tipicità del luogo (per esposizione al sole, composizione del terreno, ecc.).

Inoltre, tale decisione si poneva in contrasto con l'assegnazione, da parte del Comune<sup>12</sup>, della denominazione “Cannubi” soltanto ad una zona di produzione e non all'intera collina.

Si costituiva in qualità di controinteressata una delle imprese concorrenti beneficiarie della modifica al disciplinare, la quale evidenziava come

---

<sup>8</sup> Pubblicato nella *Gazz. uff.* n. 241 del 14 ottobre 2010.

<sup>9</sup> Per l'elenco delle zone, comunque ricomprese nella medesima collina, si rimanda alla nota 2.

<sup>10</sup> Consorzio tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Roero.

<sup>11</sup> Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini.

<sup>12</sup> Che, nel corso del primo grado di giudizio, ha spiegato un intervento *ad adiuvandum*.

l'utilizzo del nome geografico "Muscatel", in via autonoma o in associazione con la sottozona "Cannubi", potesse ingenerare un rischio di confusione nei consumatori, che in tale nome avrebbero potuto identificare una forma dialettale di un'altra varietà di vite, ovvero il "moscato".

Il TAR Lazio accoglieva il primo motivo, ritenendo che il punto centrale della questione fosse l'esistenza di «una sostanziale differenza tra il Barolo prodotto nell'area 'Cannubi' *tout court* e quello prodotto con uve cresciute sulla stessa collina, ma nelle diverse sottozone»<sup>13</sup>.

Ad avviso del TAR Lazio, dunque, tra le zone della stessa collina vi era una differenza qualitativa, sia in termini storico-culturali sia in termini sensoriali<sup>14</sup>.

Nessun rilievo, invece, veniva dato alle argomentazioni della controinteressata in relazione alla potenziale confusione dei consumatori. A tale riguardo, dopo aver ricordato che la menzione geografica aggiuntiva ha lo scopo di esaltare maggiormente il legame tra prodotto e territorio, indicando in etichetta informazioni più chiare per il consumatore, il TAR Lazio evidenziava come il problema riguardasse soltanto una delle sottozone in discorso e quindi avrebbe potuto essere risolto modificando il nome della singola sottozona, senza stravolgere l'intero impianto.

4. Contro questa sentenza ricorreva l'Amministrazione ministeriale, al cui appello principale si aggiungeva quello incidentale dell'impresa concorrente già beneficiaria della modifica al disciplinare.

In secondo grado, la questione veniva decisa diversamente in ragione di una diversa qualificazione giuridica della menzione geografica "Cannubi". Se infatti il TAR Lazio era ricorso al concetto di sottozona, il Consiglio di Stato mutava direzione, richiamandosi alla diversa categoria delle indicazioni geografiche aggiuntive.

La differenza tra questi concetti, già scolpita dalla normativa, è stata

---

<sup>13</sup> A tale riguardo era stato chiarito che «ove tali sottozone dovessero presentare caratteristiche del tutto analoghe, quanto ad esposizione al sole, composizione del terreno ed altri elementi rilevanti ai fini della vinificazione, non vi sarebbe alcuna ragione per ritenere illegittima la possibilità di avvalersi della menzione geografica aggiuntiva Cannubi *tout court*, mentre ove le caratteristiche fossero, almeno in parte, diverse, l'apposizione di tale menzione aggiuntiva potrebbe rivelarsi idonea a violare la *ratio* della normativa comunitaria e nazionale in materia suggerendo al consumatore che il prodotto abbia una qualità ed una provenienza diversa dal vero luogo d'origine».

<sup>14</sup> Si ravvisava «un effetto 'suolo' su uve e vini», ritenuto comunque non significativo giacché attenuato dagli altri fattori in gioco.

rimarcata dallo stesso Collegio, per cui «le sottozone, oltre ad essere caratterizzate da determinate peculiarità, devono essere espressamente previste nel disciplinare di produzione e devono essere più rigidamente disciplinate», mentre le indicazioni geografiche aggiuntive possono essere utilizzate «per contraddistinguere i vini derivanti da determinate aree di produzione anche in assenza di una particolare e più rigida regolamentazione contenuta nel disciplinare».

Da tale diversa qualificazione, motivata in base al fatto che «il disciplinare di produzione del vino Barolo, oggetto del d.m. impugnato, non prevede differenze fra le produzioni nelle diverse aree in questione», discendevano quindi diversi “effetti legali”.

In assenza di una differenza qualitativa del vino prodotto in tale aree, si riteneva non giustificato il vantaggio, riconosciuto ai soli produttori della zona “Cannubi *tout court*”, di fregiarsi, in via esclusiva, di tale menzione geografica, a maggiore ragione alla luce del rischio di confusione tra i consumatori provocato dalla «forte somiglianza fonetica con ‘Muscadelle’, una varietà di uva bianca coltivata nelle regioni francesi Bordeaux e Bergerac, per la produzione di vini bianchi, sia dolci che secchi» e con alcuni sinonimi delle varietà di vino moscato<sup>15</sup>.

A tale proposito veniva invocato il concetto di “gran massa di consumatori”, ovvero quelle persone che, contrariamente alla nicchia di esperti, avrebbero potuto essere indotti a ritenere che la bottiglia di barolo recante l’indicazione “Cannubi Muscatel” potesse avere caratteristiche assimilabili alla categoria dei vini moscati.

In riforma della sentenza di primo grado, veniva quindi giudicato esente da vizi l’esercizio del potere discrezionale del MIPAAF, avendo dato luogo ad un corretto bilanciamento di poteri, atteso che «il vantaggio per i produttori (e per i consumatori) determinato dall’indicazione geografica aggiuntiva non poteva, infatti, causare anche un danno (per alcuni produttori e per gran parte dei consumatori) per la possibile confusione determinata dall’utilizzo di un nome che avrebbe potuto ingenerare confusione»<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sinonimi che erano stati inclusi nel reg. (CEE) n. 3201/90: “moscatello”, “muscat” e “muskateller”.

<sup>16</sup> Sempre nell’ambito di una proporzionata comparazione degli interessi, il Consiglio di Stato ha poi proposto una serie di alternative, come ad esempio quella di prevedere per chi «non produce, in prevalenza, nell’area Cannubi in senso stretto, di utilizzare una denominazione più generica (come Collina dei Cannubi)».

5. Come anticipato, la sentenza di appello veniva impugnata per eccesso di potere giurisdizionale presso la Corte di cassazione, le cui Sezioni unite hanno poi dichiarato l'inammissibilità del ricorso.

Ad oggi, quindi, la vicenda "Cannubi" può dirsi conclusa, perlomeno da un punto di vista processuale interno.

Ancora aperte rimangono, però, alcune delle questioni sottese all'intera vicenda, dal momento che il nuovo Testo unico – la legge 12 dicembre 2016, n. 238 – non ha innovato la materia ma si è limitato a riprodurre la disciplina previgente.

Del resto appare complicato, oltre che inverosimile, evitare in via generale ed astratta ogni potenziale conflitto tra le ragioni dei produttori e quelle dei consumatori, che spesso – come il caso in esame dimostra – sono sostenute dai produttori concorrenti al fine di evitare pregiudizi e quindi ampliare la propria rete di vendite.

L'interesse alla tutela dei consumatori, peraltro, risulta astrattamente compatibile con quello relativo alla promozione dei prodotti alimentari di qualità, ovvero con i vini che presentano caratteristiche tipiche dovute primariamente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico comprensivo di fattori materiali ed umani.

Un contrasto tra questi interessi può talvolta sorgere per effetto dell'iniziativa di imprese concorrenti del settore, le quali, facendosi portatrici degli interessi dei consumatori, tendono ad ottenere il medesimo vantaggio competitivo.

La sede elettiva per la rilevazione, misurazione e composizione di questi interessi è il procedimento amministrativo, all'interno del quale possono partecipare ed esprimere il proprio punto di vista non solo gli organi tecnici ma anche e soprattutto gli operatori privati, diretti destinatari delle decisioni adottate nell'ambito di queste complesse procedure.

Sul punto, la vicenda in esame – al di là dell'esito del giudizio – denota una carenza di fondo nell'istruttoria condotta nel procedimento di approvazione delle modifiche al disciplinare, posto che, in quella sede, pare che non sia stata attribuita rilevanza alle esigenze della "gran massa dei consumatori", che invece sono risultate decisive nel corso del secondo grado di giudizio.

Questo concetto, altamente generico ed indeterminato, viene richiamato con sempre maggiore frequenza allorquando si discute di qualità dei prodotti agroalimentari, in conformità agli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia.

Nel caso di specie, nondimeno, si discuteva di un aspetto specifico di

un prodotto di asseverata qualità, le cui conseguenze si rivelano apprezzabili su un piano strettamente concorrenziale.

In questo contesto, il richiamo alla concetto di “gran massa dei consumatori” rischia di dequotare il carattere essenzialmente concorrenziale della qualità di un prodotto alimentare<sup>17</sup> a favore dell’esigenza, certamente avvertita dall’ordinamento ma non in misura così incisiva, di fornire informazioni inequivocabili sulle caratteristiche del prodotto medesimo.

Da una visione meno paternalistica della categoria dei consumatori, invece, potrebbe derivare uno stimolo per la concorrenza ed al contempo un’occasione di valorizzazione del territorio, attraverso la salvaguardia delle sue specificità agroalimentari e, al contempo, storico-culturali.

---

<sup>17</sup> Soprattutto per quel che riguarda la qualità «immateriale’ ed ‘evocativa’ che non si esaurisce in requisiti tecnici», come osservato da F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 464.

## I

TAR LAZIO, Roma, Sez. II, 26 marzo - 4 giugno 2012, n. 5033 – PRES. Filippi – REL Caponigro – Cantina Mascarello e altri c. MiPAAF, e Marchesi di Barolo Spa e altri.

**Modifica del disciplinare di produzione dei vini “Barolo” - Menzioni geografiche aggiuntive - Divieto di indicazione - Luogo di origine.**

*La menzione geografica aggiuntiva ha lo scopo di esaltare maggiormente il legame tra prodotto e territorio e, conseguentemente, di indicare in etichetta informazioni più chiare al consumatore.*

*Di talché, in stretta coerenza, così come d'altra parte espressamente previsto dall'art. 30 d.lgs. n. 30 del 2005, è vietato l'uso di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine che indichino o suggeriscano che il prodotto proviene da una località diversa dal vero luogo di origine, ovvero che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un'indicazione geografica.*

## II

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, 3 ottobre 2013, n. 4883 – PRES. Cirillo – EST. D'Alessio – MiPAAF c. Cantina Mascarello e altri.

**Modifica del disciplinare di produzione dei vini “Barolo” - Menzioni aggiuntive - Determinate aree di produzione - Valore del disciplinare - Luogo di produzione - Sottozona.**

*I concetti di sottozona e di indicazioni geografiche tipiche devono essere tenuti distinti, in quanto le sottozone, oltre ad essere caratterizzate da determinate peculiarità, devono essere espressamente previste nel disciplinare di produzione e devono essere più rigidamente disciplinate. Mentre possono essere utilizzati nomi geografici tipici aggiuntivi per contraddistinguere i vini derivanti da determinate aree di produzione anche in assenza di una particolare e più rigida regolamentazione contenuta nel disciplinare.*

*L'indicazione geografica aggiuntiva ha quindi la funzione (più limitata) di indicare con più esattezza il luogo di produzione e consente una più precisa qualificazione del prodotto. Anche l'individuazione di sottozona determina, come si è detto, una più precisa indicazione del luogo di produzione, ma, a differenza dell'indicazione geografica aggiuntiva, per le sottozone il disciplinare di produzione prevede anche una diversa modalità produttiva che determina (anche per questo) una più precisa caratterizzazione del prodotto.*

*È del tutto ovvio che una differenza qualitativa (più o meno marcata) può esservi anche fra vini prodotti nella stessa zona o sottozona (o con una stessa indicazione*



*geografica aggiuntiva), potendo ogni vino distinguersi per le sue caratteristiche al sapore o all'olfatto.*

### III

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23395 – PRES. Roselli – REL. Amoroso – Cantina M. di M.B. & C. Società Agricola S.S (Avv. Ferraiuolo, Casavecchia) c. MiPAAF (Avv. gen. Tomassetti, Cortassa, Corsini) e c. Ceretto S.S. e altri.

#### **Eccesso di potere giurisdizionale - Valutazione della opportunità e convenienza dell'atto - Ricorso principale - Inammissibilità.**

*Le decisioni del giudice amministrativo sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, laddove detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito (riservato alla PA), compia una diretta e concreta valutazione della opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, così esercitando una giurisdizione di merito in situazioni che avrebbero potuto dare ingresso soltanto a una giurisdizione di legittimità (dunque, all'esercizio di poteri cognitivi e non anche esecutivi) o esclusiva o che comunque ad essa non avrebbero potuto dare ingresso; tale sindacato è esercitabile dalla Suprema Corte anche quando è posta in discussione la possibilità stessa, nella situazione data, di fare ricorso a quella speciale forma di giurisdizione di merito che è la giurisdizione di ottemperanza.*

