

SOMMARIO

PARTE PRIMA

	<i>pag.</i>
<i>Lettera al Direttore</i>	547

DOTTRINA

PAMELA LATTANZI, <i>L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione</i>	555
--	-----

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIANA STRAMBI, <i>La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"</i>	599
GIOIA MACCIONI, <i>La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance</i>	633

DIDATTICA

CLELIA LOSAVIO, <i>Confini e contenuti della "materia alimentazione"</i>	658
--	-----

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

EDOARDO MAZZANTI, <i>L'apparato sanzionatorio del "testo unico del vino" nel prisma del diritto punitivo alimentare</i>	677
MATTEO COSULICH, <i>La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura</i>	691

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

EUGENIO CALICETI, <i>La divulgazione delle informazioni ambientali relative ad emissioni e l'interesse alla riservatezza commerciale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	213
--	-----

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ANTONIO JANNARELLI, <i>I caratteri storici del "maso chiuso" e l'evoluzione nella dinamica costituzionale di un istituto vivo nella realtà sociale</i>	242
--	-----

SENTENZE E MASSIME SEGNALATE

GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>Fondo intersecato da strada poderale e diritto di prelazione del confinante</i>	255
---	-----

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

(il numero indica la pagina)

CORTE COSTITUZIONALE

14 luglio 2017, n. 193 (*Maso chiuso*),
233.

CORTE DI APPELLO DI TRIESTE

7 dicembre 2017, n. 901 (*Diritto di pre-
lazione del confinante*), 255.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

LETTERA AL DIRETTORE

Carissimo Marco,

l'approvazione della legge delega 19 ottobre 2017 n. 155 (*Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*) apre uno scenario nuovo destinato a incidere sulla comune riflessione degli agraristi: scenario per molti versi atteso dalla più accorta riflessione all'indomani della riforma dell'art. 2135 che, a suo tempo, coincise con l'avvio della revisione profonda della legislazione fallimentare.

Infatti, già in quella occasione, risultò a molti evidente che la rivisitazione della nozione di agrarietà dell'impresa, in particolare il formale ampliamento della sua sfera di applicazione, tale da ricomprendere anche strutture produttive di notevole dimensione operanti nel sistema agro-alimentare, esigevano una rilettura complessiva del tema tradizionale circa il rapporto tra disciplina fallimentare ed imprese agricole. In particolare, l'indubbio processo di modernizzazione delle imprese agricole aveva già a suo tempo suggerito a molti studiosi la necessità di superare l'impostazione tradizionale che aveva escluso in ogni caso l'assoggettamento alla disciplina fallimentare di tutte le imprese presenti nel settore primario dell'economia. D'altro canto, il mutamento dei paradigmi fondativi dell'agrarietà dell'impresa intervenuto nel 2001, con l'ampliamento della sfera operativa di questa ultima, è stato introdotto nello stesso momento storico in cui si avviava il radicale processo di superamento del modello tradizionale alla base della disciplina fallimentare prevista per le imprese commerciali.

In altre parole, tradizionalmente si è ritenuto che l'impresa agricola abbia meritatamente fruito di un trattamento di favore quanto

alla applicazione della legislazione fallimentare. Ebbene, proprio nel momento storico in cui si è ampliata l'area applicativa della agrarietà dell'impresa, con il rischio di accentuare la lettura protezionistica di siffatto trattamento, risultò, viceversa, evidente che il mutamento di indirizzo legislativo riguardante la disciplina fallimentare apriva un orizzonte normativo del tutto nuovo nel quale però non era contemplata l'impresa agricola, con il serio rischio che quest'ultima potesse passare da un trattamento protezionistico ad uno discriminatorio.

Dopo le timide ed inadeguate aperture emerse per via dell'art. 23, comma 43°, della legge n. 111 del 2011, la recentissima legge delega supera definitivamente l'approccio "liquidatorio" del patrimonio aziendale e dell'iniziativa imprenditoriale alla base della storica legislazione sul fallimento. Il nuovo progetto è indirizzato a fornire soluzioni adeguate alle crisi economiche in cui possono incorrere tutte le imprese nonché gli stessi soggetti privati in qualità di consumatori. Esse sono finalizzate a verificare i margini di superamento delle difficoltà incontrate dalle imprese e ad attuare le misure in grado di porre rimedio alle crisi di insolvenza intervenute.

E' del resto evidente che la legge delega costituisce il primo passo in questa direzione cui seguiranno i decreti legislativi a cui spetterà di delineare in maniera compiuta il nuovo quadro disciplinare. Sotto questo profilo, il processo legislativo *in itinere* è di assoluto rilievo. Infatti se da una parte, come si ricava da quanto sin qui segnalato, è da apprezzare la piena attenzione che in sede di riforma si è finalmente dedicata all'impresa agricola, quale beneficiaria, insieme ai consumatori, della disciplina finalizzata al salvataggio dalle situazioni di sofferenza creditizia e finanziaria in cui possono versare anche tali soggetti, dall'altra è pur sempre necessario che la disciplina da introdurre risponda alle peculiari caratteristiche delle imprese agricole. Non a caso la delega pone l'attenzione sulle specificità soggettive ed oggettive delle ipotesi oggetto della disciplina da adottare.

Infatti, il mondo agricolo continua a presentare al proprio interno una molteplicità di situazioni e di articolazioni dimensionali delle strutture produttive ed aziendali nonché a registrare ritmi produttivi e rigidità operative singolari e diversi da quelli che è dato rinvenire negli altri settori.

A titolo esemplificativo, a prescindere dal rammentare che lo statuto vigente delle imprese agricole non prevede le scritture contabili, è del tutto evidente la necessità di tarare una nuova distinzione tra piccola e grande impresa in agricoltura concretamente adeguata e funzionale all'applicazione della normativa sulla gestione della insolvenza, tenendo conto: *a*) del fatto che la sola dimensione fondiaria delle strutture produttive è inidonea da sola a rispecchiare la molteplicità delle figure presenti nella realtà italiana, a prescindere sia dallo stesso fenomeno in crescente espansione delle aziende pluricolture e multifunzionali, sia dallo sviluppo di imprese dedite anche alla trasformazione dei prodotti agricoli; *b*) dell'ormai diffusa presenza di imprese collettive in forma societaria.

A questo riguardo, dunque, affinché le risposte operative siano adeguatamente articolate rispetto alle molteplici variabili presenti nel mondo agricolo è indispensabile, oltre che indifferibile, una preventiva indagine su tali tematiche con il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo agricolo, dagli operatori ai cultori del diritto agrario.

Come è più volte accaduto nella storia della *Rivista di diritto agrario*, è necessario che essa sia in prima linea nel fornire riflessioni e suggestioni che possano positivamente orientare le scelte legislative *in itinere* e, in definitiva, nell'assicurare uno sviluppo dello stesso diritto agrario che sia all'altezza dei tempi.

ANTONIO JANNARELLI

Caro Antonio,

La tua lettera si apre con un'affermazione destinata a creare meraviglia anche fra gli studiosi di diritto agrario, molti dei quali hanno, se non professato, certamente dimostrato un sostanziale disinteresse al discorso, visto il silenzio che ha caratterizzato la comparsa nel nostro ordinamento della normativa contenente la "delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza". Il disinteresse e il silenzio non possono non essere scossi dalla dichiarazione perentoria secondo cui «l'approvazione della legge de-

lega (...) apre uno scenario nuovo destinato a incidere sulla comune riflessione degli agraristi».

Tu dici che l'allargamento del perimetro dell'agrarietà ad opera del nuovo testo dell'art. 2135 risultava coincidente con l'apertura della disciplina fallimentare a un modello del tutto nuovo rispetto al passato: ed è vero, ma è un po' meno vero che "molti" capirono «l'esigenza di una rilettura complessiva del tema tradizionale». Il fatto è che la stessa riflessione sull'impresa agraria è rimasta vincolata dalla resistenza degli agraristi all'idea che la disciplina dell'impresa agricola fosse esclusivamente una disciplina di esonero e che tale esonero non trovasse nessuna giustificazione nei confronti di un'attività agricola svolta nelle forme proprie dell'impresa commerciale. Solo alcuni percepirono il senso di un'antica, acutissima, osservazione di Giorgio Oppo: «Fissando una fattispecie, e una fattispecie di imponente e generale rilievo sociale, il legislatore pone anche il presupposto di futuri sviluppi della normativa».

Di fronte al nuovo testo dell'art. 2135, guardato come norma di sottrazione dell'imprenditore agricolo alle norme sull'impresa commerciale, uno scrittore equilibrato come Vincenzo Buonocore non ha dubbi: ormai lo statuto dell'imprenditore commerciale si avvia a diventare anche statuto dell'imprenditore agricolo; in particolare le modifiche all'art. 2135 hanno in sé «una carica esplosiva tale da abbattere, in potenza beninteso e non in atto, l'unica vera scriminante normativa esistente tra l'imprenditore agricolo e l'imprenditore commerciale – *recte*: tra gli statuti delle due categorie – e cioè la soggezione alle procedure concorsuali solo del secondo e non del primo». Del resto, chi si sofferma sul diritto comunitario rileva l'irriducibilità delle scelte comunitarie a una logica definitoria, in una prospettiva nella quale non ha ragion d'essere una distinzione che si appunti sulla natura della attività economica per contrapporre imprese agricole e imprese commerciali (Ros. Alessi).

Intendo dire: È sempre da tenere presente il ragionamento secondo cui la progressiva industrializzazione dell'economia è destinata ad accentuare la debolezza strutturale del settore primario e anche nella disciplina del comparto agro-alimentare è forte l'esigenza di tutelare l'anello debole della catena: l'agricoltore appunto. Né la veste impren-

ditoriale è idonea da sola a dare equilibrio alle specificità soggettive e oggettive riguardate dalla disciplina da adottare per l'agricoltura.

In definitiva credo che diventi centrale per i nostri studi la tua dichiarazione: «il mondo agricolo continua a presentare al proprio interno una molteplicità di situazioni e di articolazioni dimensionali delle strutture produttive e aziendali nonché a registrare ritmi produttivi e rigidità operative singolari e diversi da quelli che è dato rinvenire in altri settori».

Solo la condivisione di quest'ottica può segnalare l'equivoco in cui cade chi, con riferimento alla impresa agricola, saluta la legge delega semplicemente come la fine di un antico privilegio.

In realtà, la rivoluzione delle procedure concorsuali si congiunge al riconoscimento che vecchie differenze di disciplina fra l'impresa agricola e l'impresa commerciale possano essere messe in discussione o addirittura stravolte; ma non può prescindere dall'apprezzamento di nuovi elementi di specificità dell'impresa agricola, che si manifestano in relazione al suo più deciso inserimento nel mercato e al comparire di un'agricoltura multifunzionale cui non è estranea la produzione di servizi quali il miglioramento ambientale e l'agriturismo. Soprattutto la rivoluzione fa balenare il tema da te rivendicato per gli agraristi di rivedere in termini nuovi la questione relativa alle differenze dimensionali fra le imprese.

Leggiamo il punto centrale, sotto il profilo che ci interessa, della legge delega.

Art. 2 (*Principi generali*): 1. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 il Governo provvede a riformare in modo organico la disciplina delle procedure concorsuali attenendosi ai seguenti principi generali: ... e) «assoggettare al procedimento di accertamento dello stato di crisi o di insolvenza ogni categoria di debitore, sia esso persona fisica o giuridica, ente collettivo, consumatore, professionista o imprenditore esercente un'attività commerciale, agricola o artigianale, con esclusione dei soli enti pubblici, disciplinando distintamente i diversi esiti possibili, con riguardo all'apertura di procedure di regolazione concordata o preventiva, conservativa o liquidatoria, tenendo conto delle relative peculiarità soggettive e oggettive (...)».

La considerazione dell'agricoltore si presenta in un quadro che non ha più nulla da spartire con la logica liquidatoria del patrimonio aziendale e dell'iniziativa imprenditoriale. Ma il profilo rilevante che metti in luce è questo: la delega pone attenzione sulla peculiarità delle ipotesi, e tenerne conto sarà compito della normativa delegata. Ma è impossibile che le specificità agricole siano prese in considerazione da una normativa necessariamente complessa, senza «una preventiva indagine su tali tematiche con il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo agricolo, dagli operatori ai cultori del diritto agrario».

Come vedi, ho provveduto non a una risposta, ma a una lettura consenziente e partecipe del tuo stimolo. Aggiungo, però, la risposta: **il contributo in prima linea all'invito a sollecitare la discussione e a partecipare attivamente al discorso sulla "riforma della crisi di impresa" non può mancare da parte della *Rivista di diritto agrario*, dal momento che essa rimane sensibile alla propria storia e attenta a difendere l'identità di una materia e dei suoi cultori.**

Il rilievo che deve essere attribuito alla prospettiva così inaugurata merita – credo – un'osservazione di fondo. È ovvio che lasciar cadere il discorso o abbandonare le caratteristiche essenziali da te succintamente delineate significa condividere l'idea di sottrarre ai futuri confini della materia da noi coltivata un pezzo importante. È facile la previsione: disciplinare la crisi dell'attività produttiva senza prendere in adeguata considerazione le specificità dell'agricoltura significherebbe trasformare l'antica politica di privilegio in politica di abbandono. Ma in questo momento storico la vicenda rappresenterebbe la metafora – per me triste – di un fenomeno più generale, che ha l'immagine più significativa nel fallimento delle speranze suscitate dalla legge di delega 5 marzo 2001, n. 57, all'origine dei decreti di "orientamento e modernizzazione" nei settori della pesca, dell'acquacoltura, forestale e agricolo.

È sufficiente ricordare i riferimenti che fai alla molteplicità delle figure soggettive presenti nella realtà italiana, alle aziende pluricolturali e multifunzionali, alle imprese di trasformazione di prodotti agricoli, alle imprese collettive in forma societaria: dal punto di vista della considerazione giuridica un esercito senza capo né coda, bisognevole

di riflessione e di riordino appropriati per consentire scelte di disciplina acconce a un tempo in cui la parabola dell'industrializzazione sembra velocemente cedere il passo a un panorama più articolato, dominato dalla post-industrializzazione. Quando il legislatore sembra orientarsi verso la ricerca di un modello societario o di una pluralità di modelli societari destinati a soddisfare le esigenze dell'agricoltura in relazione al diverso equilibrio circa la tutela dei soggetti che conferiscono la terra, il capitale e il lavoro, il risultato è sconcertante: una fattispecie senza effetti. Il d.lgs. n. 99 del 2004 provvede a istituire una società agricola, specificamente riconosciuta come tale, ma tutto si riduce al primo comma dell'art. 2, che stabilisce: «La ragione sociale o la denominazione sociale delle società che hanno quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile deve contenere l'indicazione di società agricola». I commentatori rilevano che l'obbligo di modifica o di inserimento della denominazione appare privo di sanzione e che non è previsto alcun termine per l'adeguamento della ragione sociale né per le vecchie né per le nuove società agricole (L. Russo). L'obiettivo da conseguire sembrava quello di rivedere le qualifiche soggettive nell'ottica di renderle più funzionali alla modernizzazione e alla competitività dell'agricoltura italiana; l'esito è stato di mantenere fermo il dualismo nelle qualifiche soggettive, tanto «da arrivare persino ad affidarsi a esso per incentivare il ricorso alla forma societaria in agricoltura» (S. Bolognini).

Eccoci al momento di una (provvisoria) conclusione: la tua prospettiva richiede lo sforzo di una riflessione nuova e audace, capace di sollecitare la ricerca di soluzioni adeguate ai tempi e l'utilizzazione di strumenti diversi da quelli consueti e ha bisogno della collaborazione dei soggetti interessati, ormai delusi – spero – dalle vecchie logiche. Altrimenti il problema muore nel momento stesso in cui è proposto. Ma il pericolo non riguarda il solo aspetto della crisi dell'impresa agraria.

MARCO GOLDONI

D O T T R I N A

PAMELA LATTANZI

L'AGRICOLTURA DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA DIGITALIZZAZIONE. OPPORTUNITÀ E RISCHI DI UNA NUOVA RIVOLUZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. «Data is the new oil»: l'innovazione guidata dai dati e l'economia basata sui dati nella strategia per il mercato unico digitale. – 2.1. I rischi percepiti dagli agricoltori verso lo scambio dei dati. – 3. L'attuale contesto normativo concernente la protezione dei dati grezzi generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione. – 3.1 La disciplina dei dati agricoli non personali generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione. – 3.2 La protezione dei dati non personali: dalla tutela della proprietà intellettuale e del segreto commerciale alla tutela contrattuale. – 4. Le soluzioni proposte dalla Commissione, le reazioni degli *stakeholder*, le prossime linee di intervento. – 5. Alcune riflessioni conclusive.

1. La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in particolare delle tecnologie digitali di nuova generazione e più “distruttive” (i *Big Data*, l'*Internet of Things*, il *cloud computing*, la robotica, ecc.)¹, sta aprendo le porte a una nuova rivoluzione (la c.d. *data revolution* o quarta rivoluzione)² anche nel settore agricolo.

Termini come agricoltura di precisione, agricoltura intelligente, agricoltura 4.0 indicano, sebbene con sfumature diverse, il fenome-

¹ L'aggettivo “distruttivo” si riferisce al fatto che si tratta di tecnologie che hanno «the potential to disrupt the status quo, alter the way people live and work, rearrange value pools, and lead to entirely new products and services», McKinsey Global Institute, *Disruptive Technologies: Advances that Will Transform Life, Business, and the Global Economy*, Washington DC, 2013, p. 1.

² V. UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL'S INDEPENDENT EXPERT ADVISORY GROUP ON A DATA REVOLUTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *A world that counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, United Nations, New York, 2014; L. FLORIDI, *The 4th Revolution. How infosphere is reshaping human reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

no della digitalizzazione in agricoltura, già significativamente diffuso negli Usa e in via di affermazione anche in ambito europeo.

A partire dalla fine degli anni '80, ovvero dal primo impiego del GPS (*global positioning system*) per l'efficientamento delle attrezzature a tasso variabile³, da molti considerato come l'avvio dell'agricoltura di precisione, lo strumentario che si avvale delle tecnologie digitali a disposizione degli agricoltori si è ulteriormente arricchito⁴. Esso può comprendere, ad esempio, *smartphone*, *tablet*, droni, sistemi di guida automatica, sistemi di mungitura robotica, fotocamere multispettrali, sofisticati sensori (collegati in rete e alla rete Internet tramite l'*Internet of Things*) applicati ai macchinari agricoli o installati a terra, ma anche *app* di vario genere così come banche dati on line⁵.

³ Cioè delle attrezzature volte all'applicazione di vari tipi di fertilizzanti o sementi in quantità specifiche funzionali a ciascuna porzione del suolo.

⁴ Esistono molte definizioni di agricoltura di precisione. Una definizione sintetica ma efficace è quella che la descrive come «*apply the right treatment in the right place at the right time*» (F.J. PIERCE, P. NOWAK, *Aspects of precision agriculture*, in *Advances in agronomy*, 1999, p. 67). Una definizione più estesa, non limitata alla considerazione del giusto trattamento agronomico come la precedente, la identifica invece come «una gestione aziendale (agricola, forestale e zootecnica) basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter ed intra-campo che intervengono nell'ordinamento produttivo. Ciò al fine di definire, dopo analisi dei dati sito-specifici, un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatica ed ambientale, economica, produttiva e sociale», così MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI, *Linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione*, Roma, 2016, p. 15.

⁵ Altri esempi sono presenti in DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. POLICY DEPARTMENT B: STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, *Precision Agriculture: An Opportunity for EU Farmers-Potential Support with the Cap 2014-2020*, Bruxelles, 2014, p. 114 ss. In merito alle applicazioni dell'*Internet of things* al settore agricolo v. ALLIANCE FOR INTERNET OF THINGS INNOVATION - AIOTI, WG06 – SMART FARMING AND FOOD SAFETY, *Smart Farming and Food Safety Internet of Things Applications - Challenges for Large Scale Applications*, 2015.

Vale la pena soffermarsi un attimo sui droni, annoverati tra le dieci tecnologie che cambieranno la nostra vita nel prossimo futuro (così EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Ten technologies which could change our lives: Potential impacts and policy implications*, Bruxelles, 2015). Le ampie possibilità di impiego, sia come strumento multispettrale sia applicativo (per lo spargimento localizzato di fitofarmaci o per la semina), unite ai costi contenuti dello stesso, ne favoriscono l'uso in ambito agricolo, tanto che, secondo alcune previsioni, entro il 2035, nelle imprese agricole europee verranno utilizzati oltre 150.000 droni. Sarà proprio il settore agricolo quello in cui è prevista la massima diffusione dei droni, con conseguenze significative anche sotto il profilo

Si tratta di strumenti che consentono, con sempre maggiore accuratezza, di monitorare e controllare un appezzamento di terreno più in dettaglio o un singolo animale, nel caso dell'allevamento, e di intervenire solo dove e quando è necessario e opportuno, con aumento delle rese e risparmio considerevole dei fattori produttivi (semi, fertilizzanti, acqua, suolo, fitofarmaci, farmaci veterinari, carburanti, ecc.), di tempo, di fatica (fisica e mentale) e con benefici che superano il singolo contesto aziendale e investono l'intera società⁶.

L'agricoltura di precisione, rendendo possibile produrre con una efficienza sempre maggiore e con impatti ambientali sempre minori, è considerata infatti una risposta ottimale alle sfide che l'agricoltura deve oggi fronteggiare, come la rapida crescita della popolazione mondiale, il cambiamento climatico, la crescente domanda di energia e la scarsità delle risorse⁷.

Proprio in ragione di ciò si sta assistendo a una intensificazione della sua promozione e più in generale della diffusione delle tecnologie digitali nel comparto agroalimentare a vari livelli istituzionali. Sul fronte nazionale, vanno senza dubbio ricordate le *Linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione in Italia* del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali⁸ nonché il recente *Piano nazionale per l'Industria 4.0*⁹.

Sul fronte europeo, è significativo l'interesse del Parlamento UE, il quale, nell'ultimo triennio, ha avviato diverse iniziative specificamente rivolte a sostenere l'implementazione delle tecnologie digitali

della loro progettazione, specializzazione e costruzione: v. EU - SESAR, *European Drones Outlook Study. Unlocking the value for Europe*, 2016.

⁶ L'impiego delle tecnologie digitali facilita il rispetto (e, al contempo ne costituisce prova) della normativa ambientale (es. sulle acque, sui nitrati, sui fitosanitari, sul benessere degli animali, sul degrado del suolo, ecc.) e di quella alimentare (per esempio, per quanto riguarda la rintracciabilità, nonché per il rilevamento di tossine e patogeni), v. *Precision Agriculture: An Opportunity for EU Farmers-Potential Support with the Cap 2014-2020*, *op. ult. cit.*; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, Bruxelles, 2016.

⁷ V. *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, *op. ult. cit.*, p. 5.

⁸ MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI, *Linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione*, cit.

⁹ Consultabile al seguente link: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/industria40>.

nel settore agricolo¹⁰. Occorre inoltre ricordare le molteplici attività condotte nell'ambito della Piattaforma europea per l'innovazione – “Produttività e sostenibilità dell'agricoltura” (EIP-AGRI)¹¹ ma anche i numerosi progetti sui temi dell'agricoltura digitale finanziati dalla politica per la ricerca¹². Pure la riflessione sul futuro della politica agricola comune dopo il 2020 non si sottrae alla considerazione del necessario avanzamento delle tecnologie digitali, addirittura fa della *smart agriculture* uno dei primi obiettivi da conseguire¹³.

Ad oggi, comunque, l'affermazione su larga scala dell'agricoltura di precisione sconta ostacoli di varia natura: tecnologici (come la non ottimale diffusione della banda larga), economici (come il costo ancora elevato delle attrezzature) e sociali (come la carenza di professionalità)¹⁴.

Inoltre, al pari di ogni altra innovazione tecnologica che ha interessato il settore agricolo anche la digitalizzazione oltre a essere accompagnata da grandi aspettative porta con sé alcuni timori¹⁵. I

¹⁰ Oltre agli studi svolti da varie sue articolazioni – come la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (v. DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. POLICY DEPARTMENT B: STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, *Precision Agriculture: An Opportunity for EU Farmers-Potential Support with the Cap 2014-2020*, cit.) e l'European Parliamentary Research Service (v. EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit.) – rilevanti in merito sono le due risoluzioni del 7 giugno 2016: «Soluzioni tecnologiche per un'agricoltura sostenibile nell'UE» e «Incoraggiare l'innovazione e lo sviluppo economico nella futura gestione delle aziende agricole europee».

¹¹ V. EIP-AGRI *Precision Farming, Final Report*, 2015. V. inoltre EIP-AGRI, *Data Revolution: emerging new data-driven business models in the agri-food sector*, 2016; EIP-AGRI, *Data Sharing: Ensuring Fair Sharing of Digitisation Benefits in Agriculture. Final Report*, 2017; EIP-AGRI, *Digital Innovation Hubs for Agriculture*, 2017.

¹² v. R. LOKERS, R. KNAPEN, S. JANSSEN, Y. VAN RANDEN, J. JANSEN, *Analysis of Big Data technologies for use in agro-environmental science*, in *Environmental Modelling & Software*, 2016, p. 494 ss.

¹³ V. la Dichiarazione di Cork 2.0 “A better life in rural areas” del 2016 e, in particolare, COMMISSIONE EUROPEA, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017) 713 final, Bruxelles, 2017.

¹⁴ Cfr. DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. POLICY DEPARTMENT B: STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, *Precision Agriculture: An Opportunity for EU Farmers-Potential Support with the Cap 2014-2020*, cit., p. 43; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit.

¹⁵ Sull'impatto delle innovazioni tecnologiche in agricoltura e sulla risposta del

timori concernono in particolare la tutela dei dati personali e soprattutto la protezione e lo sfruttamento economico e commerciale dei dati agricoli non personali generati dai macchinari e dalle attrezzature impiegate nell'agricoltura di precisione (come droni, trattori, sensori e tutte quelle attrezzature che generano dati, in breve "macchinari e attrezzature di precisione")¹⁶.

L'obiettivo di questo scritto è verificare se l'ordinamento giuridico sia attualmente capace di rispondere ai timori espressi dagli agricoltori, con particolare riguardo alla questione della "proprietà" dei dati agricoli.

A tali fini è necessario preliminarmente soffermarsi sull'importanza assunta dai dati nella moderna agricoltura di precisione e più in generale sul loro rilievo per l'innovazione e l'economia. Un'evol-

diritto, v. *ex multis* F. ALBISINNI, *Innovazione-azione e innovazione-reazione nel diritto agrario e alimentare europeo: i nuovi scenari*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2013, pp. 1-2; E. SIRSI, *Agri-food Technologies and the Law*, in *Law and Technology. The Challenge of Regulating Technological Development*, a cura di E. Palmieri, E. Stradella, Pisa University Press, Pisa, 2013. Sulle sfide per il diritto avanzate delle più recenti tecnologie alimentari, v. L. BODIGUEL, A. DI LAURO, *Food Safety policy in a time of Technofoods: Risk, Governance and Legal Issues of nanofoods*, in *Research Handbook on EU Agriculture Law*, a cura di J.A. McMahon, M.N. Cardwell, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2015.

¹⁶ I dati relativi all'attività agricola sono caratterizzati da una estrema eterogeneità sia per via dei modi attraverso i quali sono generati che per via del loro "oggetto" (S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming - A review*, in *Agricultural Systems*, 2017, 153, p. 74). I dati possono difatti provenire da molteplici fonti (gps, sensori di varie tipologie, droni, *smartphone*, *tablet*, pc, ecc.) e avere "formati diversi" (immagini, suoni, ecc.), e possono concernere molteplici aspetti dell'attività agricola: come le condizioni del suolo, delle piante, degli animali, la quantità e la tipologia delle sementi, dei fitofarmaci, dei concimi utilizzati, l'acqua irrigata e così via; possono inoltre concernere il meteo, i macchinari utilizzati, così pure come gli aspetti legati alle operazioni commerciali e all'organizzazione dell'azienda più in generale (acquisti di fattori produttivi, fatture). Sono state proposte varie classificazioni, ad esempio, alcuni distinguono tra dati che attengono alle condizioni agronomiche delle coltivazioni e alla performance dei macchinari impiegati (S.L. FERRELL, *Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers*, in *Drake Journal of Agricultural Law*, 2016, p. 19) nonché alle condizioni meteorologiche (J.L. FERRIS, *Data Privacy and Protection in the Agriculture Industry: Is Federal Regulation Necessary*, in *Minn. J.L. Sci. & Tech.*, 2017, p. 313); altri distinguono tra «(i) process-mediated (PM), (ii) machine-generated (MG) and (iii) human-sourced (HS)» (S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming - A review*, cit., p. 74).

luzione che per alcuni segna il passaggio all'*agricoltura intelligente* e all'*agricoltura 4.0*¹⁷.

2. Grazie alla digitizzazione (c.d. *digitisation*), ovvero alla capacità di trasformare tutte le informazioni (siano esse suoni, testi, immagini) in bit, le informazioni possono circolare senza un mezzo tangibile, sono facilmente trasmissibili tramite una rete informatica e manipolabili. La digitizzazione ha permesso così ai computer di comunicare attraverso un comune linguaggio e l'avvento di Internet ha poi consentito ai computer di interconnettersi e di scambiarsi i dati¹⁸.

Qualsiasi realtà e qualsiasi agire, oggi, grazie alle più moderne tecnologie digitali, possono essere trasformati in dati (c.d. *datafication*)¹⁹.

¹⁷ Le espressioni *smart farming*, *digital farming*, *internet of farming* e *agricoltura 4.0* (in analogia a *Industria 4.0*) non sempre sono intese come sinonimi di *agricoltura di precisione* ma vengono usate in letteratura per sottolineare un'evoluzione dell'*agricoltura di precisione* verso forme di gestione aziendale in cui è dato maggiore rilievo alle più recenti tecnologie (in particolare ai *Big Data*) e al *data management*. In tal senso, ad esempio, S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *op. ult. cit.*, p. 70, «*While Precision Agriculture is just taking in-field variability into account, Smart Farming goes beyond that by basin management tasks not only on location but also on data, enhanced by context –and situation awareness, triggered by real-time events*». V., inoltre, COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document, Advancing the Internet of Things in Europe*, SWD (2016) 110 final, Bruxelles, 2016, p. 37: «*Smart Farming is understood to encompass the application of data gathering (edge intelligence), data processing, data analysis and automation technologies, that jointly orchestrated allow for improved operation and management (analytics) of a farm with respect to (near real time) standard operations and re-use of these (animal-plant-soil) data in improved chain transparency (food safety) and chain optimization (smart data). In this sense, smart farming is strongly related, but not limited, to the concept of Precision Agriculture and Precision Livestock Farming*».

Cfr., altresì, H. SUNDMAEKER, C. VERDOUW, S. WOLFERT, L.P. FREIRE, *Internet of food and farm 2020*, in *Digitising the Industry-Internet of Things Connecting Physical, Digital and Virtual Worlds*, a cura di O. Vermesan, P. Friess, River Publishers, Gistrup/Delft, 2016; CEMA - EUROPEAN AGRICULTURAL MACHINERY, *Digital Farming: what does it really mean?*, *Position paper*, Brussels, 2017.

¹⁸ V. DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES: POLICY DEPARTMENT, *Current and Emerging Trends in Disruptive Technologies: Implications for the Present and Future of EU's Trade Policy*, Bruxelles, 2017; C.M. BHATT, N. DEY, A. ASHOUR, *Internet of Things and Big Data Technologies for Next Generation Healthcare*, Springer, 2017, p. 4.

¹⁹ Sul punto v. M. LYCETT, 'Datafication': *Making sense of (big) data in a complex world*, in *European Journal of Information Systems*, 2013, 4, p. 381 s.; K.J. STRANDBURG, *Monitoring, Datafication, and Consent: Legal Approaches to Privacy in the Big Data Context*, in *Privacy, big data, and the public good: Frameworks for engagement*, a cura di J.

Ad esempio, nel caso della mungitura robotica, si generano circa 120 variabili per capo al giorno relative ai movimenti, al mangime assunto, al latte prodotto, alla qualità del latte, alla temperatura, alle malattie²⁰.

L'analisi dei dati, in particolare di grandi quantitativi di dati (*Big Data* o megadati)²¹, ottimizza i risultati, i processi e le decisioni, con-

Lane, V. Stodden, S. Bender, H. Nissenbaum, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 5 s.; L. IGUAL, S. SEGUÍ, *Introduction to Data Science: A Python Approach to Concepts, Techniques and Applications*, Springer, New York, 2017, p. 2 s.

²⁰ V. EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit., p. 31.

²¹ Una delle definizioni più popolari di *Big Data* è fornita dal glossario della Gartner IT (disponibile in <http://www.gartner.com/it-glossary/big-data>): «(big data refers to)... high-volume, high-velocity and high-variety information assets that demand cost-effective, innovative forms of information processing for enhanced insight and decision making». Questo modo di intendere il fenomeno sottolinea il fatto che nell'ultimo decennio, grazie allo sviluppo della rete Internet, il "volume" (la quantità dei dati trasmessi), la "varietà" (la ricchezza della tipologia dei formati dei dati) e la "velocità" (la rapidità della produzione e dell'analisi) dei dati prodotti ogni giorno è cresciuta in maniera esponenziale. A ciò si aggiunge anche il fatto che le informazioni a disposizione hanno pure i caratteri della "veracità" (veridicità, l'accuratezza e il dettaglio dei dati raccolti ed elaborati) e del "valore" (notevole valore economico delle informazioni prodotte).

Sulle cinque "V" che caratterizzano i *Big Data*, v. A. DE MAURO, M. GRECO, M. GRIMALDI, *A formal definition of Big Data based on its essential features*, in *Library Review*, 2016, 3, p. 122 ss. Per uno sviluppo di queste dinamiche definitorie v. R. KITCHIN, G. McARDLE, *What makes Big Data, Big Data? Exploring the ontological characteristics of 26 datasets*, in *Big Data & Society*, 2016, 1, p. 1 ss. e l'ampia bibliografia ivi citata.

La natura "big" del fenomeno non è dovuta solo alla grande capacità di produzione e raccolta dei dati (*large-scale data e cloud computing*) (sul tema v. I.A.T. HASHEM, I. YAQOUB, N.B. ANUAR, S. MOKHTAR, A. GANI, S.U. KHAN, *The rise of "big data" on cloud computing: Review and open research issues*, in *Information Systems*, 2015, p. 48 ss.) ma soprattutto al potere di analisi sugli stessi (*Big Data analytics*) (cfr. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR, *Meeting the challenges of big data*, Parere n. 7/2015; V. MAYER-SCHOENBERGER, K. CUKIER, *Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2013) «gestito in modo automatico o semiautomatico tramite processori e algoritmi (*machine learning*) e filtrato mediante processi di estrazione (c.d. *knowledge discovery in database*) che si avvalgono di appositi software (*data mining e text mining o knowledge discovery in texts*)», cfr. G. COLANGELO, *Big data, piattaforme digitali e antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, 3, p. 426.

Il fenomeno dei *Big Data* non è alimentato solo dalla mole di informazioni prodotte dalle persone ma, appunto, dalle macchine stesse tramite ad esempio *l'Internet of things*. Con questo termine si intende quel fenomeno che descrive la produzione dei dati da milioni di oggetti elettronici diversi dai computer che collegandosi automaticamente alla rete raccolgono un numero indefinito di dati. Si può trattare, ad esempio, di elettrodomestici, telecamere, container per il trasporto merci, automobili, radio, impianti di climatizzazione, sensori per il fitness. V. su questo punto v. EUROPEAN COMMISSION,

tribuisce inoltre a prevedere gli eventi futuri con maggiore precisione e a generare nuove idee, soluzioni, processi, metodi organizzativi e mercati, un fenomeno noto come “innovazione guidata dai dati” (*data-driven innovation*)²². Con tale espressione, più precisamente, ci si riferisce infatti alla «capacità delle imprese e degli organismi pubblici di utilizzare le informazioni derivanti dalle analisi dei dati per migliorare prodotti esistenti o per sviluppare nuovi beni e servizi, in grado di semplificare la vita quotidiana di individui e organizzazioni, incluse le PMI»²³.

Alla *data-driven innovation* è dunque riconosciuto il potenziale per migliorare l'efficienza delle risorse e la produttività, la competitività economica e il benessere sociale grazie alla sua capacità di trasformare tutti i settori dell'economia, ivi compreso il settore agricolo²⁴.

I macchinari e le attrezzature di precisione richiamate all'inizio del presente scritto ne sono un esempio significativo. Così come le diverse applicazioni disponibili sul mercato che, muovendo dall'analisi di dati aggregati da molteplici aziende agricole, suggeriscono dietro pagamento agli agricoltori l'attività agricola ottimale da attuare (c.d. *prescriptive agriculture*)²⁵. In altre parole, agli agricoltori

Internet of Things - An action plan for Europe, COM (2009) 278 def., 2009; K. ASHTON, *That 'internet of things' thing*, in *RFiD Journal*, 2011, VII.

²² Una delle prime apparizioni del termine “Data-driven innovation” si deve a questo document: SOFTWARE INFORMATION INDUSTRY ASSOCIATION (SIIA), *Data-Driven Innovation—A Guide for Policymakers: Understanding and Enabling the Economic and Social Value of Data*, SIIA White paper, Washington, DC, 2013, p. 8 dove si legge: «consumer and business users alike have access to myriad internet-connected devices that can generate data inputs and reap the benefits of innovative data outputs virtually any time, anywhere. This reality is changing user behaviour and expectations, and therefore business models». È evidente che l'aggettivo “data-driven” si è prestato a un uso in molteplici campi, tra cui l'economia, la tecnologia, l'industria, la pianificazione urbanistica.

²³ COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una florida economia basata sui dati*, COM (2014) 442 final, Bruxelles, 2014, p. 5.

²⁴ Per questi aspetti v. OECD, *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 17 ss.; OECD, *Farm Management Practices to Foster Green Growth*, OECD Publishing, Paris, 2016; OECD, *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, OECD Publishing, Paris, 2017; OECD, *Digital economy outlook 2017*, OECD Publishing, 2017. Sul punto v. anche B. MARR, *Data Strategy. How to profit from a world of big data, analytics and the internet of things*, Kogan Page, London, 2017.

²⁵ V. in merito I.M. CARBONELL, *The ethics of big data in big agriculture*, in

è consegnata, in breve tempo (se non addirittura in tempo reale), una “ricetta” (simile a una ricetta medica) che addirittura può essere “scaricata” sui macchinari i quali autonomamente compiranno le operazioni prescritte²⁶.

Si verifica così un ampliamento del mercato che si arricchisce di servizi che vedono come primi protagonisti i produttori industriali fornitori di materie prime e titolari di brevetti; si tratta di offerte provenienti dall'esterno del mondo della produzione agricola di base, che, in astratto, potrebbero essere promosse anche per via endogena, alla stregua di nuove forme di agricoltura di servizi²⁷.

Altri esempi che possono essere menzionati e che vanno oltre la fase della produzione agricola, riguardano quelle piattaforme che permettono lo scambio dei dati tra agricoltori e industria della trasformazione con l'intento di ottimizzare la logistica e di aumentare il valore dei servizi all'interno delle transazioni oppure tra agricoltori e altri anelli della filiera (come i distributori e/o i consumatori) generando così nuove catene di valore²⁸.

Internet Policy Review, 2016, 1, p. 1 ss.; K. BRONSON, I. KNEZEVIC, *Big Data in food and agriculture*, in *Big Data & Society*, 2016, 1; N. RASMUSSEN, *From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community*, in *Minn. J.L. Sci. & Tech.*, 2016, p. 489 ss.; S.L. FERRELL, *Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers*, cit.

²⁶ Un esempio è il programma della Monsanto FieldScripts®, il quale dopo un monitoraggio dei dati dell'azienda agricola (addirittura sono necessari due anni di dati grezzi generati nell'ambito dell'azienda in questione) e l'analisi degli stessi, aggregati con quelli di altri agricoltori, suggerisce il tipo e la quantità di seme da seminare, dopo di che: «*[T]he farmer can then download the prescribed planting instructions for the hybrid of choice to an iPad app which will then guide the variable-rate planting equipment to plant accordingly*», M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, in *International Food and Agribusiness Management Review*, 2016, A, p. 60.

²⁷ Per le prime aperture sul tema, v. L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, Jovene, Napoli, 1988.

²⁸ Per un approfondimento su varie tipologie di modelli di business basati sui dati v. EIP-AGRI, *Data Revolution: emerging new data-driven business models in the agri-food sector*, cit., ove ripercorrendo una classificazione recentemente proposta in letteratura (A. VAN'T SPIJKER, *The new oil: using innovative business models to turn data into profit*, Technics Publications, Basking Ridge, New Jersey, 2014) che distingue tra cinque modelli di business guidati dai dati (*basic data sales*, *product innovation commodity swap*, *value chain integration* e *value net creation*), si illustrano alcune realtà operative nel contesto europeo e americano.

L'applicazione delle *data-driven technology* nell'ambito dell'agricoltura di precisione ha comportato un cambiamento significativo rispetto alle pratiche agricole di precisione degli ultimi vent'anni. Tale cambiamento concerne proprio l'uso dei dati²⁹.

I dati attengono da sempre al nucleo essenziale dell'agricoltura di precisione poiché essa muove proprio dal monitoraggio e dalla raccolta dei dati (generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione) che, una volta analizzati e trasformati in informazione, consentono di intervenire quando e dove è necessario e maggiormente opportuno attraverso operazioni che a loro volta producono dati³⁰. I dati sono al contempo input e output dell'agricoltura di precisione³¹. Tuttavia, da quando le pratiche agricole di precisione sono state avviate e fino a qualche anno fa, i dati venivano esclusivamente utilizzati dall'agricoltore, a livello intra-aziendale³².

Con l'avvento delle tecnologie digitali di nuova generazione lo scenario è completamente cambiato per via dell'enorme quantitativo dei dati generati, destinato peraltro a crescere in maniera esponenziale, del fatto che le rilevazioni dei dati avvengono in tempo reale (minuto per minuto), a livello della singola azienda attraverso tec-

²⁹ Sul punto M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, cit.

³⁰ In realtà la raccolta e l'uso di dati in agricoltura non è affatto un concetto nuovo. Da sempre gli agricoltori si scambiano informazioni, ciò che oggi costituisce una novità, come si avrà modo di precisare, è l'enorme volume dei dati generati in tempo reale nonché la possibilità di analizzarli con metodi innovativi che conducono a risultati altrettanto innovativi, v. L. MANNING, *Setting the Table for Feast or Famine: How Education Will Play a Deciding Role in the Future of Precision Agriculture*, in *J. Food L. & Pol'y*, 2015, p. 116.

³¹ A. FRASER, *Land grab/data grab*, in *The Future of Food and Challenges for Agriculture in the 21th century conference*, Vitoria-Gasteiz, Spain, 24-27 Aprile 2017, 2017, available at: [file:///C:/Users/utente/Downloads/PCP%2031%20land%20grab%20data%20grab%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/utente/Downloads/PCP%2031%20land%20grab%20data%20grab%20(1).pdf), p. 9.

³² Correttamente si è osservato: «[y]ield monitor data and fields maps are typically generated by the farmer or by a local customized service provider who delivers the data to the farmer. VRT [variable rate technology] fertilizers may use data generated by soil sensors as the equipment is crossing the field. VRT herbicide and pesticide applicators may use Gps-coded field scouting reports generated either by the farmer herself or a contracted scout who provides the data to the farmer. The data were not aggregated with data from other farms to develop new products, services, or management analytics» M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, cit.

nologie sempre più sofisticate e in continua evoluzione e per via del potenziale conseguente all'uso di questi dati. I singoli dati aziendali confluiscono in piattaforme e *cloud* presenti nel web (anche grazie all'*Internet of Things*), permettendo così la combinazione di tali dati con l'imponente massa di dati presenti nella rete internet, in particolare, con quelli relativi all'attività agricola di altri (numerosi) agricoltori in un ambito che possiamo definire inter-aziendale, nonché con i dati degli altri soggetti della filiera agroalimentare e anche dei *social network*³³. Dall'analisi di questi dati aggregati, come anticipato, conseguono molteplici risultati³⁴.

I dati costituiscono dunque la linfa vitale della innovazione digitale che sta investendo l'agricoltura³⁵.

Il meccanismo ora descritto necessita di un elemento imprescindibile per funzionare: un flusso continuo di dati tra i vari soggetti.

Nella consapevolezza dell'importanza di questo elemento e nell'ottica di massimizzare le opportunità per la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e il progresso sociale che derivano

³³ v. K. BRONSON, I. KNEZEVIC, *Big Data in food and agriculture*, cit., p. 2; P. RIBARICS, *Big Data and its impact on agriculture*, in *Ecocycles*, 2016, 1, p. 33 ss.

³⁴ Per quanto riguarda il settore agricolo, si osserva come: «By aggregating data, farmers can increase their breadth of knowledge. As opposed to only possessing information about their individual fields, their farm, and perhaps their county of residence, farmers can access information about their state, country, and the world at large. In such a vacuum, it can be difficult to know the particular meaning of a data set. By comparing data or pooling data with a community of peers, the farmer will be able to glean a better, more informed understanding of his or her farming operation. If restricted to the single-farm level, the data derived from those fields will possess only a finite value to the farmer. When pooled with other farmers' data, however, the data value is optimized, production is optimized, and the farmer's yields are maximized», L. MANNING, *Setting the Table for Feast or Famine: How Education Will Play a Deciding Role in the Future of Precision Agriculture*, cit. p. 123. Sull'impatto dei *Big Data* in agricoltura v. inoltre R. LOKERS, e al., *Analysis of Big Data technologies for use in agro-environmental science*, cit.; S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming - A review*, cit.; M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, cit., p. 57 ss.; in senso critico, v. K. BRONSON, I. KNEZEVIC, *Big Data in food and agriculture*, cit., p. 1 ss.; M. CAROLAN, *Publicising Food: Big Data, Precision Agriculture, and Co-Experimental Techniques of Addition*, in *Sociologia Ruralis*, 2017, 2.

³⁵ V. Copa-Cogeca, *Principi essenziali per la raccolta, l'utilizzo e lo scambio dei dati agricoli*, reperibile al seguente linkfile:///C:/Users/utente/Downloads/PRINCIPI%20ESSENZIALI%20PER%20LA%20RACCOLTA,%20L'UTILIZZO%20E%20LO%20SCAMBIO%20DI%20DATI%20AGRICOLI%20%20(1).pdf.

dai dati e dalla loro analisi, la Commissione europea ha pianificato, nell'ambito della strategia per il *mercato unico digitale*³⁶, la realizzazione di una "florida" economia basata sui dati³⁷, la quale «misura in sostanza l'impatto complessivo del mercato dei dati – vale a dire il mercato in cui i dati digitali sono scambiati in forma di prodotti o servizi derivati dai dati grezzi – sull'economia nel suo insieme. Comprende la produzione, la raccolta, la conservazione, il trattamento, la distribuzione, l'analisi, l'elaborazione, la consegna e l'utilizzo dei dati ottenuti mediante tecnologie digitali»³⁸. È facile intendere

³⁶ La necessità di un mercato digitale che potesse garantire maggiori potenzialità per l'economia europea matura nella cornice della Strategia Europa 2020 e fa parte delle conclusioni dal Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre 2013 (cfr. EUROPEAN COUNCIL, *Conclusions of the 24/25 October 2013 Meeting*, EUCO 169/13, Brussels, 2013). Obiettivo in seguito ribadito in European Council, *Conclusions of the 26/27 June 2014 Meeting*, EUCO 79/14, Brussels, 2014, p. 15). La strategia è, poi, confluita nel discorso del Presidente Jean Claude Juncker al Parlamento europeo del 15 luglio 2014 ed è stata in seguito formalizzata in una Comunicazione della Commissione europea del 2015 (COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 2015 - tale comunicazione è stata richiesta dal Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo del 18 dicembre 2014*, EUCO 237/14, Bruxelles, 2014). La revisione di questa politica è stata realizzata in più battute. L'ultimo documento è COMMISSIONE EUROPEA, *Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, COM (2017) 228 final, Bruxelles, 2017. La strategia consta di tre pilastri: «migliorare l'accesso online dei beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese», «creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi» e «massimizzare il potenziale di crescita per l'economia digitale europea».

³⁷ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una florida economia basata sui dati*, cit.; COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, COM (2017) 9 final, Bruxelles, 2017.

³⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, p. 4. L'economia dei dati costituisce un obiettivo del terzo pilastro della strategia del mercato unico digitale. Anche altri obiettivi di questa strategia interessano molto il settore agroalimentare, come, ad esempio, lo sviluppo della vendita *on line* dei prodotti agricoli, oggetto di interesse del primo pilastro della strategia (per approfondimenti sul tema v. S. BOLOGNINI, *Gli obblighi informativi a carico del professionista nella vendita a distanza dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 306 ss.) e anche il target della digitalizzazione dell'industria europea, rinvenibile nel secondo pilastro, che mira essenzialmente a «rafforzare la competitività dell'UE nell'ambito delle tecnologie digitali e fare in modo che qualsiasi industria in Europa possa beneficiare appieno delle innovazioni digitali, indipendentemente dal settore in cui opera, dal luogo in cui si trova e dalle sue dimensioni» (COMMISSIONE EUROPEA, *Digitalizzazione dell'industria europea.Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale*, COM (2016) 180 final, Bruxelles, 2016, p. 7), con ciò richiedendo la piena integrazione delle innovazioni digitali in tutti i settori dell'economia incluso quello agroalimentare, v. EIP-AGRI, *Digital Innovation Hubs for Agriculture*, cit., p. 4.

come i dati costituiscono l'*asset* chiave dell'economia dei dati, il suo "petrolio"³⁹.

L'economia dei dati è descritta come caratterizzata da un ecosistema di diversi tipi di operatori del mercato, quali produttori, ricercatori e fornitori di infrastrutture, che collaborano fra loro per rendere i dati accessibili e utilizzabili, in modo da creare una varietà di applicazioni innovative e sarà realizzata attraverso quattro direttrici di sviluppo, una delle quali si focalizza sull'accesso e sul trasferimento dei dati⁴⁰.

³⁹ v. J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, Research Paper No. 16-13, Max Planck Institute for Innovation and Competition, Monaco, 2016, p. 9.

⁴⁰ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, cit. Le altre aree chiave della strategia sull'economia dei dati sono: il libero flusso dei dati, i profili di responsabilità connessi alle tecnologie digitali, la portabilità dei dati. Il funzionamento dell'economia dei dati richiede che non vi siano indebite restrizioni al flusso dei dati all'interno dei Paesi dell'UE. L'imposizione di ingiustificati requisiti di "localizzazione" e ubicazione imposti dalle autorità pubbliche possono creare barriere non necessarie alla libera circolazione dei dati (cc.dd. controlli di frontiera digitali). (Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 5). Per superare tali criticità la Commissione ha presentato una Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, COM (2017) 495 def.

L'economia basata sui dati richiede che si faccia molta attenzione ai possibili danni creati dai prodotti e servizi basati su tecnologie emergenti quali l'*Internet of Things*, le fabbriche del futuro e i sistemi autonomi connessi. A questo proposito la Commissione (*op. ult. cit.*, p. 9 ss.) ha avviato un'ampia valutazione su come adattare le norme della direttiva sulle responsabilità per i prodotti difettosi (85/374/CEE) al funzionamento del mercato digitale e all'uso delle tecnologie emergenti. Su questo piano la Commissione ipotizza diversi possibili approcci ("creazione del rischio", "gestione del rischio", "regimi di assicurazione volontari o obbligatori").

Per creare una "economia europea dei dati" la portabilità e l'interoperabilità sono essenziali. La portabilità implica che i consumatori e le imprese possano facilmente trasferire i propri dati da un sistema all'altro. Generalmente la portabilità è associata a costi di conversione contenuti e, di conseguenza, a barriere d'ingresso minime nell'economia dei dati. Mentre per i dati personali, l'art. 20 del reg. 2016/679, sul quale ci si soffermerà più avanti, prevede un diritto specifico degli individui, per i dati non personali non vi sono attualmente obblighi di garantire un minimo di portabilità. A dicembre 2015 la Commissione ha proposto un nuovo Regolamento (EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring the cross-border portability of online content services in the internal market*, COM (2015) 627 final, Bruxelles, 2015, p. 1) per assicurare la portabilità transfrontaliera di tutti i tipi di dati.

L'interoperabilità dei dati, invece, consente a più servizi digitali di scambiare i dati in modo agevole, grazie a specifiche e adatte tecniche. Anche su questo piano non

Come già precisato, lo sfruttamento al massimo delle potenzialità dell'analisi dei dati, quali quelli grezzi derivati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione, presuppone necessariamente che gli operatori del mercato dei dati possano disporre di dati ampi e diversificati. È indiscutibile che già esiste un certo mercato dei dati, ormai riconosciuti come una «*tradable commodity*»⁴¹, tuttavia, secondo la Commissione, sussistono ancora diverse difficoltà che ostacolano la circolazione dei dati⁴². Con specifico riferimento al settore agricolo, tali difficoltà sono anche conseguenza di quei timori e rischi percepiti dagli agricoltori a cui si è fatto cenno all'inizio⁴³.

2.1 Gli studi evidenziano che le principali preoccupazioni degli agricoltori (peraltro non solo europei)⁴⁴ vertono essenzialmente sull'accesso ai loro dati per fini pubblici ma, soprattutto, sulla “proprietà” dei dati generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione.

esistono norme europee puntuali, salvo quelle che si applicano ai “dati territoriali del settore pubblico” (c.d. Direttiva INSPIRE 2007/2/CE), la Commissione si è dunque impegnata a elaborare misure legislative e non per favorire la portabilità dei dati.

⁴¹ Cfr. A. DE FRANCESCHI, M. LEHMANN, *Data as Tradeable Commodity and New Measures for their Protection*, in *The Italian Law Journal*, 2015, p. 1; inoltre H. ZECH, *Data as Tradable Commodity*, in *New Features of European Contract Law: Towards a Digital Single Market*, a cura di A. De Franceschi, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

⁴² Tanto che la stessa Commissione ha osservato come ancora in molti casi: «i generatori dei dati li detengono per sé e i dati sono poi analizzati in compartimenti stagni», cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 9.

⁴³ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, SWD (2017) 2 final, Bruxelles, 2017, p. 28; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit.; EU SCAR, *Agricultural Knowledge and Innovation Systems Towards the Future - a Foresight Paper*, Brussels, 2015.

⁴⁴ Ad esempio, negli USA, il dibattito sull'utilizzo dei dati in agricoltura è emerso sin dagli anni '90, agli albori dell'agricoltura di precisione, v. J.R. WALTER, *A Brand New Harvest: Issues Regarding Precision Agriculture Data Ownership and Control*, in *Drake J. Agric. L.*, 1997, p. 431 ss. Più recentemente si v. S.L. FERRELL, *Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers*, cit.; J.L. FERRIS, *Data Privacy and Protection in the Agriculture Industry: Is Federal Regulation Necessary*, cit.; N. RASMUSSEN, *From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community*, cit.; L. MANNING, *Setting the Table for Feast or Famine: How Education Will Play a Deciding Role in the Future of Precision Agriculture*, cit.

Il termine “proprietà” è emerso nei dibattiti attinenti allo scambio di qualsiasi dato, non solo “agricolo”, per dar conto di una «questione emergente»⁴⁵ che va oltre la mera protezione nel senso di sicurezza (ad esempio, contro attacchi informatici) e di riservatezza⁴⁶. La questione attiene al controllo dei dati e, soprattutto, allo sfruttamento economico e alla commerciabilità dei dati grezzi. In ambito agricolo, è peraltro particolarmente accentuata l'esigenza di una equa ripartizione del valore economico generato dai dati a seguito della loro analisi svolta da soggetti terzi⁴⁷.

Al centro del dibattito sulla futura regolamentazione dell'economia dei dati ci sono domande come: esistono dei diritti correlati ai dati grezzi generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione? Chi ne è titolare? O meglio, *chi è proprietario dei dati?*⁴⁸

Alla preoccupazione circa la “proprietà” fa da corollario la percezione di altri rischi connessi a profili concorrenziali.

È indubbio innanzitutto che la *data-driven innovation* stia generando nuove dinamiche nella filiera agroalimentare: da un lato, nuovi soggetti affiancano gli attori tradizionali, dall'altro, alcuni tra questi ultimi stanno cambiando il proprio ruolo⁴⁹.

Sotto il primo profilo, sono in continuo aumento *start-up*, società di *venture capital* che supportano a loro volta *start-up*, società

⁴⁵ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, cit., p. 15.

⁴⁶ Su questi profili v. J.L. FERRIS, *Data Privacy and Protection in the Agriculture Industry: Is Federal Regulation Necessary*, cit.; N. RASMUSSEN, *From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community*, cit.

⁴⁷ V. ad esempio quanto espresso nel documento del Copa-Cogeca, cit.

⁴⁸ Si prenda ad esempio il caso dei dati generati da un trattore “intelligente”, alla domanda *chi è proprietario dei dati?* in ragione del fatto che sono molti i soggetti potenzialmente interessati a tali dati si potrebbe rispondere: il proprietario del trattore (che potrebbe essere diverso dall'agricoltore: si pensi all'utilizzo di un trattore in leasing), chi usa il trattore (anche in questo caso potrebbe non essere l'agricoltore proprietario del trattore: si pensi al ricorso all'attività agromeccanica), il produttore del trattore, il produttore dei sensori presenti nel trattore, i produttori dei software utilizzati per l'analisi dei dati, i *service provider* che favoriscono la trasmissione dei dati via internet, chi li analizza. Cfr. T.J. FARKAS, *Data Created by the Internet of Things: the New Gold without Ownership?*, in *Revista la propiedad immaterial*, 2017, pp. 6-7, che pone la stessa domanda rispetto alla proprietà di un'auto intelligente.

⁴⁹ Evidenzia questi profili S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming - A review*, cit., p. 75.

operanti nel settore *high tech* non tradizionalmente interessate all'agricoltura, nonché molte istituzioni pubbliche⁵⁰.

Sotto l'altro profilo, è invece interessante notare come alcuni attori tradizionali della filiera, ad esempio, quelli appartenenti all'industria sementiera e all'industria dei macchinari agricoli, stiano compiendo enormi investimenti nel settore dei *Big Data* sviluppando servizi specifici⁵¹, con ciò ampliando e rafforzando la loro presenza⁵². Tali *player* possono sfruttare oggi, nell'infanzia di questo nuovo e particolare settore di mercato, la propria posizione di fornitori di materie prime e/o di macchine agricole nonché di conoscitori del mercato (e delle sue più minuscole appendici) per ampliare il proprio giro d'affari e acquisire vieppiù un ruolo dominante nelle filiere offrendo servizi di tale levatura e specializzazione da precludere oggettivamente ai soggetti deboli di concorrere nell'offerta dei servizi *de quibus*: il che porta a determinare condizioni per un mercato oligopolistico a livello ultranazionale⁵³.

⁵⁰ V. in merito S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *op. ult. cit.*, p. 75; K. BRONSON, I. KNEZEVIC, *Big Data in food and agriculture*, cit., p. 2.

⁵¹ Come John Deere, DuPont, Pioneer e Monsanto che controllano la maggioranza dei mercati delle sementi di grano e soia negli USA. v. M. GUSTAFSON, *The Green Data Revolution*, in *AgriMarketing*, 2016, 1, p. 322 ss.; M. GUSTAFSON, *Big Data and Agriculture*, in *AgriMarketing*, 2014, 2, p. 24 ss.; S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming—A review*, cit., p. 75; M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, cit., p. 58. Particolarmente interessante è il caso della Monsanto che non solo ha direttamente attivato piattaforme di raccolta e analisi di dati di aziende agricole fruibili dagli agricoltori nonché applicazioni di *prescriptive agriculture* ma sta anche acquisendo centinaia di *start-up* digitali: nel 2013 ha acquisito il *digital tool developer Climate corporation*, che, nel 2016, a sua volta, aveva già acquistato circa 640 *start-up*. V. K. BRONSON, I. KNEZEVIC, *Big Data in food and agriculture*, cit. Vale la pena notare come la Monsanto tema che anche nel settore dei megadati in agricoltura, l'Unione europea adotti un approccio precauzionale analogamente a quanto accade per le biotecnologie. V. <https://monsantoblog.eu/will-the-eus-precautionary-principle-disrupt-precision-farming/>.

⁵² Nella letteratura americana, si evidenziano alcuni timori come l'affermarsi delle cc.dd. *first-degree price discrimination* da parte dei fornitori degli input in ragione delle caratteristiche di ogni singola azienda agricola. Pertanto si teme che i fornitori possano personalizzare i prezzi dei loro prodotti (ad esempio sementi) per far propri i guadagni che potranno essere ottenuti con i miglioramenti realizzati grazie alla *prescriptive agriculture*, v. M.E. SYKUTA, *op. ult. cit.*, p. 63 ss.

⁵³ Ad esempio si osserva come «*large agricultural corporations such as Monsanto and John Deere offer precision farming technologies and machinery on condition that*

Ci si può chiedere se questi servizi possano un domani essere pro-dotti all'interno del mondo agricolo sì da sviluppare nuove forme di agricoltura di servizi, nella consapevolezza che la produzione di servizi non costituisce prerogativa esclusiva dell'impresa commerciale⁵⁴.

Per converso, oggi, è forte la preoccupazione che l'uso crescente delle tecnologie digitali in agricoltura porti a un cambiamento della divisione del valore aggiunto nella filiera agroalimentare e che ciò cambierà la distribuzione del potere di mercato in questo settore a svantaggio degli agricoltori.

Non a caso è stato osservato come la combinazione di alcuni elementi strutturali caratterizzanti il settore agricolo (quali, ad esempio, la presenza di un grande numero di piccole e medie aziende agricole e alimentari combinate a monte e a valle con un numero limitato di grandi imprese nonché la concentrazione del potere di mercato nei comparti a monte e a valle della filiera) con le competenze digitali insufficienti della popolazione agricola e la concentrazione dei dati nelle imprese maggiori possano far sì che un'ampia porzione di agricoltori europei non riuscirà a godere di una posizione forte nelle catene di valore dei dati⁵⁵.

Tra le altre preoccupazioni degli agricoltori inerenti a profili concorrenziali⁵⁶, un rilevante aspetto da porre in evidenza concerne

farmers make the data resulting from such operations available to the corporations themselves. The risk (for farmers) is that such data can be used not only to offer better, tailor-made solutions but also monetise it in ways that disadvantage farmers and provide disproportionate advantage to 'first to market companies' benefiting from a large quantity of data in order to optimise their business offers towards a certain market domination», COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document, Advancing the Internet of Things in Europe*, cit., p. 21, nt. 64. Cfr. inoltre COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 28; P. RIBARICS, *Big Data and its impact on agriculture*, cit.; S.L. FERRELL, *Legal Issues on the Farm Data Frontier, Part I: Managing First-Degree Relationships in Farm Data Transfers*, cit.

⁵⁴ Sul punto, v. L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di servizi*, cit., p. 61 ss.

⁵⁵ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit., p. 26.

⁵⁶ Si teme inoltre che i megadati possano essere sfruttati dai *data aggregator* a fini speculativi nell'ambito dei mercati delle commodity (v. N. RASMUSSEN, *From Precision Agriculture to Market Manipulation: A New Frontier in the Legal Community*, cit.)

il timore che il controllo dei dati finisca con l'essere gestito al di fuori dell'UE a detrimento dell'agricoltura europea nel suo complesso, stante gli impressionanti sviluppi sul piano tecnologico che avvengono nella *Silicon Valley* o in altre Regioni altamente tecnologiche⁵⁷.

3. Al fine di verificare se l'ordinamento giuridico sia adeguatamente attrezzato per rispondere alle preoccupazioni degli agricoltori è necessario preliminarmente soffermarsi sulla tipologia di dati grezzi generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione⁵⁸.

oppure nel mercato immobiliare (v. M.E. SYKUTA, *Big Data in Agriculture: Property Rights, Privacy and Competition in Ag Data Services*, cit., p. 65).

⁵⁷ Così EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE/EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. SCIENTIFIC FORESIGHT UNIT (STOA), *Precision Agriculture and the Future of Farming in Europe*, cit., p. 26. Si ricorda come la rivalità tra UE e USA nel settore delle tecnologie digitali ha dato origine alla disciplina europea in materia di protezione dei dati personali, negli settanta, v. in merito S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2017, così come ad altre discipline, quale quella della protezione delle banche dati, sulla quale ci si soffermerà in prosieguo, cfr. P.B. HUGENHOLTZ, *Data Property: Unwelcom Guest in the House of Ip*, in *Kritika. Essays*, in corso di pubblicazione.

⁵⁸ La Commissione definisce i dati generati da macchine come «prodotti da processi, applicazioni o servizi informatici, senza intervento umano diretto, oppure da sensori che trattano informazioni provenienti da apparecchiature, software o macchine, virtuali o reali» e qualifica tali dati come grezzi qualora non trattati o modificati dopo la raccolta, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 9. Secondo la norma ISO/IEC 2382-1, richiamata dalla Commissione nella sua Comunicazione «Verso una florida economia dei dati», cit., p. 4, i dati sono «una rappresentazione reinterpretabile delle informazioni in un formato convenzionale idoneo alla comunicazione, all'interpretazione o all'elaborazione».

Nella letteratura giuridica che si è occupata dei temi della «proprietà» dei dati digitali, il dato digitale è definito come «*machine-readable encoded information*», cfr. H. ZECH, *Data as Tradable Commodity*, cit., p. 53. L'autore, in particolare, prendendo spunto dalla semiotica, distingue tra tre livelli di significato di informazione e, conseguentemente, di dato: «*the semantic level of information (meaning), the syntactic level of information (signs and their relation with each other) and the communication channel (on the physical level)*», H. ZECH, *op. ult. cit.*, p. 54. Pertanto, si evidenzia l'importanza della distinzione tra il livello semantico e quello sintattico nella prospettiva della protezione dei dati (J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 12, il quale, inoltre, precisa che «*the interest in 'protecting data' relates to the information encoded in bits and bytes*»). Nella disciplina dei dati personali, ad esempio, è preso in considerazione il livello semantico, H. ZECH, *Data as Tradable Commodity*, cit., p. 54; J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 12.

Muovendo dalla definizione di «dato personale» fornita dal recente regolamento europeo 2016/679 (meglio noto come *General Data Privacy Regulation* o GDPR), che detta la nuova disciplina sulla protezione dei dati personali⁵⁹, secondo la quale «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile»⁶⁰, potremmo dire che non sono dati personali, ad esempio, i dati agronomici o i dati attinenti al meteo, all'impiego dei fitofarmaci⁶¹. Non può comunque essere escluso a priori che i dati grezzi generati dalle attrezzature di precisione non siano personali.

⁵⁹ Il regolamento europeo 2016/679 rivoluziona il diritto della protezione dei dati personali. Esso abroga la precedente direttiva del 1995 n. 46 e arriva dopo una lunga negoziazione durata circa quattro anni. Le nuove norme fanno tesoro non solo di più di venti anni di attuazione della disciplina europea e statale sul tema, ma anche dei ripetuti interventi dei giudici nazionali e della Corte di giustizia dell'Unione europea in questi ultimi anni. Alla base delle nuove norme c'è l'obiettivo di superare la frammentazione della protezione dei dati negli Stati membri e le incertezze giuridiche risultanti. Questi fattori sono stati considerati dalle istituzioni sovranazionali e dagli stati membri come ostacoli al perseguimento delle attività economiche a livello dell'UE e come fattori che potrebbero portare a una distorsione della concorrenza nell'ottica della creazione del *mercato unico digitale* nel quale, come già riferito, si dovrà garantire un libero e legittimo flusso dei dati. A differenza della Direttiva del 1995, il Regolamento si applica direttamente ai suoi destinatari, sebbene richieda in molti punti misure di attuazione e di adeguamento da parte degli Stati membri. Va ricordato che le norme del Regolamento, pur essendo già entrate in vigore con l'approvazione dell'atto, saranno applicabili, per espressa previsione dell'art. 99, solo dal 25 maggio 2018. Su questi temi v. F. PRIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali: dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*; L. CALIFANO, *Privacy: affermazione e pratica di un diritto fondamentale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 69 s. Una delle chiavi di volta del Regolamento è l'estensione dell'applicazione territoriale delle norme sulla privacy europee a tutte le imprese che operano nel territorio di uno stato UE, a prescindere dalla sede legale delle stesse. Sul punto v. le considerazioni di: G. BUTTARELLI, *The EU GDPR as a clarion call for a new global digital gold standard*, in *International Data Privacy Law*, 2016, II, p. 77 s.

⁶⁰ V. art. 4, n. 1, reg. 2016/679, il quale prosegue precisando che «si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale».

⁶¹ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, COM (2017) 228 final, Bruxelles, 2017, p. 12, che nel riportare alcuni esempi di dati non personali così riferisce: «altri esempi sono i dati relativi all'agricoltura di precisione (che permettono di monitorare e ottimizzare l'uso dei pesticidi, delle sostanze nutritive e dell'acqua)».

Il caso dei droni in merito ne è un esempio. Le telecamere e i sensori installati sui droni possono infatti catturare immagini e dati non strettamente attinenti alle finalità “agricole” per cui operano⁶². Il fatto che le immagini e i dati catturati dai droni confluiscono nella rete e interagiscono con gli altri dati ivi presenti contribuisce alla identificazione delle persone e alla conoscenza di informazioni potenzialmente lesive della loro sfera privata⁶³.

È pertanto necessaria una valutazione caso per caso, poiché, per l'appunto, i dati personali sono soggetti alla specifica disciplina dettata dal GDPR⁶⁴. Tale Regolamento affida la protezione dei dati personali nell'ambito delle operazioni di trattamento⁶⁵ a una serie di strumenti che si ispirano a tre grandi principî previsti negli artt. 24 e 25: da un lato, i principî della *privacy by design*⁶⁶ (protezione dei dati fin dalla progettazione) e della *privacy by default*⁶⁷ (protezione per

⁶² Sul punto v. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens'Rights and Constitutional Affairs *Privacy and Data Protection Implications of the Civil Use of Drones*, 2015.

⁶³ Cfr. R. FINN, A. DONOVAN, *Big Data, Drone Data: Privacy and Ethical Impacts of the Intersection Between Big Data and Civil Drone Deployments*, in *The Future of Drone Use*, a cura di B. Custers, Springer, 2016.

⁶⁴ Sulla complessità della distinzione tra dato personale e non v. S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, cit., il quale evidenzia come in ragione dei *Big Data analytics* nella società dei dati muta e si trasforma anche la categorizzazione dei dati personali.

⁶⁵ Definite dal regolamento all'art. 4, n. 2, come: « qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione».

⁶⁶ In riferimento alla *privacy by design* gli strumenti di tutela sono significativamente la “pseudonimizzazione” (art. 4) e le misure di c.d. minimizzazione. Sul punto v. S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, cit.; G. D'ACQUISTO, M. NALDI, *Big Data e Privacy by design*, Giappichelli, Torino, 2017, *passim*; R. D'ORAZIO, *Protezione dei dati by default e by design*, in *La nuova disciplina europea della privacy*, a cura di G.M. RICCIO, S. SICA, V. D'ANTONIO, CEDAM, Padova, 2016, p. 79 s.; A. CAVOUKIAN, *Privacy by Design: Leadership, methods, and results*, in *European Data Protection: Coming of Age*, a cura di S. GUTWIRTH, D. WRIGHT, R. LEENES, Y. POULLET, Springer, London, 2013, p. 175 s.; M. CORRALES, M. FENWICK, N. FORGÓ, *Disruptive Technologies Shaping the Law of the Future*, in *New Technology, Big Data and the Law*, a cura di M. CORRALES, M. FENWICK, N. FORGÓ, Springer, Singapore, 2017, p. 1 s.

⁶⁷ In riferimento alla *privacy by default* il regolamento obbliga il titolare a mettere

impostazione predefinita) e, dall'altro, la *accountability* del titolare, sul quale grava l'obbligo di rispettare i due principi menzionati. Si tratta delle tre architravi su cui si fondano e si possono individuare sia gli strumenti di tutela dei dati personali sia l'organizzazione della protezione dei dati personali nel nuovo quadro europeo⁶⁸.

Il regolamento europeo individua, inoltre, al capo III, artt. 12 e ss., la categoria dei diritti dell'interessato che, rispetto alla precedente Direttiva, è composto da diritti nuovi (es. portabilità e cancellazione) e da ulteriori forme di tutela dei diritti già noti (es. diritto alla informativa)⁶⁹.

Infine, il Regolamento prevede anche un fitto apparato sanzionatorio (art. 77 ss.) costituito sia da sanzioni amministrative sia da sanzioni penali, per la definizione delle quali si rinvia alla disciplina dei singoli stati.

Il quadro sulla protezione dei dati personali è completato dalla c.d. direttiva *e-privacy* (direttiva 2002/58) che concernente il trattamento dei dati personali e la tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche⁷⁰.

in atto misure tecniche adeguate per garantire trattamenti in cui i dati personali sono protetti per "impostazioni predefinite", cioè come *settings* del trattamento in forza del quale vengono utilizzati solo i dati che sono necessari per ogni specifica finalità del trattamento. V. sul punto S. CALZOLAIO, *op. ult. cit.*

⁶⁸ Per una chiara ed esaustiva indagine sul contenuto del Regolamento e sugli scopi di tale regolazione si v.: P. VOIGT, A. VON DEM BUSSCHE (a cura di), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*, Springer, Cham, 2017, *passim*; C. TIKKINEN-PIRI, A. ROHUNEN, J. MARKKULA, *EU General Data Protection Regulation: Changes and Implications for Personal Data Collecting Companies*, in *Computer Law & Security Review*, 2017, VI; A. MANTELERO, *Regulating big data. The guidelines of the Council of Europe in the context of the European data protection framework*, in *Computer Law & Security Review*, 2017, V, p. 584 s.; R. BINNS, *Data Protection Impact Assessments: A Meta-Regulatory Approach*, in *International Data Privacy Law*, 2017, I, p. 22 s.; G. GIANNONE CODIGLIONE, *Risk-based approach e trattamento dei dati personali*, in *La nuova disciplina europea della privacy*, a cura di G.M. RICCIO, S. SICA, V. D'ANTONIO, CEDAM, Padova, 2016, p. 55 s.

⁶⁹ Sul punto v. R. PANETTA, *The Data Protection Reform and its Impact on the Italian Legal System: Between Hopes and Expectations*, in *Journal of Data Protection & Privacy*, 2017, II, p. 183 s.; A. MANTELERO, *Responsabilità e rischio nel reg. UE 2016/679*, in *Nuove l. civ. comm.*, 2017, I, p. 144 s.; S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, cit.

⁷⁰ Anche tale direttiva è interessata dalla riforma legislativa avviata dalla strategia sul mercato unico digitale, nel gennaio 2017 infatti è stata presentata una proposta di

3.1 La nuova disciplina europea in materia di protezione dei dati personali contiene dunque una risposta per i dati personali generati durante le attività agricole, siano essi relativi all'agricoltore, ai lavoratori impiegati nelle attività agricole e, in generali, ai soggetti che da esse vengono coinvolti⁷¹.

Rimane aperta la definizione della situazione giuridica dei dati agricoli non classificabili come personali⁷².

La questione della protezione dei dati non personali è attualmente al centro dell'attenzione della Commissione europea⁷³ ed è emersa in alcuni Stati, come la Germania, ad esempio⁷⁴.

Sostanzialmente il nodo dei problemi deve rinvenirsi nell'assenza, per utilizzare le parole della Commissione, di «quadri programmatici complessivi a livello nazionale o dell'Unione in relazione ai dati grezzi generati da macchine non classificabili come dati personali o alle condizioni del loro sfruttamento economico e commerciabilità»⁷⁵.

Rispetto a quest'ultimo livello, per quanto riguarda l'accesso ai dati nella disponibilità di privati imposto per fini pubblici, si rinven-
gono essenzialmente solo alcune normative a carattere vertica-

regolamento relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE [COM (2017) 10 final].

⁷¹ La nuova disciplina sui dati ovviamente dovrà essere rispettata anche dall'agricoltore per il trattamento dei dati personali nonché dai fabbricanti dei macchinari e delle attrezzature di precisione per quanto riguarda l'aspetto della *privacy by design* e *by default*.

⁷² In realtà la questione si pone anche per i dati personali pseudonomizzati, poiché la disciplina del GDPR non si applica a questi. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit.

⁷³ Cfr. *op. ult. cit.*; COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit.

⁷⁴ Il dibattito sulla regolamentazione dei dati non personali è particolarmente acceso in Germania, Paese leader nella digitalizzazione del settore industriale e che per primo ha lanciato l'iniziativa "Industrie 4.0", avvenuta nel 2011 per volontà del governo, del settore industriale e del settore pubblico della ricerca. V. in merito J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access, Research Paper No. 16-13*, cit., p. 4 ss. Sull'intenso confronto accademico sui temi della economia dei dati in tale Paese, cfr. OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, 2016, p. 50 ss., ove anche ampia bibliografia di riferimento.

⁷⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 11.

le⁷⁶, salvo per la possibilità di ricorrere agli strumenti generali della disciplina antitrust per consentire un maggior accesso ai dati che siano in possesso di un unico operatore economico⁷⁷.

Mentre per quanto riguarda il trasferimento dei dati nei rapporti Business-to-Business (B2B), nel cui ambito si annida essenzialmente la questione della configurabilità di “diritti (esclusivi) sui dati”,

⁷⁶ Negli ultimi anni si è assistito a un significativo intervento a favore della messa a disposizione del pubblico dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, la quale trova il suo principale riferimento normativo nella direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (recentemente modificata dalla Direttiva 2013/98/UE).

Sul fronte dell'accesso ai dati detenuti da operatori economici privati da parte delle istituzioni pubbliche sono presenti, invece, solo alcune normative settoriali che impongono ai detentori dei dati di consentirne l'accesso, nel rispetto di determinate condizioni, come nel caso del reg. (CE) n. 715/2007 (relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo) che impone ai costruttori di rendere accessibili le informazioni per la riparazione e la manutenzione dei veicoli, nel caso della direttiva 2010/40/UE (sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto) in merito all'accesso ai dati sulla mobilità e nel caso dell'accesso ai dati sui servizi di pagamento di cui alla direttiva 2015/2366/UE. Altre ipotesi in cui si riscontra un regime di accesso ai dati in possesso di operatori economici per fini pubblici, che possono avvantaggiare anche eventuali concorrenti, si rinvengono nelle discipline del regime autorizzatorio previsto per le sostanze chimiche, i medicinali, i pesticidi e i biocidi. In tutti questi casi si verifica la diffusione di informazioni contenute nei dossier presentati dalle aziende nel corso della procedura di autorizzazione all'immissione nel mercato. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, p. 11; OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., p. 15 ss.

Si deve infine considerare che l'agricoltura e la pesca sono settori nei quali gli Stati e la Commissione sono impegnati da tempo nella raccolta dei dati per varie finalità, in particolare statistiche, di ricerca scientifica e di supporto alla politica agricola e della pesca.

⁷⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 21; OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit. V. altresì J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, Research Paper No. 16-13, cit., p. 47 ss., il quale tuttavia è piuttosto scettico sul fatto che la disciplina antitrust possa essere presa a modello per una futura regolamentazione della economia digitale, poiché, pur presentando alcuni vantaggi, come essere di applicazione orizzontale e di prevenire un eccessivo interventismo del legislatore, è essenzialmente una disciplina che opera *ex post*.

Sul potenziale contributo della disciplina antitrust rispetto al tema dell'accesso ai dati v. il numero speciale di *Concorrenza e mercato*, *Big data e concorrenza*, a cura di F. Di Porto, vol. 23, 2016.

la normativa europea in qualche modo riferibile a tale contesto è principalmente rappresentata dalla disciplina sul diritto d'autore e sul diritto *sui generis* sulle banche dati nonché dalla disciplina sul segreto commerciale.

3.2 La ricerca di una risposta alla domanda *chi è proprietario dei dati?* induce, innanzitutto, a verificare se i dati possano essere una categoria proteggibile nell'ambito di un esistente regime giuridico concernente un diritto esclusivo, tutelabile dunque *erga omnes*. L'immaterialità, la non rivalità e la non esauribilità dei dati (aspetti questi che nell'analisi economica consentono di qualificarli come *public good*)⁷⁸ indirizzano subito l'attenzione verso la disciplina della proprietà intellettuale⁷⁹.

Tuttavia la disciplina UE sulla proprietà intellettuale⁸⁰, sia quella

⁷⁸ Cfr. N. DUCH-BROWN, B. MARTINS, F. MUELLER-LANGER, *The economics of ownership, access and trade in digital area; Digital Economy Working Paper 2017-01*; JRC *Technical Reports*, Joint Research Center, Seville, 2017, p. 12.

⁷⁹ Opportunamente si rileva come il concetto di proprietà sui dati difficilmente si «attaglia» alla categorie proprietarie civilistiche tradizionali, fondate sulle *res corporales*, cfr. da ultimo F. BANTERLE, *Brevi cenni sulla titolarità dei dati comportamentali nei big data tra privacy e proprietà intellettuale*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, a cura di L.C. Ubertazzi, Giuffrè, Milano, 2016, p. 591 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten Legal Perspectives on the "Big Data Revolution"*, in *Concorrenza e mercato*, 2016, p. 30 e ss. Tuttavia deve evidenziarsi che è in corso un dibattito in alcuni Paesi di *civil law* circa la possibilità di ampliare il concetto tradizionale di proprietà ai dati, cfr. J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 24.

Per un approfondimento sullo statuto giuridico dei "nuovi" beni immateriali, v. G. RESTA (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Utet giuridica, Milano, 2011.

Si fa presente che il dibattito sulla "proprietà" ha interessato i dati personali, ancor prima che quelli non personali. V. *ex multis* L.C. UBERTAZZI, *Proprietà intellettuale e privacy*, in *Foro it.*, 2014, c. 3; G. MALGIERI, "Ownership" of customer (big) data in the European Union: *quasy-property as comparative solution?*, in *Journal of Internet Law*, 2016, p. 3 ss.; C. STORR, P. STORR, *Internet of Things: Right to Data from a European Perspective*, in *New Technology, Big Data and the Law*, a cura di M. Corrales, M. Fenwick, n. Fogò, Springer Singapore, 2017.

⁸⁰ A livello europeo, la normativa sui diritti di proprietà intellettuale, che mira essenzialmente ad armonizzare alcuni aspetti specifici di tali diritti, si è più volte confrontata con le tecnologie digitali occupandosi con la direttiva 2001/29/CE di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione e interessandosi di software (direttiva 2009/24/CE) e di banche dati (direttiva n. 96/9/CE). In particolare quest'ultima normativa ha proprio rappresentato il primo tentativo di creare

concernente il diritto d'autore sia quella concernente il diritto *sui generis* relativo alle banche dati⁸¹, non risulta applicabile ai dati grezzi generati dai macchinari, sia individualmente considerati che come collezione (c.d. *dataset*). Inoltre, qualora il *dataset* possa essere considerato una banca dati, la situazione è in parte diversa, ma al contempo è da ritenersi insoddisfacente⁸².

Più precisamente per quanto riguarda il diritto d'autore, l'esclusione di tale diritto consegue alla presa in considerazione sia di alcuni principi generali della disciplina della proprietà intellettuale, sia della disciplina sulle banche dati. Sotto il primo profilo, è pressoché unanime l'opinione per cui il dato generato da macchine e non da esseri umani non presenta le caratteristiche che deve avere l'oggetto del diritto di autore, quali, innanzitutto, l'essere frutto di un impegno intellettuale dell'uomo⁸³.

Sotto il secondo profilo, la stessa direttiva 96/9 evidenzia come il diritto di autore sulle banche dati non si estende al contenuto e

un diritto esclusivo sui dati elettronici (cfr. N. DUCH-BROWN, B. MARTINS, F. MUELLER-LANGER, *The economics of ownership, access and trade in digital area; Digital Economy Working Paper 2017-01; JRC Technical Reports*, cit., p. 13), estendendo alle banche dati (definite all'articolo 2 come «una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo») il diritto di autore e riconoscendo un diritto *sui generis* al costituente di una banca dati consistente nel divieto di operazioni di estrazione e/o reimpiego della totalità o di una parte sostanziale del contenuto della stessa valutata in termini qualitativi o quantitativi.

È interessante notare come nella Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul Diritto d'Autore nel mercato unico digitale, COM (2016) 593 definitivo, all'art. 3 «Gli Stati membri dispongono un'eccezione ai diritti di cui all'articolo 2 della direttiva 2001/29/CE, all'art. 5, lett. a) e all'art. 7, par. 1, della direttiva 96/9/CE e all'art. 11, par. 1, della presente direttiva per le riproduzioni e le estrazioni effettuate da organismi di ricerca ai fini dell'estrazione di testo e di dati da opere o altro materiale cui essi hanno legalmente accesso per scopi di ricerca scientifica».

⁸¹ Pure la disciplina dei brevetti, anch'essa chiamata in causa dalla dottrina sebbene per alcune fattispecie limitate, non appare appropriata, cfr. J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 24 ss.

⁸² OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., p. 12.

⁸³ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 10; P.B. HUGENHOLTZ, *Data Property: Unwelcom Guest in the House of IP*, cit., p. 6, il quale evidenzia altresì che in ogni caso l'informazione allo stato puro è esclusa dall'applicazione della teoria della dicotomia idea/espressione

quindi ai dati grezzi, sia individualmente considerati che nel loro complesso⁸⁴. La Corte di giustizia ha avuto modo di precisare come destinataria della tutela conferita dal diritto d'autore prevista da tale direttiva è la «struttura» della banca dati e non già il suo «contenuto» né, pertanto, gli elementi costitutivi di quest'ultimo⁸⁵.

Le banche dati sono tutelate in quanto tali dal diritto d'autore solo qualora «per la scelta o per la disposizione del materiale costituiscono una creazione dell'ingegno propria del loro autore»⁸⁶, la quale rinvia al criterio di originalità⁸⁷. Più precisamente, come affermato dalla Corte di giustizia⁸⁸, «tale criterio di originalità è soddisfatto quando, mediante la scelta o la disposizione dei dati in essa contenuti, il suo autore esprima la sua capacità creativa con originalità effettuando scelte libere e creative (...), e imprime quindi il suo 'tocco personale'»⁸⁹. Viceversa «il criterio de quo non è soddisfatto quando la costituzione della banca di dati sia dettata da considerazioni di carattere tecnico, da regole o vincoli che non lasciano margine per la libertà creativa»⁹⁰. Le moderne banche dati in cui la selezione e la disposizione dei contenuti non sono probabilmente stati oggetto di significative capacità e discernimento ma di processi automatizzati difficilmente possono ambire ad ottenere la protezione accordata dal riconoscimento del diritto di autore⁹¹.

⁸⁴ Cfr. art. 3, p. 2, direttiva 96/9.

⁸⁵ Cfr. sentenza 1° marzo 2012, C-604/10, *Football Dataco v Yahoo/UK*. Peraltro il *considerando* 45 della direttiva 96/9 precisa che il diritto *sui generis* non costituisce in alcun modo un'estensione della tutela del diritto d'autore a semplici fatti o dati e il *considerando* 46 precisa poi che la direttiva non dà luogo alla creazione di un nuovo diritto su queste stesse opere, dati o elementi.

⁸⁶ Art. 3, p. 1, direttiva 96/9. La Direttiva definisce all'art. 1, par. 2, una banca dati come «una raccolta di opera, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo».

⁸⁷ V. *considerando* 16 della direttiva 96/9, che nel precisare che per stabilire se una banca dati sia tutelabile o meno in base al diritto d'autore non devono essere applicati criteri ulteriori diversi da quello dell'originalità, nel senso di creazione intellettuale.

⁸⁸ Causa C-604/10, cit.

⁸⁹ Punto 38 della sentenza C-604/10, cit.

⁹⁰ Punto 39 della sentenza C-604/10, cit.

⁹¹ Cfr. OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., pp. 13-14.

Per quanto riguarda il diritto *sui generis* esso trova applicazione qualora il conseguimento, la verifica e la presentazione del contenuto di una banca dati attestino un investimento rilevante sotto il profilo qualitativo e quantitativo. La Corte di giustizia è intervenuta nel precisare, in senso restrittivo, che la finalità della protezione assicurata con il diritto *sui generis* è quella di tutelare non la creazione degli elementi contenuti nella banca di dati bensì gli investimenti nei sistemi di «memorizzazione» e «gestione» dei dati⁹².

In ogni caso, la protezione accordata dal diritto *sui generis* appare piuttosto limitata nella prospettiva dello scambio dei dati perché essa consente al costituente della banca dati di opporsi a estrazioni totali o a estrazioni parziali purché siano sostanziali, in termini qualitativi o quantitativi. Conseguentemente, l'estrazione di dati individuali può essere tutelata solo se rispetta questi requisiti, con ciò evidenziando una propensione alla tutela di una collezione di dati anziché dei singoli dati.

In definitiva, come già espresso chiaramente dalla dottrina, *«it is quite obvious that the Database Directive is based on a database technology that no longer corresponds to the use of data in an era of 'Industry 4.0' or the Internet of Things. In particular, by protecting a collection of materials for a given period of time (15 years as of the completion of the database), the concept of a database is much too static to adequately respond to the features of constantly changing datasets and real-time data services»*⁹³.

Anche un'altra normativa, che è chiamata in causa come potenzialmente capace di fornire una protezione per i dati generati dalle macchine, sebbene recentissima, appare già datata rispetto al fenomeno della *data economy*⁹⁴. Si tratta della direttiva (UE) 2016/943,

⁹² Cfr. sentenza del 9 novembre 2004, C-203/02, *The British Horseracing Board Ltd e altri contro William Hill Organization Ltd*. Tale aspetto porterebbe a escludere dalla protezione delle banche dati: *«the creation of smart products with sensors that collect data should not be considered for the assessment of whether the investment in the database was 'substantial'»*, J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, Research Paper No. 16-13, cit., p. 21.

⁹³ *Op. ult. cit.*, p. 22.

⁹⁴ Così J. DREXL, *op. ult. cit.*, p. 22.

la quale stabilisce misure comuni contro l'acquisizione, l'utilizzo o la divulgazione illeciti dei segreti commerciali, in una prospettiva di tutela relativa⁹⁵. Affinché un'informazione possa essere ritenuta segreto commerciale è necessario che ricorrano alcune condizioni: le informazioni devono essere riservate, devono avere valore commerciale, e il detentore del segreto commerciale deve adoperarsi per mantenerle segrete. Oltre a prevedere le ipotesi in cui l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione dei segreti commerciali sono considerati leciti e illeciti, la direttiva delinea la tutela del segreto commerciale attraverso la previsione di una serie di misure sia «provvisorie e cautelari» sia «adottate a seguito di decisione sul merito della controversia» nonché risarcitorie.

Rispetto al fenomeno della digitalizzazione, è stato posto in evidenza come tale disciplina presenta non poche criticità. Molti sono i dubbi sul fatto che i dati generati dalle macchine (in particolare qualora generati da sensori applicati a oggetti intelligenti) possano essere considerati un segreto commerciale: quando prodotti da dispositivi collegati con il web o comunque interconnessi, possono avervi accesso molte parti⁹⁶; ancorché tenuto protetto lo stesso dato potrebbe essere rilevato da altri (ad esempio, si pensi ai dati sul meteo che possono essere rilevati dai macchinari agricoli di altri agricoltori di una stessa zona)⁹⁷; non è facilmente identificabile il valore dei singoli dati⁹⁸. Infine, non è chiaro quali debbano essere le misure per

⁹⁵ La direttiva non considera i segreti commerciali che godono di protezione alla stregua di diritti di proprietà intellettuale e invita gli Stati membri a non creare un diritto di esclusiva su di essi. Sulla direttiva e sulle differenze tra le normative nazionali concernenti i segreti commerciali v. V. FALCE, *Tecniche di protezione delle informazioni riservate. Dagli accordi "Trips" [The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale] alla direttiva sul segreto industriale*, in *Riv. dir. ind.*, 2016, 3, p. 129 ss.

⁹⁶ v. J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 23.

⁹⁷ v. T.J. FARKAS, *Data Created by the Internet of Things: the New Gold without Ownership?*, cit., p. 10; COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 20.

⁹⁸ Per alcuni i singoli dati non hanno un valore propriamente commerciale, è il loro insieme a essere economicamente interessante, cfr. OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., T.J. FARKAS, *Data Created by the Internet*

salvaguardare la sicurezza del segreto⁹⁹. Si evidenzia come ulteriori criticità possano sorgere a seguito della diversa implementazione da parte degli Stati membri che dovranno recepire la direttiva entro luglio 2018¹⁰⁰. Tuttavia un *dataset* potrebbe ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva n. 2016/943 qualora, ovviamente, tutti i requisiti siano soddisfatti, sebbene non possa non rilevarsi come, ad ogni licenza rilasciata, aumenti notevolmente il rischio di perdita del controllo se il licenziatario non protegge adeguatamente i dati¹⁰¹,

of Things: the New Gold without Ownership?, cit., p. 12; COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 20. Al contrario si evidenzia come nella prospettiva dei *Big data* anche un dato di poco conto può assumere rilievo qualora unito ad altri dati anch'essi di poco conto vengano analizzati traendone informazioni importanti, H. ZECH, *Data as Tradable Commodity*, cit., p. 63; J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit. p. 23. Si consideri inoltre che il valore dei dati tenda a diminuire con il passare del tempo, rilevando nel contesto dei megadati soprattutto i dati in tempo reale.

⁹⁹ Evidenzia questo profilo J. DREXL, *op. ult. cit.*, p. 23. Sta di fatto che la difficoltà di provare l'applicazione di misure efficaci per garantirne la sicurezza in un mondo sempre più interconnesso, nonché la difficoltà, forse ormai impossibilità, di proteggersi da atti indipendenti di terzi o da pratiche di *reverse engineering* fa sì che la tutela del segreto commerciale incontri limiti rilevanti E. NUNZIANTE, *Big Data. Come proteggerli e come proteggerci. Profili di tutela tra proprietà intellettuale e protezione dei dati personali*, in *Law and Media Working Paper Series*, 2017, p. 4.

¹⁰⁰ Non si esclude che nel corso del recepimento della direttiva alcuni Stati possano prevedere un diritto di "proprietà" dell'informazione oggetto del segreto commerciale, che, come detto, non è considerato dalla Direttiva ma non è nemmeno impedito espressamente agli Stati di prevedere tale possibilità, OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., p. 10. Inoltre, si evidenzia come occorrerà verificare se il significato di «dati commerciali, come informazioni sui consumatori o sui fornitori» di cui al secondo considerando verrà interpretato ampiamente fino a comprendere qualsiasi segreto commerciale. J. DREXL, *Designing Competitive Markets for Industrial Data - Between Propertisation and Access*, *Research Paper No. 16-13*, cit., p. 22.

¹⁰¹ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 20. Opportunamente è stato osservato come: «A right to claim damages against the licensee is only a partial remedy if the licensee cannot afford to pay for the full value of future revenues lost from potential future licensing, and the Directive enables action to be taken against a third party recipient of the data only if that third party knew or should have known that the person passing it to them was not authorised to do so. If data was inadvertently published on the internet, for instance, it is likely to be difficult to trace all third party recipients and even harder to establish that each of them knew or should have known that the publication was

con ciò confermando anche in questo caso un approccio alquanto statico della protezione accordata¹⁰². In ogni caso la direttiva non contribuisce a chiarire chi è il legittimo detentore del segreto, poiché non interviene sul piano dell'attribuzione dei diritti correlati al segreto commerciale¹⁰³.

L'inappropriatezza degli strumenti qui descritti è fondamentale conseguenza del dinamismo che presiede al funzionamento della economia dei dati, il cui *asset* fondamentale (i dati per l'appunto) ha una intrinseca natura dinamica in quanto *real-time data*, "streams" di dati¹⁰⁴, e assume un rilievo economico ed è capace a sua volta di consentire la generazione di un ingente valore economico solo qualora entri nella dimensione dinamica dell'economia digitale, la quale presuppone, necessariamente, lo svolgimento di ulteriori attività successive alla creazione dei dati, quali: la raccolta; l'aggregazione e l'organizzazione; l'archiviazione e il trattamento; l'analisi, la commercializzazione e la distribuzione; l'utilizzo e il riutilizzo¹⁰⁵.

unauthorised». OSBORNE CLARKE LLP, *Legal Study on Ownership and Access to Data*, cit., p. 12.

¹⁰² Alcuni autori ritengono invece la disciplina del segreto commerciale idonea a tutelare i dati, v. G. SURBLYTÉ, *Data as digital resource*, in *Max Planck Institute for Innovation and competition Research Paper Series*, 2016, n. 16-12; in particolare nel caso in cui siano conservati al fine di analizzarli, A. OTTILIA, *Big data e innovazione computazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁰³ V. in merito H. ZECH, *Data as Tradable Commodity*, cit., p. 64, il quale correttamente osserva come «*with Industrie 4.0 scenarios the allocation by the protection of trade secrets leads to problems: Usually there are several business involved, whose respective secrets are difficult to distinguish. From the point of view of the user of complex manufacturing machines any generated data are the user's trade secrets. From the point of view of the manufacturer(s) of the machines, that may by design exclude the users from access, it is rather assumed to be their secrets. If several machines work together or are linked which is likely to be the rule, the allocation becomes even more complex*».

Si osserva come tale problema di attribuzione possa essere risolto ricorrendo alla verifica di chi sostiene l'investimento per l'estrazione del dato e per il mantenimento del processo di raccolta giacché si rileva come «a differenza della disciplina dei dati personali che assegna il diritto al soggetto cui il dato afferisce, non mi pare potersi assumere che il dato appartenga al soggetto che detiene il bene o che determina il fenomeno di cui quello è misura». cfr. A. OTTILIA, *Big data e innovazione computazionale*, cit., p. 58.

¹⁰⁴ Così G. SURBLYTÉ, *Data as digital resource*, cit., p. 17.

¹⁰⁵ È questa la definizione di «catena del valore dei dati» offerta dalla Proposta di Regolamento relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, cit.

Attività queste che possono coinvolgere molteplici operatori (tra cui quelli agricoli, che potrebbero svolgere un ruolo maggiore di quello di meri consumatori/utenti), a loro volta portatori di interessi diversificati ma anche contrastanti, e che catalizzano una pluralità di interessi pubblici, tra cui, innanzitutto, la promozione dell'innovazione e della crescita, così pure, come nel caso dell'accesso ai dati a fini pubblici, la prevenzione dei rischi per la salute pubblica e per l'ambiente, la promozione della ricerca scientifica, etc.

Questa prospettiva dinamica evidenzia altresì come fondare la disciplina dei dati sulla base di un approccio centrato sul binomio proprietà/esclusività, emblema di una certa staticità nella regolazione dei rapporti, non sembra la prospettiva più adeguata. Del resto, come opportunamente osservato, da tempo il diritto sta registrando l'emergere di "nuovi" beni giuridici rappresentativi di un «nucleo oggettivo in ordine al quale occorre, ai fini di protezione, sciogliere un conflitto di interessi» e che prescindono dallo schema proprietario¹⁰⁶. Occorre dunque muovere dalla logica dell'appropriazione alla logica dell'accesso.

In assenza di una normativa di carattere generale riferibile ai dati, l'accesso è essenzialmente regolato da clausole contrattuali stipulate tra le parti¹⁰⁷. Si rileva però che nei casi in cui «il potere negoziale dei diversi operatori del mercato è diseguale, le soluzioni basate sul mercato potrebbero rivelarsi insufficienti, da sole, a garantire risultati equi e favorevoli all'innovazione, ad agevolare l'accesso di nuovi operatori del mercato e a evitare effetti di *lock-in*»¹⁰⁸. Ciò accade,

¹⁰⁶ Cfr. L. FRANCARIO, *I beni in generale*, in *Diritto civile*, diretto da N. Lipari, P. Rescigno, coordinato da A. Zoppini, Volume II, Successioni, donazioni, beni, Tomo II, *La proprietà e il possesso*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 4.

¹⁰⁷ Del resto, come osservato dalla Corte di Giustizia, l'accesso a una banca dati che non è tutelata né dal diritto di autore né dal diritto *sui generis* può essere regolato per contratto, così pure come la titolarità dei dati grezzi, cfr. sentenza 15 gennaio 2015, C-30/14, *Ryanair Ltd contro PR Aviation Bv*. Sul punto v. F. BANTERLE, *Brevi cenni sulla titolarità dei dati comportamentali nei big data tra privacy e proprietà intellettuale*, cit., p. 594.

Per un'analisi della prassi contrattuale in materia di dati v. OSBORNE CLARKE LLP, *op. ult. cit.* Per uno studio sulle possibili forme negoziali utilizzabili nella circolazione dei dati v. A. OTTILIA, *Big data e innovazione computazionale*, cit.

¹⁰⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 11.

ad esempio, quando i fabbricanti o i fornitori dei servizi possono diventare di fatto “proprietari” dei dati generati dalle loro macchine o processi, anche quando i dispositivi stessi sono di proprietà dell'utilizzatore, al quale possono impedirne l'uso (grazie a mezzi tecnici, come la cifratura) così come possono vietargli di autorizzarne l'uso da parte di altri soggetti.

Come è noto, il legislatore europeo, in materia contrattuale, si è essenzialmente concentrato sui contratti del consumatore, prevenendo strumenti di tutela limitati a questo ambito, rimettendo così la disciplina dell'operatore economico “contraente debole” nelle mani dei legislatori nazionali¹⁰⁹.

Le soluzioni proposte dalla Commissione, le reazioni degli *stakeholder*, le prossime linee di intervento.

Muovendo proprio dalla constatazione dell'inesistenza di un quadro programmatico complessivo applicabile all'accesso e al trasferimento dei dati grezzi (non personali) generati dalle macchine, la Commissione nella sua Comunicazione “Costruire un'economia europea basata sui dati” presenta alcune possibili soluzioni per colmare tale lacuna, elaborate a partire dai dibattiti svolti negli ambiti accademici.

Particolarmente interessanti tra le ipotesi avanzate quella che concerne l'introduzione di “nuovi diritti” a favore dei produttori dei dati nonché quelle che riguardano interventi in materia di contratti sui dati.

Nel primo caso, si propone di riconoscere a favore del “produttore dei dati”, ovvero il proprietario o l'utilizzatore a lungo termine (locatario) del dispositivo, il diritto di utilizzare e di autorizzare, tramite licenza, l'utilizzo di dati non personali, salvo la previsione di eccezioni che consentano al fabbricante del dispositivo o alle autorità pubbliche l'accesso non esclusivo ai dati¹¹⁰.

¹⁰⁹ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy*, cit., p. 21.

¹¹⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire un'economia dei dati europea*, cit., p. 13. Nel documento preparatorio alla Comunicazione (v. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European*

Nel secondo caso, invece, si propone, in alternativa: un intervento di *soft law*, consistente nella elaborazione e pubblicazione da parte della Commissione di orientamenti «su come contemplare nei contratti i diritti di controllo sui dati non personali»¹¹¹ o un intervento legislativo volto a introdurre un vero e proprio contenuto minimo contrattuale, eventualmente accompagnato sia da un controllo sull'iniquità nei rapporti contrattuali B2B che consenta di invalidare le clausole contrattuali che si discostano eccessivamente dalle norme predefinite, sia dalla previsione di nuove clausole abusive nei rapporti B2B¹¹².

Le altre soluzioni proposte concernono la promozione dello sviluppo di soluzioni tecnologiche affidabili di identificazione e scambio dei dati, come le interfacce di programmazione delle applicazioni (Api), l'implementazione dell'accesso ai dati per fini scientifici e di interesse pubblico e, infine, l'accesso ai dati dietro compenso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie (condizioni FRAND)¹¹³.

Successivamente alla suddetta Comunicazione, è stata avviata un'ampia consultazione dei *stakeholder*, anche attraverso la partecipazione a un questionario redatto dalla Commissione. È opportuno notare come nel questionario le soluzioni proposte nella Comunicazione “Costruire un'economia europea basata sui dati” siano ulteriormente articolate. In merito alla introduzione di un nuovo diritto esclusivo sui dati si domanda se si ritiene opportuno che esso venga riconosciuto in capo al “produttore dei dati”¹¹⁴, oppure al fabbri-

data economy. Accompanying the document Communication Building a European data economy, cit., pp. 33-34), la proposta in questione è presentata sotto forma di due ipotesi alternative: la creazione di un diritto *in rem* sui dati oppure il riconoscimento di un «*set of purely defensive right*», il cui scopo è quello di «*enhance the sharing of data by giving at least the defensive elements of an in rem right, i.e. the capacity for the de facto data holder to sue third parties in case of illicit misappropriation of data. This approach thus equates to a protection of a de facto 'possession' rather than the concept of 'ownership'*». È interessante notare come, in entrambe le soluzioni proposte, l'oggetto della protezione è identificato nel significato sintattico dell'informazione e non nel significato semantico.

¹¹¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, p. 12.

¹¹² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, p. 13.

¹¹³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, pp. 13-14.

¹¹⁴ Il quesito è così formulato: «*More data would become available for re-use if the*

cante del dispositivo¹¹⁵ oppure ancora che entrambi questi soggetti siano considerati contitolari. Per quanto riguarda invece le “soluzioni contrattuali”, oltre a quanto proposto nella Comunicazione, si interroga i rispondenti sulla opportunità di lasciare decidere alle parti in sede contrattuale a chi spetta il diritto di autorizzare l’uso dei dati *machine-generated*.

Gli esiti della consultazione, finora condotta¹¹⁶, per quanto riguarda i profili qui trattati, mostrano che nonostante vi sia una generale condivisione dell’obbiettivo di rendere più disponibili i dati ai fini del riutilizzo, in molti invitano alla prudenza per quanto riguarda gli eventuali provvedimenti da adottare, che non dovrebbero, comunque, essere una soluzione uguale per tutti, data la varietà e diversità delle catene di valore dei dati e i modelli commerciali basati sui dati.

In merito alle misure proposte sussiste, invece, una eterogeneità di posizioni per favorire lo scambio dei dati B2B. In generale i partecipanti sono abbastanza favorevoli a un obbligo che imponga ai titolari dei dati di concedere una licenza per l’utilizzazione di alcuni dati a condizioni FRAND. La soluzione tecnica delle API è quella comunque che ha ricevuto il maggior sostegno: sulle soluzioni concernenti gli orientamenti sulla legislazione UE nonché norme contrattuali minime abbinata a clausole contrattuali standard raccomandate, i partecipanti si sono pressoché equamente distribuiti tra favorevoli e contrari. Mentre per il riconoscimento di nuovi diritti sui dati, si è

persons or entities that operate sensor-equipped machines, tools or devices at their own economic risk ('data producer') were awarded an exclusive right to license the use of the data collected by these machines, tools or devices (a sort of sui generis intellectual property right), as a result of the data producer's operation, to any party it wishes (subject to legitimate data usage exceptions for e.g. manufacturers of the machines, tools or devices)».

¹¹⁵ Il quesito è così formulato: «More data would become available for re-use if the companies active in the production and market commercialisation of sensor-equipped machines, tools or devices were awarded an exclusive right to license the use of the data collected by the sensors embedded in such machines, tools and/or devices (a sort of sui generis intellectual property right)».

¹¹⁶ Gli esiti sono riportati nel documento Relazione di sintesi. Consultazione sull’Iniziativa “Costruire un’Economia dei dati europea”, reperibile al seguente link: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-36/synopsis_report_it_A37CE4FA-F18B-D3FA-D874D684C4140566_46654.pdf.

evidenziato come l'aspetto cruciale non è costituito dal tema relativo a quale sia il soggetto che possa vantare un diritto di proprietà sui dati (sia esso il fabbricante del dispositivo o il suo utilizzatore) quanto da quello concernente il modo in cui è organizzato l'accesso¹¹⁷. Il riconoscimento di un diritto di rilasciare licenze per l'utilizzazione dei dati riconosciuto esclusivamente a un soggetto è visto con un certo scetticismo.

In merito infine all'accesso ai dati per conto delle autorità pubbliche, ai fini delle politiche pubbliche, tale idea ha ricevuto risposte relativamente favorevoli, soprattutto per quanto riguarda il riutilizzo per finalità chiaramente definite (prevenzione dei rischi per la salute pubblica, accesso da parte degli uffici statistici o per la ricerca scientifica con fondi pubblici).

Guardando al fronte delle consultazioni settoriali, cioè alle consultazioni condotte in singoli comparti economici, tali orientamenti sono pressoché confermati. Le consultazioni svolte nel settore agricolo dimostrano un forte interesse verso il riconoscimento di un diritto di chi produce i dati (agricoltori, industria alimentare, etc.) a stabilire chi abbia accesso ai dati stessi nonché verso un intervento da parte della Commissione nel contesto del trasferimento dei dati in agricoltura, tuttavia, vi è estrema differenziazione delle preferenze nella tipologia di misure adottabili¹¹⁸.

Proprio in ragione di questa situazione in cui non è riscontrabile un orientamento ben definito, sia a livello generale che settoriale, a differenza di altri profili indagati (come quello concernente il flusso dei dati)¹¹⁹, la Commissione nella sua revisione intermedia della strategia per il mercato unico digitale del maggio 2017, si è impegnata a elaborare, per la primavera del 2018, un'iniziativa relativa sull'accessibilità e riutilizzo dei dati pubblici e dei dati raccolti grazie

¹¹⁷ Un documento del Centro europeo di strategia politica e i contributi ricevuti dal mondo accademico sostengono fermamente questo parere. Entrambi affermano che occorre compiere una scelta politica tra favorire la creazione di diritti di proprietà sui dati o favorire un'ulteriore apertura dell'accesso ai dati.

¹¹⁸ V. EIP-AGRI, *Data Sharing: Ensuring Fair Sharing of Digitisation Benefits in Agriculture. Final Report*, cit., p. 12.

¹¹⁹ V. *supra* nota 39.

all'impiego di fondi pubblici e ad approfondire ulteriormente la questione dei dati di pubblico interesse detenuti a titolo privato mentre si è limitata a «valutare l'opportunità di intervenire in merito alle questioni emergenti in materia di dati, ad esempio, la questione dei diritti di accesso ai dati, come indicato nella comunicazione sui dati del gennaio 2017»¹²⁰.

I tempi, insomma, non sembrano ancora maturi per la scelta della strada da intraprendere¹²¹.

Alcune riflessioni conclusive.

Il forte interesse dimostrato per l'impiego delle tecnologie digitali in agricoltura lascia presumere che l'«agricoltura che verrà»¹²² sarà anche quella *smart*. Un ruolo importante per la sua affermazione sarà giocato dagli incentivi *ad hoc* che la nuova programmazione della PAC per il dopo 2020 già promette di erogare¹²³. Gli imprenditori agricoli dunque saranno sempre più chiamati a confrontarsi con la gestione dei dati generati dai macchinari e dalle attrezzature di precisione, il che rende necessaria e urgente sia un'azione a monte per assicurare un ruolo da protagonista al mondo della produzione agricola sia un'azione a valle per la definizione della ormai “emersa” questione della *proprietà* dei dati.

L'analisi sin qui svolta ha messo in luce la mancanza di un quadro chiaro circa il regime giuridico applicabile ai dati grezzi agricoli. La normativa sul diritto d'autore e quella sul diritto *sui generis* relativo alle banche dati così come quella sul segreto commerciale presentano di per sé forti limiti.

Attualmente, pertanto, tutto si gioca sul piano contrattuale. Un piano a dir poco insidioso per gli agricoltori.

La cronica debolezza contrattuale che caratterizza la posizione

¹²⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti*, cit., p. 14.

¹²¹ Anche sotto il profilo dell'analisi economica non sembrano ancora esserci i presupposti per individuare una soluzione adeguata, cfr. N. DUCH-BROWN, B. MARTINS, F. MUELLER-LANGER, *The economics of ownership, access and trade in digital area; Digital Economy Working Paper 2017-01; JRC Technical Reports*, cit.

¹²² F. ADORNATO, *L'agricoltura che verrà*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2015, 1, p. 5 ss.

¹²³ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, cit.

degli imprenditori agricoli nella filiera agroalimentare¹²⁴ non li agevola di certo anche nello scenario della economia dei dati e lascia facilmente intendere come pure le relazioni contrattuali inerenti alla “catena del valore dei dati agricoli”, ove gli agricoltori si fronteggiano con operatori indubbiamente più esperti, alcuni dei quali già noti, difficilmente possano avere altra sorte.

Proprio per far fronte a tale situazione stanno nascendo iniziative di autoregolamentazione concernenti l'adozione di codici di condotta e linee guida per la redazione dei contratti aventi ad oggetto i dati agricoli e che mirano a garantire il rispetto di alcuni principi volti a tutelare gli agricoltori¹²⁵. Tali iniziative si registrano anche in Paesi extra-europei, come la Nuova Zelanda¹²⁶ e gli Stati Uniti¹²⁷.

¹²⁴ Diffusamente su questo profilo si v. A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in *I contratti agrari (collana Trattato dei contratti)*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Utet, Torino, 2015.

¹²⁵ Ad esempio, in Olanda il codice di condotta elaborato da BO Akkerbouw, un organismo di coordinamento delle organizzazioni interprofessionali riconosciute nel settore dei seminativi. Si veda altresì la posizione del Copa-Cogeca, Principi essenziali per la raccolta, l'utilizzo e lo scambio dei dati agricoli, cit. Più in generale su tale aspetto v. S. WOLFERT, M.-J. BOGAARDT, L. GE, K. SOMA, C. VERDOUW, *Governance of Data Sharing in Ari-networks: Towards Common Guidelines*, paper presentato alla Conferenza *Forum on Food System Dynamics*, 15 febbraio 2017, Igls, Austria.

¹²⁶ V. il *New Zealand Farm Data Code of Practice*, iniziativa avviata dalla collaborazione di vari *stakeholder* e con il sostegno del *Ministry for Primary Industries*, che detta delle linee guida che ambiscono a garantire un proficuo scambio di dati nell'ambito dell'industria primaria della Nuova Zelanda. Gli aderenti all'accordo sono «organisations that collect, hold, or share data about primary producers and their farming operations». Le linee guida si soffermano su varie questioni tra cui i diritti sui dati, a proposito dei quali precisano che negli accordi debbano essere chiariti quali diritti spettano agli agricoltori sui dati.

¹²⁷ Nel novembre 2014, è stato stipulato un accordo tra alcune delle maggiori organizzazioni del settore agricolo (come l'*American Farm Bureau Federation*) e diverse società fornitrici di tecnologie digitali per il comparto agricolo (nella letteratura americana indicate come *Agriculture Technology Providers*, ATP), denominato *Privacy and Security Principles for Farm Data*. Tale accordo prevede tredici principi che coprono diverse aree: «education; ownership; collection; access and control; notice; transparency and consistency; choice; portability; terms and definitions; disclosure, use, and sale limitation; data retention and availability; contract termination; unlawful or anti-competitive activities; liability and security safeguards». A proposito della proprietà dei dati si legge: «we believe farmers own information generated on their farming operations. However, it is the responsibility of the farmer to agree upon data use and sharing with the other stakeholders with an economic interest, such as the tenant, landowner, cooperative, owner of the precision agriculture system hardware,

Le due ultime esperienze segnalate non si limitano a suggerire dei principî guida da seguire nella redazione dei contratti di cui è parte un agricoltore, ma propongono una sorta di certificazione o di segno distintivo volti ad attestare l'“affidabilità” di quei contraenti che si sono impegnati a rispettare tali linee guida nella redazione dei contratti con gli agricoltori¹²⁸.

Il caso degli Stati Uniti tuttavia mostra tutta la complessità e la difficoltà di comporre i diversi interessi in gioco. Nonostante l'adozione delle citate linee guida e nonostante vi sia un pressoché diffuso riconoscimento *de facto* della *proprietà* dei dati in capo agli agricoltori, la questione sulla protezione dei dati agricoli, sebbene avviata da oltre un trentennio, non è ancora risolta¹²⁹. Lo dimostra l'attuale dibattito nell'ambito della definizione del futuro *Farm Bill*, anch'esso interessato a ricercare una soluzione ai profili qui discussi¹³⁰.

Forse, proprio alla luce delle difficoltà che si riscontrano nelle dinamiche negoziali, vanno lette le molte iniziative a sostegno di *open data* od *open source-data analytics*, che ripropongono nel contesto dei dati o degli strumenti che ne consentono l'analisi il tema dei “beni comuni”¹³¹.

and/or ATP etc. The farmer contracting with the ATP is responsible for ensuring that only the data own or have permission to use is included in the account with the ATP».

¹²⁸ Nel caso della Nuova Zelanda, gli aderenti al codice ottengono una licenza per utilizzare un marchio che certifica il loro rispetto delle regole del *Data Code* nei contratti con gli agricoltori. Nel caso americano è stata realizzata una certificazione *ad hoc* (*Ag Data Transparent*) per le ATP che aderiscono ai principî espressi nell'accordo.

¹²⁹ Anche negli Usa vi è forte dibattito circa l'inadeguatezza della regole giuridiche vigenti rispetto alle questioni dell'accesso e dello trasferimento dei dati non personali *machine-generated*. Tale dibattito è particolarmente acceso in ambito agricolo, stante l'importanza di questo settore, v. bibliografia cit. alla nt. 45.

¹³⁰ V. i lavori condotti nell'ambito delle consultazioni svolte dalla Us House of Representatives Agriculture Committee, reperibili al seguente link: <https://agriculture.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3980>.

¹³¹ V. in merito P. RIBARICS, *Big Data and its impact on agriculture*, cit., p. 34; I.M. CARBONELL, *The ethics of big data in big agriculture*, cit., p. 7; S. WOLFERT, L. GE, C. VERDOUW, M.-J. BOGAARDT, *Big Data in Smart Farming - A review*, cit., p. 76; EU SCAR, *Agricultural Knowledge and Innovation Systems Towards the Future - a Foresight Paper*, cit., p. 66. Si v. inoltre, A. FRASER, *Land grab/data grab*, cit., che sostiene la necessità di introdurre il concetto di «*data sovereignty*» in analogia al concetto di *food sovereignty* (su cui v. L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovranià alimentare”*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2011, 3) per contrastare il fenome-

Non sfugge come nuovamente il settore agricolo stia offrendo validi spunti anche in una prospettiva *de lege ferenda*, permettendo una *anteprima* di alcune delle ipotesi avanzate dalla Commissione europea.

Ma gli spunti non si fermano qui. Un'altra importante occasione di indagine deriva dall'esperienza delle misure volte a contrastare le pratiche commerciali sleali nell'ambito della filiera agroalimentare e più in generale volte a garantirne un migliore funzionamento.

Come è noto, la necessità di affrontare il problema delle pratiche scorrette o abusive si è tradotta in una crescente attenzione, sia a livello nazionale che a livello europeo, verso gli squilibri del potere negoziale tra le parti contraenti che operano lungo la filiera agroalimentare¹³². Sul primo versante, in molti Stati tale attenzione ha dato origine all'adozione di normative *ad hoc* (come è accaduto in Italia, con l'art. 62 d.l. n. 1/2012)¹³³, stante l'assenza di un quadro normativo puntuale a livello europeo¹³⁴. Su questo ultimo fronte,

no dell'appropriazione indebita dei dati «*data grab*», in analogia al fenomeno del *land grab* (su cui v. L. PAOLONI, *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I) messo in atto dalle ATP.

Sul rilievo del legame tra beni comuni e agricoltura v. da ultimo A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni (Una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, 2, I, p. 147 ss.

¹³² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*, COM (2009) 591 def., Bruxelles, 2009; COMMISSIONE EUROPEA, *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, COM (2014) 472 final, Bruxelles, 2014.

¹³³ Sul tema v. *ex multis* A. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e commerciali*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 4; I. CANFORA, *I contratti di coltivazione, allevamento e fornitura*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 3; P. BORGHI, *Nuove forme di azionabilità dei contratti del settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 1; M. GIUFFRIDA, *La nullità virtuale di protezione del contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 1; L. PETRELLI, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 1; E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo e abuso del diritto*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli, 2014; A. GERMANÒ, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in *I contratti agrari (collana Trattato dei contratti)*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Utet, Torino, 2015.

Per una panoramica sulle altre normative nazionali v. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, COM (2016) 32 final, Bruxelles, 2016.

¹³⁴ Come è noto tale problematica è stata affrontata attraverso due direttrici prin-

tuttavia, deve registrarsi, da un lato, una significativa accelerazione verso l'adozione di una soluzione sovranazionale e, dall'altro, una maggiore consapevolezza della necessità di destinare un'attenzione differenziata agli agricoltori¹³⁵.

Sulla base delle sollecitazioni ricevute da alcuni organismi appositamente istituiti per valutare le dinamiche della filiera agroalimentare¹³⁶, oltre che del Parlamento¹³⁷ e del Consiglio dei Ministri¹³⁸, la Commissione ha recentemente avviato i lavori per presentare, nella prima metà del 2018, una proposta di iniziativa legislativa in materia volta altresì a occuparsi, oltre che delle pratiche commerciali sleali, della trasparenza del mercato e della cooperazione tra gli agricoltori (comprendente il fenomeno dell'associazionismo e delle cooperative)¹³⁹. Tale proposta potrebbe costituire un punto di riferimento per un eventuale futuro intervento in materia di pratiche sleali anche nei contratti aventi ad oggetto i dati. Non si nasconde tuttavia l'aspettativa che essa, abbracciando una visione di filiera agroalimentare 4.0, possa di già costituire una soluzione per affrontare gli squilibri di potere negoziale riscontrabili anche in tali contratti.

È importante inoltre evidenziare come la riflessione in atto sulla filiera agroalimentare si occupi anche di dati e di megadati per rile-

cipali: quella della contrattazione collettiva (per mezzo dell'attività delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali) e quella della contrattazione individuale. In merito alla evoluzione della politica del diritto UE sulle pratiche scorrette nella contrattazione inerente alla filiera agroalimentare v. A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare: la legge spagnola n. 12 del 2013*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 386 ss.

¹³⁵ Nota come nonostante il riconoscimento della debole posizione contrattuale ricoperta dagli agricoltori nella filiera, la Commissione non abbia comunque loro destinato un'attenzione diversificata, A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*

¹³⁶ Come l'*High level forum on the better functioning of the Food Supply Chain e l'Agricultural Markets Force - AMTF*, v. AGRICULTURAL MARKETS FORCE, *Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain*, Bruxelles, 2016.

¹³⁷ Si v. da ultimo la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065 (INI)).

¹³⁸ Si v. da ultimo le Conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2016 sul rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare e sulla lotta contro le pratiche commerciali sleali.

¹³⁹ v. COMMISSIONE EUROPEA, *Initiative to improve the food supply chain. Inception Impact Assessment*, 2017, reperibile al seguente link file:///C:/Users/utente/Downloads/PART-2017-328951V1%20(2).pdf.

varne l'importanza ai fini di una maggiore trasparenza del mercato, ritenuta funzionale al conseguimento di molteplici benefici, tra cui il rafforzamento del potere decisionale e negoziale degli agricoltori. Per contrastare la situazione di asimmetria informativa propria della filiera agroalimentare, una delle opzioni al vaglio della Commissione, nell'ambito dell'iniziativa legislativa a cui prima si è accennato, suggerisce un significativo incremento della diffusione di informazioni. La discussione sottesa a tale proposta evidenzia la necessità di diffondere informazioni sempre più complete, accurate e aggiornate – ottenute anche da dati aggregati generati dall'agricoltura di precisione – e soprattutto accessibili agli agricoltori¹⁴⁰.

Sia da questa proposta per un mercato più trasparente, sia da quelle che esprimono una maggiore considerazione per il ruolo rivestito dalle organizzazioni professionali e interprofessionali possono trarsi ulteriori elementi utili anche alla riflessione sulle questioni “critiche” concernenti i dati, alle quali tuttavia le suddette proposte non fanno cenno.

Il fatto che la maggiore diffusione delle informazioni debba essere garantita innanzitutto attraverso un'intensificazione dell'attività di raccolta, aggregazione e disseminazione dei dati da parte della Commissione e degli Stati e, quindi, per mezzo di un più ampio accesso ai dati per finalità pubbliche, accende i riflettori anche su tale questione, forse meno considerata rispetto al tema della *proprietà*, ma non scevra da criticità.

Il riconoscimento di un ruolo più importante alle organizzazioni dei produttori e alle organizzazioni interprofessionali, pure sotto il profilo negoziale, come peraltro da ultimo confermato dal recentissimo *Regolamento Omnibus*¹⁴¹, invita a riflettere sul loro possibile

¹⁴⁰ v. AGRICULTURAL MARKETS FORCE, *Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain*, cit. Evidenzia altresì l'importanza di una maggiore diffusione delle informazioni a favore degli agricoltori L. COSTATO, *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 3.

¹⁴¹ Si tratta del regolamento approvato il 12 dicembre 2017 dal Consiglio, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2018, e che introduce diverse modifiche ai quattro regolamenti di base della PAC (pagamenti diretti, sviluppo rurale, organizzazione comune dei mercati e regolamento orizzontale). Le modifiche inerenti alla OCM prevedono delle novità importanti con riferimento alle relazioni contrattuali, sia sul fronte del potere degli

contributo alla tutela e alla valorizzazione degli interessi degli agricoltori anche nello scenario della *data-driven agriculture*. Del resto, il reg. 1308/2013 già assegna alle organizzazioni interprofessionali compiti funzionali alla trasparenza del mercato che interessano i dati¹⁴². Anche in questa logica possono essere lette le linee guida sui contratti aventi ad oggetto i dati agricoli, a cui prima si è fatto cenno, che sono promosse dalle organizzazioni interprofessionali olandesi¹⁴³. Le organizzazioni dei produttori, così come le organizzazioni interprofessionali, nonché le cooperative agricole, potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella garanzia della accuratezza e veridicità dei dati agricoli, nonché nella fornitura di servizi basati sui dati, nella logica della promozione di nuove forme di agricoltura di servizi, a cui prima si è fatto riferimento.

Sia consentito infine ritornare su un profilo che si è definito centrale nell'approccio giuridico alla economia dei dati per confermarne l'importanza anche in una prospettiva *de lege ferenda*: il passaggio dal paradigma proprietario alla logica dell'accesso ai dati. Ciò ci por-

Stati membri di imporre delle clausole contrattuali per i contratti scritti nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari, sia, in particolare, sul fronte del potere di negoziazione delle organizzazioni dei produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali. Si prevede, ad esempio, di estendere alcune delle attività prerogative delle OP tra cui proprio la negoziazione per conto dei propri aderenti inerente alla cessione dei prodotti agricoli (anche rispetto a certe tipologie di clausole, come quelle relative alle condizioni di ripartizione del valore) a tutti i settori, fatto salvo il giudizio contrario delle Autorità *antitrust* nazionali.

Per un approfondimento sul potere negoziale delle associazioni dei produttori e sui contratti delle filiera agroalimentare, v. da ultimo, *ex multis*, A. JANNARELLI, *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 *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 3 ss.; L. RUSSO, *I contratti della filiera agroalimentare nel quadro della nuova politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 470 ss.; A. JANNARELLI, *L'associazionismo dei produttori agricoli e la pianificazione della produzione lattiera nei regg. 558 e 559/2016 della Commissione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 340 ss. Sulla criticità degli interventi delle Autorità nazionali, v. A. JANNARELLI, *La segnalazione AS1266 del 22 marzo 2016 tra Politica agricola comunitaria e politiche dell'Autorità nazionale antitrust: cronache (amare) dal Bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 182 ss.

¹⁴² V. art. 157 del reg. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

¹⁴³ V. *supra* nt. 126.

ta, innanzitutto, ad esprimere dubbi in merito all'introduzione di un nuovo diritto di esclusiva sui dati, ancorché riconosciuto in capo al "produttore" di essi, così come rivendicato dagli agricoltori, per un duplice ordine di motivi. Da un lato, perché, esso, come formulato nella proposta della Commissione, non comporta automaticamente un simile risultato. Ciò si verifica solo qualora la persona che utilizza i macchinari sia lo stesso agricoltore; ipotesi esclusa, ad esempio, nel caso in cui ci si avvalga di contoterzisti, scenario alquanto possibile nell'agricoltura di precisione¹⁴⁴. Dall'altro, il riconoscimento di un tale diritto non esclude che, proprio in ragione della debolezza contrattuale degli agricoltori, la controparte interessata ai dati (ad esempio il fabbricante dei macchinari) imponga, per mezzo di clausole contrattuali, il rilascio di una licenza esclusiva e senza *royalty*¹⁴⁵, spostando di nuovo l'attenzione sulle criticità inerenti ai profili negoziali di cui poc'anzi si è discusso.

Il riconoscimento di un diritto di esclusiva dunque non sembra risolvere i timori degli agricoltori.

L'attenzione deve essere posta semmai su soluzioni alternative, come quelle, per esempio, che nella logica dell'accesso ai dati, prescindono dal considerare chi è proprietario o utilizzatore del macchinario, ma guardano alla posizione di colui che ha un legittimo interesse a usare i dati per scopi attinenti all'ottenimento di servizi che derivano dalla loro analisi¹⁴⁶.

Non esiste ad oggi una risposta univoca al problema della protezione e dello sfruttamento economico e commerciale dei dati agricoli

¹⁴⁴ Si pensi all'impiego dei droni, i quali necessitano per il loro utilizzo di un operatore opportunamente addestrato.

¹⁴⁵ In questo senso, v. J. DREXL, R.M. HILTY, J. GLOBOCNIK, F. GREINER, D. KIM, H. RICHTER, P.R. SLOWINSKI, G. SURBLYTE, A. WALZ, K. WIEDEMANN, *Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 26 April 2017 on the European Commission's "Public consultation on Building the European Data Economy"*, in *Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper No. 17-08*, 2017, p. 10.

¹⁴⁶ Questo potrebbe essere il caso dell'agricoltore che si rivolge a terzi per richiedere lo svolgimento di alcune pratiche agricole di precisione nell'ambito della propria azienda. Tale soluzione, che riconosce un diritto di accesso non rinunciabile, è suggerita da *op. ult. cit.*, p. 11 ss.

non personali generati dai macchinari e dalle attrezzature impiegate nell'agricoltura di precisione. La partita è ancora aperta. Per vincere la sfida il mondo agricolo ha necessità di riorganizzare le proprie fila e “padroneggiare” le molte opportunità offerte dalla digitalizzazione.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIANA STRAMBI

LA QUESTIONE DELLE TERRE INCOLTE E ABBANDONATE E LE LEGGI SULLE “BANCHE DELLA TERRA”

SOMMARIO: 1. I corsi e i ricorsi storici dell'intervento legislativo sulle terre incolte. – 2. Il recupero dei terreni incolti e abbandonati: le ragioni di oggi... come quelle di ieri. – 3. Le banche regionali della terra: la promozione dell'accesso alla terra e della mobilità fondiaria come strumento di recupero dei terreni incolti e abbandonati. – 4. I terreni agricoli e forestali iscrivibili nelle banche regionali della terra ai fini dell'assegnazione. – 5. L'«occupazione temporanea» delle terre incolte preordinata all'assegnazione: il caso della Toscana. – 6. La «Banca delle terre agricole» dell'ISMEA e «la Banca delle terre abbandonate o incolte» del Mezzogiorno. – 7. Osservazioni conclusive.

1. La “concessione delle terre incolte” è un antico istituto del diritto agrario italiano¹. Nato nel primo dopoguerra, è stato più volte ridisegnato nel corso del Novecento in considerazione delle esigenze politiche, economiche e sociali a cui il legislatore di volta in volta ha inteso far fronte, fino ad acquisire specifica veste e maggiore organicità con la legge statale n. 440 del 1978, ancora oggi in vigore².

¹ Parla delle terre incolte come di un «tema antico che vive oggi una stagione nuova», E. CASADEI, *Problemi di costituzionalità e prospettive di riforma della legislazione sulle terre incolte*, in *Giur. agr. it.*, 1978, p. 473.

Per la configurazione della concessione di terre incolte in termini di «istituto» di diritto agrario, cfr., fra gli altri, E. ZANETTI VITALI, *Concessione di terre incolte o insufficientemente coltivate: problema del contratto imposto ed i limiti all'autonomia privata*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, p. 462; F. DE SIMONE, *L'assegnazione delle terre incolte*, Napoli, 1982, *passim*; E. ROMAGNOLI, voce «Diritto agrario», in *Dig. it. quarto*, sez. VI, Agg. 1990, p. 5; ma v. già A. CARROZZA, *Gli strumenti negoziali dell'intervento pubblico in agricoltura a scopo di avvaloramento e popolamento delle terre incolte o insufficientemente coltivate (funzione e struttura)*, in *Gli istituti del diritto agrario*, vol. I, Milano, 1962, p. 123 ss. In precedenza, si è interrogato sul «ramo della scienza del diritto» a cui ricondurre l'istituto della concessione di terre incolte», G. LANDI, *Concessione di terre ai contadini*, Milano, 1947, p. 27 ss., il quale, dopo aver inquadrato l'istituto nello «schema generale dei trasferimenti coattivi del potere di amministrazione relativo a determinati beni o anche ad un intero patrimonio» (*ivi*, p. 26, corsivo dell'A.), propende per la sua inclusione fra gli istituti di diritto amministrativo.

² Su cui v. il *Commentario alla legge 4 agosto 1978, n. 440*, a cura di M. COSTANTINO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1978, fasc. III, p. 521 ss.

L'istituto, così come inizialmente configurato, ha rappresentato un esempio emblematico dell'intervento pubblico in agricoltura con finalità economica e sociale autorevolmente identificata nell'«avvaloramento e popolamento del suolo agrario»³. Sia la legislazione di emergenza del primo

Sulla legislazione speciale in materia di concessione di terre incolte che, con alterne vicende, caratterizza il periodo che va dalla prima guerra mondiale al secondo dopoguerra si veda, per la dottrina dell'epoca, S. PUGLIATTI, *L'occupazione e l'amministrazione coattiva delle terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1936, p. 7 ss. (poi nel volume *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, p. 53 ss.); A. MOSCHELLA, voce *Terreni incolti*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. XII, Torino, 1940, p. 145 ss.; G. LANDI, *op. cit.*, *passim*; A. LATESSA, *L'assegnazione di terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, 1951, I, p. 195 ss.; C. VITTA, *Principi fondamentali sulla concessione di terre incolte ai contadini*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 8 ss.; C. LESSONA, *Decadenza della concessione di terre incolte*, in *Atti del III Congresso di diritto agrario*, Milano, 1954, p. 852 ss.

Più recentemente, oltre alla letteratura citata *supra*, in nota 1, si veda, senza pretesa di esaustività, A. MOSCHELLA, voce «Terre incolte (concessione di)», in *Noviss. Dig. it.*, XIX, Torino, 1973, p. 152 ss.; G. ROMANO, *Tendenze e prospettive della legislazione sulle terre incolte*, in *Giur. agr. it.*, 1977, p. 199 ss.; F. ADORNATO, *Concessione di terre incolte e funzione sociale della proprietà privata*, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, p. 253 ss.; A. PRINCIGALLI, *I beni destinati dallo Stato alla produzione: le terre incolte e mal coltivate*, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, p. 275 ss.; A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, in *Diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, p. 360 ss.; D. BELLANTUONO, *La nuova legge per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, p. 681 ss.; A. JANNARELLI, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte (a proposito di un recente progetto di legge)*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1978, p. 433 ss.; *Id.*, *Orientamenti della legislazione francese in materia di terre incolte*, in *Nuovo dir. agr.*, 1979, p. 201 ss.; A. GRASSO, *Considerazione sulla vigente legislazione in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, p. 235 ss.; N. MARZONA, *L'assegnazione delle terre incolte secondo la legge n. 440 del 1978*, in *Le Regioni*, 1979, p. 320 ss.; E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, p. 48 ss.; *EAD.*, *Legislazione sulle terre incolte e cooperazione*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1980, p. 559 ss.; M. VANNUCCI, *I poteri delle Regioni in materia di terre incolte e la legge n. 440 del 1978*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 533 ss.; I. CACCIAVILLANI, *Il recupero delle terre incolte nella legge statale cornice (440/1978) e nella legislazione regionale*, in *Giust. civ.*, 1983, p. 322 ss.; A. CLARIZIA, voce «Terre incolte (concessione di)», in *Enc. giur.*, 1994, vol. XXXI, p. 1; N. GULLÀ, «*Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo*»: per una rilettura dell'art. 44 *Cost.* (dalla legislazione nazionale sulla concessione delle terre incolte alla normativa comunitaria sul «set-aside»), in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 75 ss.; A. BOETTI, voce «Terre incolte (concessione di)», in *Dig. it. Quarto*, sez. civ., XIX, 1999, p. 321 ss.; E. CRISTIANI, *La legislazione sulle terre incolte*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 3^a ediz., 2003, p. 560.

Cfr., inoltre, F. ADORNATO, *Terre incolte*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, p. 269 ss. e spec. p. 270 ss., dove ricorda come le tensioni sociali legate alla rivendicazione di terre incolte e alla lotta al latifondo ispirarono il dibattito politico e dettero vita a specifici disegni di legge già a fine '800 (*ivi* ampia bibliografia).

³ A. CARROZZA, *Gli strumenti negoziali dell'intervento pubblico in agricoltura...*, cit., pp. 126-127, il quale individua tre gruppi di «atti di assegnazione di terre» in senso lato ed anzi latissimo», con «funzione» sostanzialmente identica, ma «struttura» diversa: «le assegnazioni di terre aventi natura di concessione amministrativa» in senso proprio, esemplificate dalle assegnazioni di terre coloniali dei primi decenni del '900; «le assegnazioni aventi natura di contratto», esemplificate dall'assegnazione delle terre espropriate a scopo di riforma, secondo le leggi di riforma fondiaria cc.dd. Sila (legge 12 maggio 1950, n. 230) e stralcio (legge

dopoguerra sia la legislazione del secondo dopoguerra miravano, infatti, a soddisfare il «medesimo bisogno sociale di quasi legittimare con misure straordinarie o di prevenire quelle occupazioni arbitrarie di latifondo estensivo, che erano causate dall'eccessiva pressione di manodopera bracciantile disoccupata o sottoccupata»⁴. In proposito, la dottrina riconosceva in questo fenomeno l'espressione del processo di maturazione, in Italia, di «un principio generale che conduce alla trasformazione del contenuto del diritto dominicale sulla terra coltivabile: se il proprietario coltiva male o non coltiva affatto, né si cura di provvedere a che altri in sua vece attui uno sfruttamento razionale del suolo, dalla sua negligenza o incapacità deriva un indebolimento della tutela giuridica preordinata a suo vantaggio ed egli rimane esposto ad essere espropriato, se non della proprietà, dell'impresa...»⁵.

Proprio l'incidenza sul regime di proprietà della terra e, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la legittimità costituzionale di tale incidenza sono alcune delle principali questioni dibattute intorno alla disciplina della concessione di terre incolte. L'interesse della dottrina dell'epoca per questa prima fase di legislazione, peraltro, è dimostrato dall'ampia letteratura esistente, anche a commento delle diverse pronunce giurisprudenziali che hanno riguardato sia i provvedimenti di concessione della pubblica amministrazione sia la normativa che si è susseguita nel tempo⁶.

21 ottobre 1950, n. 841); «le assegnazioni aventi origine da un atto amministrativo costitutivo di rapporto fra privati», esemplificate appunto da «concessioni di terre incolte ai contadini», ai sensi, prima, delle legislazioni di emergenza degli anni 1915-1921 e, poi, del d.l. 19 ottobre 1944, n. 279, e della legge 18 aprile 1950, n. 199 (*ivi*, spec. p. 196 ss.).

⁴ A. CARROZZA, *Gli strumenti negoziali dell'intervento pubblico in agricoltura...*, cit., pp. 168-169.

⁵ A. CARROZZA, *op. ult. cit.*, p. 169. Cfr., in proposito, S. PUGLIATTI, *L'occupazione e l'amministrazione coattiva delle terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, pp. 28-29 (poi, nel volume su *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., pp. 78-79), laddove evidenzia come «l'affermazione sempre più netta dell'interesse pubblico alla coltivazione delle terre» nel periodo bellico (I conflitto mondiale) e post-bellico è tale da indurre «i rappresentanti dell'Amministrazione statale» a non «rimanere inerti di fronte al fenomeno della mancata coltivazione che direttamente vulnera il pubblico interesse», emanando provvedimenti che rendano possibile tale coltivazione, quindi non necessariamente di espropriazione, ma diretti a sottrarre «al coltivatore negligente (non importa se proprietario o conduttore) ... la disponibilità del fondo» per darne «il possesso... a chi meglio potrà provvedere alla coltivazione...».

⁶ Per un esame della giurisprudenza relativa alla legislazione precedente alla legge n. 440 del 1978, oltre alla letteratura richiamata *supra*, in nota 2, cfr. F. LIGABUE, *L'assegnazione di terre incolte ai contadini*, in *Riv. dir. agr.*, 1950, p. 72 ss.; p. DI PACE, *Rassegna di giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia agricola dal 1° luglio al 31 dicembre 1951*, in *Riv. dir. agr.*, 1951, spec. p. 127 ss.; G. LANDI, *Il sistema dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali nella concessione di terre incolte ai contadini*, in *Foro it.*, 1951, III, c. 11; Id., *Orientamenti della Suprema Corte di Cassazione in materia di concessioni di terre incolte*, in *Riv. trim. dir.*

In seguito, però, l'istituto è progressivamente caduto in desuetudine⁷, soprattutto a causa del cambiamento delle scelte politico-economiche, che progressivamente sono state orientate verso la riforma fondiaria e la diffusione della piccola proprietà⁸. Sennonché, negli anni '70 esso è «risorto», grazie al verificarsi di «condizioni altrettanto eccezionali» di quelle che lo avevano visto nascere: la crisi economica e la crescente disoccupazione hanno, infatti, contribuito a rilanciarne la «funzionalità»⁹. L'avvio della legislazione regionale¹⁰, la legge quadro n. 440 del 1978 sull'utilizzazione

pubbl., 1953, p. 773 ss.; C. VITTA, *Principi fondamentali sulla concessione di terre incolte ai contadini*, cit., p. 8 ss.

⁷ Parla di istituto che «nell'ultimo ventennio ... sembrava avviato alla più completa desuetudine», A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, cit., p. 374. Cfr., in tal senso, anche G. ROMANO, *Tendenze e prospettive della legislazione sulle terre incolte*, cit., p. 204; E. CASADEI, *Problemi di costituzionalità e prospettive di riforma della legislazione sulle terre incolte*, cit., p. 476, e A. CLARIZIA, voce «Terre incolte (concessione di)», cit., p. 1. Si esprime nel senso di una «sostanziale inapplicazione» della normativa sulle terre incolte negli anni '50-'60, F. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 280, poi ripreso da A. BOETTI, voce «Terre incolte (concessione di)», cit., p. 324.

⁸ In proposito, v. A. JANNARELLI, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte...*, cit., p. 435, laddove evidenzia come «la legislazione sulle terre, rispondendo a esigenze del tutto eccezionali, doveva perdere molto della sua incidenza con l'approvazione della riforma agraria e l'inizio del grande esodo di masse contadine verso il triangolo industriale del nord». L'A. aggiunge che dalla lettura dei repertori di giurisprudenza si evince «la scomparsa del fenomeno e della litigiosità a partire dall'inizio degli anni settanta: d'altra parte le controversie emerse nella seconda metà degli anni cinquanta hanno avuto ad oggetto prevalentemente la proroga piuttosto che la costituzione di nuove concessioni» (*ivi*, nota 5, pp. 435-436).

⁹ Così A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, cit., p. 374, da cui sono tratte le parole virgolettate.

¹⁰ Cfr., ad esempio, la legge reg. Puglia 2 marzo 1974, n. 17; la legge reg. Marche 12 novembre 1974, n. 38; la legge reg. Abruzzo 24 gennaio 1975, n. 13; la legge reg. Campania 28 aprile 1975, n. 23. Per una disamina delle prime leggi regionali in materia di terre incolte, cfr. p. RECCHI, *Rassegna di legislazione regionale sulle concessioni di terreni incolti e insufficientemente coltivati*, in *Nuovo dir. agr.*, 1976, p. 295 ss.

Parla di «disegno riformatore perseguito dalle Regioni», A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 444, il quale evidenzia come le normative regionali «costituiscono... il coerente sviluppo della diversa impostazione del problema delle terre incolte. La necessità del razionale sfruttamento di queste terre... costituisce obiettivo primario dell'intervento pubblico nella economia, la cui attuazione va affidata agli organi regionali». I «provvedimenti in materia», infatti, «pur richiamandosi alla disciplina contenuta nella legislazione nazionale [del 1944-1950], introducono elementi difficilmente conciliabili con la preesistente normativa, e in qualche caso tendono alla ridefinizione complessiva degli obiettivi da perseguire in materia di terre incolte...» (p. 438). Per una posizione critica nei confronti della legislazione regionale precedente la legge quadro n. 440 del 1978, cfr. A. CARROZZA, *op. ult. cit.*, p. 381, laddove parla di «stravaganze della legislazione regionale». In generale, comunque, è pacifico in dottrina il riconoscimento del contributo della legislazione regionale alla «riapertura della problematica» delle terre incolte (così M. VANNUCCI, *I poteri delle Regioni in materia di terre incolte e la legge n. 440 del 1978*, cit., p. 536) e al maturare della decisione di un intervento legislativo da parte dallo Stato.

delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate¹¹, e la successiva ondata di leggi regionali di dettaglio¹² hanno, da un lato, individuato nell'«assegnazione»¹³ di terre incolte o abbandonate uno strumento per favorire l'assorbimento della manodopera in eccesso, non solo nel settore agricolo, e, dall'altro, determinato l'evoluzione nelle finalità di questo strumento, in quanto l'assegnazione delle terre incolte è stata inserita nella «più generale programmazione dell'assetto del territorio, per soddisfare esigenze non solo di utilizzazione delle risorse agricole, ma anche di sistemazione forestale ed idrogeologica a tutela dell'ambiente»¹⁴.

Durante questa seconda fase legislativa la dottrina ha saputo cogliere gli aspetti salienti della rinascita dell'istituto, evidenziandone quelli innovativi ma anche i più controversi: il «graduato impadronirsi» dell'istituto da parte della legislazione regionale¹⁵, con i connessi profili di legittimità costituzionale soprattutto relativi a ogni interferenza regionale nella discipli-

¹¹ Sulle novità introdotte dalla legge n. 440 del 1978 rispetto alla legislazione statale precedente, cfr., oltre al *Commentario* a cura di M. Costantino, citato, D. BELLANTUONO, *La nuova legge per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, cit., p. 681 ss.; E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento...*, cit., spec. p. 53 ss., e F. DE SIMONE, *L'assegnazione delle terre incolte*, cit., spec. p. 38 ss.

¹² Sulla competenza regionale in materia di terre incolte, cfr., per tutti, M. VANNUCCI, *op. cit.*, p. 533 ss. (*ivi* anche ampia bibliografia), in particolare laddove rileva come gli «spazi assai esigui [concessi] alla potestà normativa delle Regioni» dalla legge n. 440 del 1978 abbiano determinato una «tendenza volta a superare le "strettezze" imposte al loro operare... e ad ampliare al massimo – talvolta al di là del disposto della legge n. 440 – i propri poteri di intervento» (*ivi*, pp. 548-549). Per una prima ricognizione delle leggi regionali attuative della legge n. 440 del 1978, cfr. I. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, p. 326 ss.

¹³ È pressoché pacifico in dottrina che la terminologia adottata dalla legge n. 440 del 1978 («assegnazione») sia più appropriata rispetto a quella adottata nella legislazione precedente («concessione»). In particolare, hanno evidenziato come il termine «concessione» non fosse utilizzato in senso tecnico, cioè inteso come trasferimento al privato di un diritto o potere della pubblica amministrazione, perché il provvedimento amministrativo attribuiva ad un privato il diritto d'uso su un terreno di cui un altro privato manteneva la titolarità, dunque si operava un trasferimento di un diritto da un privato all'altro, G. LANDI, *Concessioni di terre incolte ai contadini*, cit., p. 33; A. CARROZZA, *Gli strumenti negoziali dell'intervento pubblico in agricoltura...*, cit., p. 173 ss.; A. MOSCHELLA, voce *Terre incolte (concessione di)*, cit., p. 157.

¹⁴ Così A. CLARIZIA, *op. cit.*, p. 1. Cfr., in proposito, A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 438, nota 9, laddove contrappone alla tesi di BALZANI, *Il mito delle terre incolte*, in *Nord e Sud*, 1978, n. 1, p. 278 ss., secondo cui il problema delle terre incolte andrebbe delimitato in ragione della marginalità dei terreni, quella in base alla quale tale problema «può costituire il banco di prova di una politica del diritto nel settore agricolo che si indirizzi sempre di più verso forme di indirizzo e controllo dell'impresa agricola», recuperando «in pieno la funzione sociale della proprietà dei beni produttivi e realizz[ando] forme di controllo sull'attività produttiva dell'impresa agricola» (p. 438, nel testo).

¹⁵ Le parole virgolettate sono tratte da A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, cit., p. 375. In proposito, cfr., fra gli altri, M. VANNUCCI, *op. cit.*, p. 533 ss.; I. CACCIAVILLANI, *Il recupero delle terre incolte nella legge statale cornice...*, cit., p. 322 ss.

na civilistica dei rapporti fra privati¹⁶; l'apparente contrasto con l'indirizzo assunto dalla politica agricola comune dell'epoca diretto a promuovere il ritiro della produzione delle terre destinate a colture eccedentarie¹⁷; l'esame dell'istituto, ormai privato degli aspetti sanzionatori nei confronti del proprietario assenteista, alla luce degli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione¹⁸; l'applicazione della disciplina dell'affitto di fondo rustico al rapporto fra proprietario e assegnatario¹⁹.

Non a caso, lo strumentario adottato per regolamentare il recupero delle terre incolte, abbandonate e insufficientemente coltivate è stato letto come una conferma del riconoscimento del «diritto agrario come territorio di avanguardia, dove si provano nuove soluzioni e principi»²⁰.

Dopo il fervore scientifico degli anni '80-'90, animato anche da una vivace giurisprudenza²¹, l'attenzione per l'istituto è andata di nuovo len-

¹⁶ Cfr., fra gli altri, A. JANNARELLI, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte*, cit., p. 445 ss.; E. CASADEI, *op. cit.*, 1978, p. 489 ss.; A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, cit., pp. 383-384; E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte...*, cit., p. 52 ss.

¹⁷ Cfr., ad esempio, F. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 288 ss.; F. DE SIMONE, «Vetera et nova» sulle terre incolte, in *Giur. agr. it.*, 1984, p. 85 ss.; ID., *Assegnazione di terre incolte, set-aside e affitto*, in *Dir. giur. agr.*, 1992, p. 529 ss.; N. GULLÀ, «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo»..., cit., p. 89 ss.; A. SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli, 1996, p. 73 ss.; A. BOETTI, *op. cit.*, p. 326 ss.; E. CRISTIANI, *op. cit.*, pp. 565-566.

¹⁸ Cfr., *ex multis*, F. DE SIMONE, *L'assegnazione delle terre incolte*, cit., spec. cap. II e IV; F. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 277 ss.; N. GULLÀ, «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo»..., cit., p. 89 ss.

¹⁹ Cfr. in particolare, A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, spec. p. 458 ss.; E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte...*, cit., spec. p. 92 ss.; EAD., *Legislazione sulle terre incolte e cooperazione*, cit., spec. p. 572 ss.; E. ZANETTI VITALI, *op. cit.*, p. 462 ss.; F. DE SIMONE, *op. ult. cit.*, cap. IV.

²⁰ Le parole virgolettate, di N. IRTI, *Diritto agrario italiano*, Torino, 1978, p. VI, sono richiamate, in quanto condivise, da F. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 270, nota 14, insieme a quelle di E. ROOK BASILE, *Rapporto tra agricoltura e industria: gli accordi economici in agricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1990, p. 213, che attribuiscono al diritto agrario il ruolo di «pioniere nella dialettica di diritto conservatore e diritto innovatore», nella ricerca «di strumenti e congegni normativi maggiormente rispondenti alle istanze della società».

²¹ Cfr., ad esempio, TAR Lazio, 2 dicembre 1981, n. 1004, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, p. 271 ss., con nota di F. ADORNATO; TAR Liguria, 23 giugno 1983, n. 405, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, p. 153, con segnalazione di M.P. RAGIONIERI; Corte Cost. 10 ottobre 1983, n. 301, in *Giur. agr. it.*, p. 83 ss., con nota di F. DE SIMONE, e in *Foro it.*, 1984, I, 7, con nota di D. BELLANTUONO; Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 1983, n. 840, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, p. 699, con segnalazione di F. ADORNATO; TAR Toscana, 29 agosto 1984, n. 700, in *Giur. agr. it.*, 1986, p. 434, con nota di A. SALONIA; Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 1985, n. 657, in *Foro it.*, 1986, III, 8, con nota di D. BELLANTUONO; TAR Lazio 28 gennaio 1985, n. 96, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, p. 499 ss., con nota di AGUJARI; TAR Puglia-Bari, 10 febbraio 1986, n. 77, in *Giur. agr. it.*, 1987, p. 432 ss., con nota di D. LA MEDICA; Cass. civ., 30 ottobre 1990, n. 10486, in *Giur. agr. it.*, 1991, p. 461; Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 1992, n. 795, in *Dir. giur. agr.*, 1992, p. 85; TAR Toscana, Sez. II, 19 maggio 1994, n. 184, in *Dir. giur. agr.*, 1995, p. 122, con

tamente scemando, prima, a causa della scarsa e difficoltosa applicazione delle leggi regionali e, in seguito, della abrogazione esplicita di molte di esse nel corso di questo inizio di XXI secolo²², nel contesto delle iniziative di riordino e di semplificazione normativa adottate dalle Regioni. Tanto che si è parlato di «fallimento» anche di questa fase legislativa dedicata al recupero delle terre incolte e abbandonate²³.

Non stupisce, allora, che i principali manuali di diritto agrario attualmente in uso nel mondo accademico conservino solo una traccia dell'istituto, ricordandone gli «scarsi risultati»²⁴ e la «scarsa applicazione»²⁵.

Tuttavia, la vicenda italiana della legislazione sulle terre incolte e abbandonate non può ritenersi definitivamente conclusa. Recentemente, infatti, si è assistito ad un rinnovato interesse verso questo tema²⁶, che vede

nota di F. DE LISI; TAR Toscana, 24 marzo 1999, n. 266, in *Foro amm.*, 2000, p. 180; TAR Liguria, Sez. II, 30 ottobre 2000, n. 945, in *Dir. giur. agr.*, 2002, p. 67 ss. (massima); Trib. Roma, Sez. spec. agr., 8 maggio 2001, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2001, p. 264 ss., con nota di N. RAUSEO.

²² Cfr., ad esempio, la legge reg. Marche 19 marzo 1980, n. 16, «Utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate delega di funzioni amministrative ai comuni», abrogata dalla legge reg. 18 aprile 2001, n. 10, di semplificazione del sistema normativo regionale; la legge reg. Lombardia 3 ottobre 1981, n. 61, «Norme di attuazione della legge 4 agosto 1978, n. 440, per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate», abrogata dalla legge reg. 22 luglio 2002, n. 15, sulla semplificazione legislativa; la legge reg. Veneto 11 aprile 1980, n. 30, «Recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate», abrogata dalla legge reg. 13 agosto 2004, n. 18, sull'abrogazione di norme regionali del settore primario; la legge reg. Toscana 3 novembre 1979, n. 53, «Norme di attuazione della legge 4 agosto 1978, n. 440 per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate», abrogata dalla legge reg. 23 luglio 2009, n. 40, di semplificazione e di riordino normativo; la legge reg. Emilia Romagna 26 ottobre 1979, n. 37, «Utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate – delega di funzioni amministrative alle Province», abrogata dalla legge reg. 16 luglio 2015, n. 10, «collegato alla legge comunitaria regionale 2015 – abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali». L'abrogazione della legge reg. Puglia 17 luglio 1981, n. 41, «Utilizzazione di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate in attuazione della legge nazionale 4 agosto 1978, n. 440», rientra invece nella politica di contenimento della spesa pubblica regionale, in quanto è avvenuta ad opera dell'art. 12, comma 1-bis, n. 9), legge reg. 13 dicembre 1999, n. 32, sulla «Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1999» (aggiunto dall'art. 39, legge reg. 12 aprile 2000, n. 9), dedicato alle abrogazioni di norme in materia di aiuti alle imprese.

²³ In questi termini, D. BELLANTUONO, *Il diritto dell'agricoltura nel nuovo secolo, in Il dir. dell'agric.*, 2007, p. 20, il quale rileva «il mancato appagamento di coloro che chiedevano di coltivare i terreni agricoli altrui pagando un corrispettivo accettabile, e tale da garantire una adeguata remunerazione, e tanto si verificò forse anche perché di terre incolte o insufficientemente coltivate ve n'erano ben poche, guardandosi piuttosto alla riforma dei contratti agrari».

²⁴ L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 4^a ediz., Milano, 2015, p. 31.

²⁵ A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 8^a ediz., Torino, 2016, p. 157.

²⁶ A. GERMANÒ, *op. cit.*, p. 158, parla in proposito di «una sorta di *revirement*» della legislazione sulle terre incolte e abbandonate.

ancora protagoniste le Regioni, comprese quelle che avevano deciso di abrogare le proprie leggi degli anni '70 e '80 in materia.

Questa ulteriore «nuova stagione» legislativa si caratterizza per l'inquadramento dell'intervento per il recupero delle terre incolte e abbandonate nel più ampio contesto della disciplina delle cosiddette banche regionali della terra²⁷, vale a dire di uno strumento diretto a favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di terreni agricoli e forestali, al fine di perseguire una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali, integranti quelli di cui alla legge statale del 1978, fra i quali spiccano l'aumento del reddito nelle

²⁷ A conferma della nuova sensibilità delle Regioni nei confronti della questione del recupero delle terre incolte e abbandonate, occorre menzionare le recenti iniziative di Regioni che non hanno (almeno finora) istituito la banca della terra. Si tratta della Regione Friuli Venezia Giulia e del Piemonte. Nel primo caso, con legge reg. 16 giugno 2010, n. 10, «Interventi di promozione per la cura e conservazione finalizzata al risanamento e al recupero dei terreni incolti e/o abbandonati nei territori montani», la Regione, per perseguire gli obiettivi di cui alla legge n. 440 del 1978, stanziando finanziamenti a favore dei Comuni ricadenti in zone montane, da destinare a interventi consistenti «nell'eventuale taglio degli alberi, nel decespugliamento, nella trinciatura, nella fresatura, nello sfalcio e in quant'altro necessario e/o utile a rendere utilizzabile anche a fini agricoli i terreni oggetto degli interventi, nonché nella pulizia dei bordo strada per l'ottenimento di una migliore visibilità finalizzata alla sicurezza stradale» (art. 2, comma 1^o, lett. d). Nel caso della Regione Piemonte, la legge 2 novembre 2016, n. 21, «Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali», pur procedendo all'abrogazione della legge regionale 17 ottobre 1979, n. 61, di attuazione della disciplina statale sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate e insufficientemente coltivate (art. 14), non abdica alla funzione di assegnazione delle terre incolte e abbandonate o insufficientemente coltivate di cui alla legge n. 440 del 1978, in quanto essa è delegata ai Comuni, indicando come prioritaria la gestione collettiva dei terreni agricoli e forestali. In questo caso, quindi, è stata intrapresa una strada diversa rispetto a quella della maggior parte delle Regioni italiane: anziché promuovere la mobilità fondiaria attraverso l'istituzione di una banca regionale della terra, si è preferito intervenire per ridurre la frammentazione e i problemi dimensionali dei terreni, quali cause principali dell'abbandono in aree marginali e montane, attraverso la promozione della costituzione di «associazioni fondiarie», cioè fra proprietari di terreni pubblici o privati al fine di una gestione collettiva di essi. In particolare, è previsto un contributo per le spese di costituzione di tali associazioni e priorità nella concessione dei finanziamenti per gli interventi di miglioramento fondiario. D'altronde, la legge si apre con la dichiarazione di impegno della Regione nella promozione dello «sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali attraverso il razionale utilizzo del suolo agricolo e il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni agricoli incolti e abbandonati» (art. 1) e con il riconoscimento «nell'associazionismo fondiario [di] uno strumento per il miglioramento dei fondi e per la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione ed il consolidamento di nuove imprese agricole».

Per una ricognizione delle principali iniziative delle Regioni e private (es. il progetto «Banca della Terra» di Legacoop Agroalimentare Toscana, su cui v. <http://www.labanca dellaterra.it>), cfr. A. POVELLATO – F. VANNI, *Nuovi strumenti per le politiche fondiarie. Banca della terra e associazioni fondiarie*, in *Agriregionieuropa* (www.agriregionieuropa.univpm.it), 2017, n. 49.

aree rurali, il ricambio generazionale, la ricomposizione e il riordino fondiario, la tutela del paesaggio²⁸.

È su tali iniziative regionali che si intende focalizzare l'attenzione nel prosieguo del presente scritto, evidenziandone la *ratio*, gli elementi innovativi, ma anche le criticità che già si possono evincere con specifico riferimento all'obiettivo del recupero delle terre incolte e abbandonate, nonostante si tratti, nella maggior parte dei casi, di normative ancora in attesa di disciplina attuativa e quindi di strumenti ancora non operativi. In questo contesto, particolare attenzione sarà dedicata al caso della Regione Toscana, poiché, oltre ad avere fatto da apripista sul piano normativo, registra già le prime assegnazioni di terre iscritte nella banca regionale. Nella parte finale, poi, verrà svolta qualche considerazione sulle recenti normative statali sulla «Banca delle terre agricole» dell'ISMEA e sulla «Banca delle terre abbandonate o incolte» del Mezzogiorno, onde individuare gli elementi di analogia e di diversità rispetto alle discipline adottate a livello regionale, prospettando il rischio – e con ciò si anticipano le conclusioni – che gli interventi statali possano creare confusione o addirittura inficiare l'efficacia operativa degli omonimi strumenti istituiti dalle Regioni.

2. In termini molto sintetici, è possibile individuare due ordini di ragioni alla base della scelta delle Regioni di tornare ad occuparsi del tema della terra e, in particolare, del suo abbandono: il primo, a carattere economico-sociale, trova fondamento in questioni prettamente nazionali; il secondo, a carattere ambientale, trova fondamento nelle iniziative dell'Unione europea.

Partendo dal primo, i dati preoccupanti emersi nell'ultimo censimento generale dell'agricoltura del 2010 e nelle successive rilevazioni statistiche condotte a scala locale hanno evidenziato, tra i principali problemi dell'agricoltura e delle aree agricole italiane, il perdurare: della tendenza alla riduzione delle aziende agricole e (a causa dell'abbandono dell'attività e dell'e-

²⁸ L'affermazione riportata nel testo tiene conto delle finalità elencate dall'art. 1 della legge n. 440 del 1978, ma, per completezza, è opportuno precisare che tale legge prevede che nell'assegnazione sia data precedenza «alle aziende coltivatrici singole o associate a fini dell'ampliamento aziendale, alle cooperative, alle società semplici costituite fra imprese familiari coltivatrici per l'esercizio delle attività agricole, ai giovani e alle cooperative costituite ai sensi della legge 1° giugno 1977, n. 285». Dunque, molti degli obiettivi oggi esplicitati dalle normative sulle banche regionali della terra erano già considerati prioritari dal legislatore statale del 1978. Con riferimento all'assegnazione delle terre incolte come strumento di ricomposizione fondiaria e aziendale, cfr., per tutti, A.M. PRINCIGALLI, Sub. *Art. 5*, in *Commentario alla Legge 4 agosto 1978, n. 440*, a cura di M. Costantino, cit., p. 552 ss.

dificazione²⁹) della superficie agricola utilizzata³⁰; del cosiddetto fenomeno della senilizzazione della manodopera agricola, ovvero della scarsa presenza di giovani imprenditori agricoli nel settore agricolo³¹; dello stato di elevata frammentazione e polverizzazione delle aziende agricole italiane³².

Quanto al secondo, è nota l'attenzione che la Commissione europea

²⁹ Cfr., in proposito, il documento MIPAAF "Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione. Perdita di terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo", Roma, 2012. Sulle possibili cause dell'abbandono dei terreni, nel contesto dell'esame dei fattori che influenzano l'ingresso e l'uscita delle aziende dal mercato agricolo, si veda, anche per la letteratura richiamata, A. CORSI-G. DE VITA, *Cambiamento strutturale dell'agricoltura: il ruolo della demografia e della successione familiare*, in *Agriregionieuropa* (www.agiregionieuropa.univpm.it), 2017, n. 49.

³⁰ I dati del censimento ISTAT del 2010 rilevano una riduzione, nel periodo 2000-2010, del 32,4% nel numero di aziende agricole italiane (con picchi del 48,2% nel Lazio; 45,4% in Liguria; 43,4% in Sardegna; 41,6% in Campania; 40% in Valle d'Aosta e Toscana) e del 2,5% della SAU (con picchi del 31% in Liguria; 21,8% in Valle d'Aosta; 13,1% in Sardegna e 11,8% in Toscana). Con riferimento ad un arco temporale più ampio, la SAU è passata da 17,5 milioni di ettari nel 1970 a 12,9 milioni di ettari nel 2010 (ISTAT, *6° Censimento generale dell'agricoltura. Atlante dell'agricoltura italiana*, Roma, 2013). Per un primo sintetico commento di tali dati, cfr. L. SPINELLI-R. FANFANI, *L'evoluzione delle aziende agricole italiane attraverso cinquant'anni di censimenti (1961-2010)*, in *Agriregionieuropa* (www.agiregionieuropa.univpm.it), 2012, n. 31, p. 6 ss.

Sottolineano come la diminuzione della superficie agricola utilizzata, oltre a ridurre il potenziale produttivo del settore, «gener[i] problemi di dissesto idrogeologico e degrado ambientale in larga misura trascurati dal legislatore nazionale», A. POVELLATO – F. VANNI, *Nuovi strumenti per le politiche fondiari. Banca della terra e associazioni fondiari*, cit. Ma, sul punto, v. *infra*, nel testo.

³¹ Si vedano i vari studi ISMEA condotti sui dati ISTAT 2000 e su quelli dell'indagine infra-censuaria del 2013, che hanno dato vita ad un pacchetto specifico di misure dirette ad agevolare il ricambio generazionale in agricoltura (www.ismea.it ed il sito della Rete Rurale Nazionale www.reterurale.it, su cui cfr., per un breve commento, F. PIRAS – M. NUCERA, *Giovani in agricoltura, l'evoluzione del settore*, in *PianetaPSR*, 6 aprile 2017, n. 6). Per un commento dei dati economici, anche confrontati con quelli di altri Paesi dell'Unione europea, cfr. INEA, *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura Italiana*, Roma, 2013. Rileva un segnale di inversione del trend negli anni 2014 e 2015, con un aumento dei giovani (fra i 15 e 34 anni) occupati in agricoltura dell'11%, il Rapporto del CREA, *L'agricoltura italiana conta 2016*, Roma, febbraio 2017.

³² Cfr. ISTAT, *6° Censimento generale dell'agricoltura*, cit.

Si tratta, peraltro, di criticità della struttura economico-sociale dell'agricoltura italiana già rilevate da tempo in dottrina. In particolare, con riferimento al tentativo dello Stato italiano di porre rimedio al problema della «senilizzazione della manodopera agricola», cfr. M. D'ADDEZIO, *Provvedimenti per l'occupazione giovanile in agricoltura e cooperative di giovani: il quadro normativo*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 590 ss.; A. CARROZZA, *Gli strumenti giuridici della politica di installazione dei giovani agricoltori: aspetti generali*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, p. 791 ss.; N. FERRUCCI, *I giovani agricoltori alla luce del decreto legislativo n. 99 del 2004*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2004, p. 295 ss. Sulla questione della frammentazione e polverizzazione, cfr., di recente, N. FERRUCCI, *La ricomposizione fondiaria in Italia: profili giuridici*, in *Agriregionieuropa* (www.agiregionieuropa.univpm.it), giugno 2013, e E. SIRSI, *La ricomposizione come forma di riordinamento fondiario*, Sub art. 850 c.c., in E. CRISTIANI-M. D'ADDEZIO-E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeo-*

dedica da tempo alla risorsa terra, nel tentativo di orientare gli Stati membri verso un uso sostenibile di essa, evitandone lo spreco (in termini di “consumo di suolo”) e il degrado³³.

L'intervento del legislatore regionale sembra, quindi, muoversi verso un uso razionale della risorsa suolo³⁴, che, oltre a far fronte alla preoccupazione degli imprenditori agricoli e dei governanti locali per la tendenza alla riduzione della superficie agricola utilizzata, risponde alle istanze di tutela ambientale dell'Unione europea (soprattutto relative alla riduzione dei rischi idrogeologici) e di tutela dell'«ottimale assetto del territorio»³⁵.

Ciò premesso, non si può fare a meno di notare che «quelle condizioni eccezionali» che nel 1978 avevano visto «risorgere» l'istituto della “concessione” delle terre incolte sembrano essersi riproposte anche in questo inizio di millennio: la crisi economica iniziata nel 2008-2010 e la crescente disoccupazione soprattutto dei giovani hanno, infatti, contribuito a rilanciare questo tipo di strumenti agro-fondari, la cui *ratio*, nonostante le dichiarate

logici (artt. 846/868), *Il Codice civile. Commentario*, fondato e già diretto da P. Schlesinger, continuato da F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 143 ss. (*ivi*, anche per l'ampia bibliografia).

³³ Cfr., ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2011) 571 def., del 22 settembre 2011, “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”, e la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1386/2013/UE, del 20 novembre 2013, “Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 202”. Osserva opportunamente come «Consumo di suolo sia un'espressione sconosciuta all'Unione europea, cui è preferita l'espressione più ampia di *protezione del suolo*», G.F. CARTEI, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G.F. Cartei e L. De Lucia, Napoli, 2014, p. 45 (corsivo dell'A.). La frase è riportata anche nel recente lavoro di N. LUCIFERO, *Il “contenimento del consumo del suolo agricolo”: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 25 ss.

³⁴ Contestualizza le discipline regionali sulla banca della terra nel quadro di una «gestione territoriale... attenta alle risorse del suolo» e quindi in controtendenza «rispetto alla denuncia di scarsa sensibilità verso il tema della terra, contenuta nelle ... Linee guida dell'Unione europea del 2012» in materia di «buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo» (SWD/2012) 101), M. ALABRESE, *Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?*, in *Desafios do Direito Agrario Contemporaneo*, Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU (Riberão Preto, 23-26 settembre 2014) a cura di F. Trentini, Riberão Preto, 2014, spec. p. 742 ss. e p. 745.

³⁵ Cfr., ad esempio, le finalità indicate da: l'art. 5 della legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, “Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifica alla legge reg. n. 39/2000, alla legge reg. n. 77/2004 e alla legge reg. n. 24/2000”; l'art. 31-*quinquies* della legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale” e successive modifiche; l'art. 1 della legge reg. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, “Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli”, come sostituito dalla legge reg. Puglia 29 maggio 2017, n. 15.

finalità di tutela ambientale, continua ad essere fortemente radicata nella crescita dell'occupazione e della produzione agricola³⁶.

3. Il «modello» della c.d. banca della terra è stato lanciato dalla Regione Toscana³⁷ con la legge reg. n. 80 del 2012 e i successivi decreti attuativi del 2014³⁸, con il fine dichiarato di «favorire l'accesso dell'imprenditoria privata e, in particolare, dei giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali»³⁹ e, in tal modo, valorizzare i terreni pubblici e privati⁴⁰ attraverso un loro uso produttivo⁴¹. Molte Regioni hanno seguito l'esempio della Toscana, pur introducendo elementi distintivi che rivelano la particolare sensibilità dei governi regionali nei confronti di specifiche istanze economiche o sociali che assumono un valore localmente più sentito. Ad esempio, rimanendo in tema di finalità, la legge che istituisce la Banca della Terra del Molise richiama anche

³⁶ Cfr., in tal senso, TAR Puglia, 10 febbraio 1986, n. 77, cit.; TAR Toscana, Sez. II, 19 maggio 1994, n. 184, cit. Ma, sul punto, si veda anche *infra*, nel testo.

³⁷ Così M. ALABRESE, *Agricoltura e ambiente...*, cit., p. 745.

Sulle precedenti esperienze spagnole dei Bancos de Tierra de Autonomico (il caso della Ley 7/2007 del 21 maggio 2007 della Galicia) e de Municipal (il caso della Valencia), cfr. G. DOMENÉCH MARTÍNEZ, *Los banco de tierra en la Comunidad Valenciana*, in *Acti del XIV Congreso Mundial de derecho agrario de la UMAU* (San José, 11-15 settembre 2016), San José, 2016, p. 250 ss.

³⁸ Si tratta: della legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, citata *supra*, in nota 35; del decreto del Presidente della Giunta Regionale 4 marzo 2014, n. 13/R, «Regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge reg. 27 dicembre 2012, n. 80»; del decreto del Presidente della Giunta Regionale 15 ottobre 2014, n. 60/R, «Regolamento di funzionamento della banca della terra di cui all'art. 3 della legge reg. 27 dicembre 2012, n. 80».

Per un primo commento della normativa della Regione Toscana sulla banca della terra, cfr. F. DI MARZIO, *La «banca della terra»*, 2015, in www.osservatorioagromafie.it. Si rinvia a questo medesimo sito web, per la sintetica ricognizione delle leggi regionali dedicate alla valorizzazione produttiva dei terreni pubblici e privati, pubblicata nel 2015 e curata da G. Calabria.

³⁹ Art. 2, comma 1°, lett. a), legge reg. Toscana n. 80/2012, citata.

⁴⁰ Comprendono nell'inventario della banca della terra, oltre ai terreni, anche le aziende agricole pubbliche e private, la legge reg. Toscana n. 80/2012 (art. 3, comma 1°, rubricato «Banca della Terra»); la legge reg. Umbria 9 aprile 2015, n. 12, «Testo unico in materia di agricoltura», come modificata da ultimo dalla legge reg. 17 maggio 2017, n. 4 (art. 198, comma 1); la legge reg. Veneto 8 agosto 2014, n. 26, «Istituzione della banca della terra veneta» (art. 2). I «fabbricati rurali» sono invece censiti e inclusi nella banca della terra d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 2 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26, «Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo», e dell'art. 2 del regolamento di attuazione approvato dalla Giunta regionale il 22 marzo 2017.

⁴¹ In proposito, è opportuno richiamare quanto A. JANNARELLI, *Sub art. 4*, in *Commentario...*, cit., p. 534, aveva evidenziato a commento della legge quadro n. 440/1978: «la produttività delle terre incolte al cui recupero deve provvedere la Regione con gli strumenti forniti dalla... legge [n. 440 del 1978] si riferisce alla valorizzazione delle terre che, nella generalità dei casi, può coincidere con l'utilizzazione agricola o forestale – e quindi con l'incremento del prodotto – ma che può realizzarsi anche in forme diverse» (corsivo aggiunto). Ma, sul punto, v. *infra*, nel testo.

la tutela della biodiversità⁴² e gli obiettivi specifici della incentivazione alla coltivazione di prodotti autoctoni molisani e allo sviluppo della filiera agricola molisana⁴³; mentre la legge della Regione Marche richiama la valorizzazione delle filiere locali e la lotta alla disoccupazione, in particolare dei giovani, delle donne e delle persone in condizioni di svantaggio⁴⁴. Si tratta di finalità che, condizionando le scelte dei criteri di preferenza nell’assegnazione delle terre iscritte nella banca regionale, finiscono per orientare in modo diverso l’impatto che questi strumenti possono avere sul territorio regionale.

In termini molto sintetici, la “banca della terra” si presenta come un inventario, periodicamente aggiornato, dei terreni agricoli e forestali disponibili per operazioni di affitto o di concessione, identificati da indicazioni catastali e supporti cartografici. Tale inventario è reso accessibile al pubblico come banca dati informatica, pubblicata sul sito web dalla Regione oppure dell’ente gestore della banca della terra. Il soggetto pubblico gestore assume, quindi, il ruolo di intermediario, con l’obiettivo di agevolare l’utilizzo in senso produttivo dei terreni pubblici e privati, indipendentemente dal fatto che essi siano già in uso al momento dell’inserimento nella banca dati⁴⁵.

Salvo i pochi casi in cui la banca della terra comprende solo i terreni di proprietà della Regione o comunque di proprietà pubblica, come nelle Regioni Lazio⁴⁶ e Campania⁴⁷, la maggior parte delle Regioni (Liguria⁴⁸,

⁴² Art. 1, comma 1°, legge reg. del Molise 5 novembre 2014, n. 16, “Istituzione della Banca della Terra del Molise”. Cfr., in tal senso, anche la legge reg. Campania 31 marzo 2017, n. 10, “Misure per l’efficientamento dell’azione amministrativa e l’attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 – Collegato alla stabilità regionale per il 2017” (art. 1, comma 65°). La finalità della tutela della biodiversità, insieme a quella della tutela del paesaggio, compare anche nel Preambolo della legge regionale Toscana n. 80/2012, citata.

⁴³ Art. 2 legge reg. Molise n. 16 del 2014, citata.

⁴⁴ Art. 3 legge reg. Marche 24 marzo 2015, n. 11, “Disposizioni per l’istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l’occupazione nel settore agricolo”.

⁴⁵ Fanno eccezione le banche regionali della terra, come ad esempio quella lombarda e veneta, che sono state istituite esclusivamente per l’assegnazione a fini di recupero produttivo dei terreni incolti o abbandonati (cfr. la legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, cit., e il regolamento reg. 1° marzo 2014, n. 4; e la legge reg. Veneto n. 26 del 2014, cit.).

⁴⁶ Legge reg. Lazio 10 agosto 2016, n. 12, “Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione, di cui si veda l’art. 18 “Interventi per la valorizzazione del patrimonio immobiliare agricolo”.

⁴⁷ Cfr. l’art. 1, comma 65°, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, cit., che istituisce la Banca della terra Campana, «al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare agricolo e forestale e favorire lo sviluppo dell’agricoltura anche attraverso la crescita dimensionale delle imprese agricole». Tra gli obiettivi specifici ivi elencati, si segnala anche il contrasto al consumo di suolo.

⁴⁸ Cfr. la legge reg. Liguria 11 marzo 2014, n. 4, “Norme per il rilancio dell’agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra”, su cui v. D. GRANARA, *La tutela del territorio ligure e l’istituzione della banca regionale della terra*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 43 ss.

Lombardia⁴⁹, Veneto⁵⁰, Molise⁵¹, Marche⁵², Abruzzo⁵³, Puglia⁵⁴) ha seguito l'esempio della Toscana, prevedendo che l'inventario riguardi terreni di proprietà sia pubblica che privata e comprenda anche terreni abbandonati o incolti, da assegnare a soggetti privati che si impegnano a coltivarli in attuazione della n. 440/1978⁵⁵, con l'obiettivo non solo di favorire il «recupero» di tali aree, ma anche di «contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi e favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali»⁵⁶. All'iniziativa è generalmente associata la possibilità di accedere ad un sistema di incentivi⁵⁷.

La banca della terra rappresenta, dunque, uno strumento innovativo

⁴⁹ Cfr. il Capo VII *bis* "Istituzione della banca della Terra Lombarda" della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, cit., introdotto dall'art. 1, comma 1°, lett. a) della legge reg. 26 novembre 2014, n. 30. Si veda, inoltre, il regolamento regionale per il funzionamento della Banca della Terra Lombarda del 1° marzo 2016, n. 4.

⁵⁰ Cfr. la legge reg. Veneto n. 26 del 2014, citata, e la delib. della Giunta regionale 28 aprile 2015, n. 628, recante le "Disposizioni generali per l'istituzione della Banca della terra veneta".

⁵¹ Cfr. la legge reg. Molise n. 16 del 2014, citata, e il reg. reg. 28 novembre 2016, n. 6, "Regolamento per il funzionamento della Banca della Terra del Molise".

⁵² Cfr. la legge reg. Marche n. 11 del 2015, citata.

⁵³ Cfr. la legge reg. Abruzzo n. 26 del 2015 e il reg. di attuazione, citati.

⁵⁴ Legge reg. Puglia 29 maggio 2017, n. 15, "Modifiche e integrazioni alla legge reg. 20 maggio 2014, n. 26 (Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli)", il cui art. 1 sostituisce il titolo della legge regionale n. 26 del 2014, riformulandolo con l'aggiunta finale "Istituzione della Banca della Terra di Puglia".

⁵⁵ La legge reg. Umbria n. 12 del 2015, cit., pur prevedendo che il "Banco della terra" comprenda terreni agricoli e a vocazione agricola, terreni agro-forestali, aziende agricole di proprietà pubblica o privata (art. 198, comma 1°) comprensivi dei terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati, mantiene una sorta di doppio binario per l'assegnazione di questi ultimi, in quanto prevede che possano «essere iscritti nel Banco della Terra, secondo le modalità e le procedure stabilite nel regolamento di attuazione di cui all'art. 199, i terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati di cui al Capo I del Titolo IX *per i quali non è stata presentata domanda di assegnazione ai sensi del medesimo Capo*» (art. 198, comma 2°; corsivo aggiunto). Il Capo I (art. 169 ss.) disciplina, infatti, l'attuazione a livello regionale della legge n. 440 del 1978. Per quanto riguarda, invece, la Banca della terra Lombarda – come già detto – essa consiste in un inventario dei soli terreni abbandonati o incolti (art. 1 legge reg. n. 26 del 2015 e reg. n. 4/2016).

⁵⁶ Così l'art. 5 legge reg. Toscana n. 80 del 2012, citata. Ma v. anche l'art. 31-*quinquies* della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, cit.; l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 26 del 2014, cit.; l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 26 del 2015, cit.; l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 26 del 2014, cit. Merita evidenziare come tutte le disposizioni richiamate sostanzialmente ricalchino quella della legislazione toscana, che prosegue precisando che «la Regione valorizza le terre agricole incolte, coerentemente con la tutela degli interessi sociali, economici e ambientali delle comunità locali».

⁵⁷ Cfr., ad esempio, l'art. 4 legge reg. Liguria n. 4 del 2014, cit.; l'art. 205 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, cit.; l'inserimento dell'iniziativa nel progetto "Giovanisi" della Regione Toscana: <http://giovanisi.it/>.

e ambizioso che mira a promuovere l'accesso alla terra in particolare laddove questo è tradizionalmente più difficoltoso, cioè nelle aree marginali e meno produttive, che di solito sono caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono. Qui, infatti, la letteratura economica evidenzia come i fattori pedoclimatici e la frammentazione fondiaria riducano la redditività della terra, costituendo storicamente l'ostacolo più rilevante all'accesso ad essa rispetto alle aree di pianura, più produttive⁵⁸. Determinando una spirale che necessita di essere interrotta, questa caratterizzazione dell'accesso alla terra «non rende agevole il recupero produttivo di terreni incolti e in condizioni di abbandono dispersi sul territorio, con evidenti conseguenze sulla produzione di beni pubblici associati alle attività agricole, tra cui la vitalità delle aree rurali e le forme di contrasto al dissesto idrogeologico che possono assicurare le imprese agro-forestali»⁵⁹.

4. Nei limiti che ogni tentativo di generalizzazione e schematizzazione comporta, è possibile individuare tre categorie generali di beni agricoli e forestali che possono essere iscritti nelle banche regionali della terra, a cui sono generalmente collegate tre diverse procedure di assegnazione⁶⁰: la prima categoria comprende i beni di proprietà della Regione o ad essa affidati da enti locali o da altri enti pubblici; la seconda comprende i beni di proprietà privata che i proprietari dichiarano disponibili per operazioni di affitto e, quindi, chiedono che vengano inseriti nella banca⁶¹; la terza – ai nostri fini più rilevante – comprende i terreni incolti e abbandonati (e, dove previsto, insufficientemente coltivati⁶²) ai sensi dell'art. 5 della legge n. 440 del 1978⁶³.

⁵⁸ Così A. POVELLATO – F. VANNI, *op. cit.*, riprendendo i risultati della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

⁵⁹ Così A. POVELLATO – F. VANNI, *op. cit.*

⁶⁰ Quella descritta nel testo è l'articolazione dei terreni prevista, in particolare, dalla disciplina della Regione Toscana e della Regione Abruzzo.

⁶¹ Contempla la possibilità di cessione a titolo gratuito dei terreni agricoli di proprietà privata, la legge reg. Marche n. 11 del 2015, art. 2, comma 2°, lett. d).

⁶² Cfr., ad esempio, la legge reg. Abruzzo n. 26 del 2015, citata.

Molte Regioni, fra cui la Toscana, hanno invece ommesso ogni riferimento alla categoria di terreni «insufficientemente coltivati», la cui definizione e individuazione, in passato, ha creato difficoltà e problemi applicativi. Sulla questione, cfr., fra gli altri, D. BELLANTUONO, *Sub. art. 2*, cit., p. 524 ss.; ID., nota a sent. Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 1985, n. 657, in *Foro it.*, 1986, III, c. 109; E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento...*, cit., p. 67 ss. Con riferimento alle incertezze in ordine alla determinazione della categoria di terreni insufficientemente coltivati alla luce della legislazione precedente, cfr., in particolare, G. ROMANO, *Tendenze e prospettive della legislazione sulle terre incolte*, cit., spec. p. 207 ss.; A. GRASSO, *Considerazioni sulla vigente legislazione...*, cit., p. 240 ss.; F. ADORNATO, *Concessioni di terre incolte e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 259 ss.

⁶³ Le banche regionali della terra sono generalmente articolate in sezioni separate per

Per quanto riguarda la prima categoria, cioè i beni di proprietà pubblica, ci si limita ad osservare che l'assegnazione avviene a seguito dell'espletamento di una procedura che si apre con un avviso pubblico recante modalità e termini per la presentazione delle domande di assegnazione, nonché i requisiti dell'assegnatario e il canone base⁶⁴. L'avviso prevede, inoltre, alcune priorità nell'assegnazione, che, in considerazione di quanto prescritto da ciascuna normativa regionale, possono basarsi su criteri relativi a: l'età (es. inferiore a 40 anni al momento della presentazione della domanda); la qualifica di imprenditore agricolo (coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale); la forma di associazione (cooperative agricole); motivazioni sociali e culturali (es. preferenza per donne, soggetti disoccupati o residenti nel comune in cui si trova il terreno da assegnare). Contestualmente alla domanda è richiesta la presentazione di un piano aziendale o di sviluppo per la coltivazione delle terre della durata dell'assegnazione.

Per quanto riguarda, invece, la seconda categoria, cioè i beni di proprietà privata che i proprietari hanno chiesto che vengano inseriti nella banca perché disponibili per operazioni di affitto, spetta in genere al proprietario

ogni categoria di beni individuata dalla legge o dal suo regolamento attuativo, le quali sono consultabili sul sito web in cui è pubblicata la banca dati. Merita segnalare la scelta effettuata dalle Regioni Veneto (legge reg. n. 26 del 2014 e delib. Giunta reg. n. 628/2015, citate) e Marche (legge reg. n. 11 del 2015, cit.) di includere una sezione specifica dedicata ai terreni agricoli confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa. In particolare, la Regione Veneto distingue tre tipologie di terreni: quelli di proprietà pubblica o privata oggetto di censimento ai sensi della legge n. 440 del 1978; quelli messi a disposizione dal proprietario pubblico o privato; quelli confiscati alla mafia. Esse, però, seguono la medesima procedura di assegnazione, basata sulla pubblicazione di bandi ad evidenza pubblica e sul rispetto di criteri di priorità individuati dalla normativa, con canoni fissati con riferimento al valore agricolo medio determinato annualmente dalle commissioni provinciali espropri di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"), sentita la Commissione creata *ad hoc* dalla normativa. Per quanto non espressamente previsto dalla legislazione regionale, viene operato un rinvio alla legge 3 maggio 1982, n. 203, sui contratti agrari, per regolare i rapporti fra assegnatario e proprietario.

La legge reg. Marche n. 11 del 2015, invece, prevede la seguente articolazione: «a) le terre definite dall'art. 2 della legge n. 440 del 1978; b) i beni di cui all'art. 66, comma 7°, del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012; c) i terreni agricoli e i pascoli di proprietà degli enti locali; d) i terreni agricoli e a vocazione agricola di proprietà privata i cui proprietari o aventi diritto sono disponibili a cedere a titolo gratuito o oneroso il possesso a terzi; e) i terreni agricoli e a vocazione agricola trasferiti ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 ("Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136")» (art. 2, comma 2°, corsivo aggiunto).

⁶⁴ Di solito il canone è calcolato in termini di valore agricolo medio determinato annualmente dalle commissioni esproprio provinciali in base al d.P.R. n. 327 del 2001, citato nella nota precedente.

del bene la scelta dell'assegnatario (dandone comunicazione all'ente gestore) fra coloro che hanno presentato un'offerta economica corredata da un piano di coltivazione del terreno iscritto nella banca della terra. Il rapporto fra proprietario e assegnatario è, poi, regolato dalla disciplina sul contratto di affitto di fondo rustico e il canone è stabilito di accordo fra le parti.

Infine, riguardo alla terza categoria, cioè i terreni incolti e abbandonati, innanzitutto occorre evidenziare come le leggi regionali siano solite richiamare (o rinviare a) la definizione contenuta nella legge n. 440 del 1978, secondo cui «si considerano incolte o abbandonate le terre, suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie»⁶⁵. Non mancano, tuttavia, casi in cui tale definizione è integrata (ad esempio, con l'inclusione del riferimento a «fabbricati rurali») o con la specificazione dell'utilizzazione «agraria o agro-zootecnica»⁶⁶ oppure leggermente modificata (non si sa quanto consapevolmente, ad esempio, facendo riferimento agli «anni» anziché all'«annata agraria»⁶⁷) o incisivamente modificata (ad esempio, estendendo a tre anni il periodo di computo dell'inutilizzo produttivo⁶⁸ o prevedendo dimensioni minime, al di sotto delle quali i terreni non sono inclusi nella nozione e quindi nell'applicazione della disciplina)⁶⁹.

Le normative regionali individuano, inoltre, le esclusioni dalla nozione di terre incolte o abbandonate (ed eventualmente di quelle «insufficientemente coltivate») e quindi dall'applicazione della legge sull'istituzione delle banche della terra, innanzitutto riprendendo le categorie di beni escluse dall'applicazione della disciplina statale del 1978: le terre la cui messa a coltura agraria pregiudichi la stabilità del suolo o la regimazione delle acque o comprometta la conservazione dell'ambiente; le dipendenze e pertinenze di case effettivamente adibite ad abitazione rurale o civile, ivi compresi i giar-

⁶⁵ Art. 2, comma 1°, legge n. 440 del 1978. Il corsivo è aggiunto.

⁶⁶ Cfr., ad esempio, la legge reg. Puglia n. 26 del 2014 e s.m., cit.

⁶⁷ Cfr. ad esempio, l'art. 31-*quinquies* della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, cit.; l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2015, cit.; l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 26 del 2014 e s.m., cit.

⁶⁸ Cfr. l'art. 5 della legge reg. Toscana n. 80 del 2012 e l'art. 2 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, cit.

Merita menzionare anche l'analoga scelta operata al di fuori del contesto delle banche regionali della terra, ma sempre per perseguire gli obiettivi della legge n. 440 del 1978, dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Definiscono, infatti, i «terreni incolti e/o abbandonati» con riferimento al parametro temporale delle «tre annate agrarie» di non uso produttivo, le leggi regionali 16 giugno 2010, n. 10 (art. 2), citata, e 23 aprile 2007, n. 9, «Norme in materia di risorse forestali» (art. 86).

⁶⁹ Cfr., ad esempio, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 4 del 2016, cit., secondo cui le particelle catastali con superficie inferiore a cinquanta metri quadrati sono escluse dalla definizione di «terreni potenzialmente incolti o abbandonati».

dini e i parchi boscati; i boschi, nonché i terreni destinati a rimboschimento da piani, programmi e progetti di intervento già approvati dagli enti ed organi pubblici competenti; le cave; i terreni necessari per attività industriali, commerciali, turistiche e ricreative, i terreni adibiti a specifiche comprovate destinazioni economicamente rilevanti e le aree considerate fabbricabili o destinate a servizi di pubblica utilità da piani urbanistici vigenti o adottati⁷⁰. A tali categorie sono di solito aggiunti i terreni che non sono utilizzati a scopo produttivo da almeno due annate agrarie in quanto oggetto di impegni derivanti dalla normativa dell'Unione europea⁷¹ e, talvolta, i «beni civici»⁷² o i terreni con *habitat* tutelati secondo la normativa dell'Unione europea⁷³.

⁷⁰ Così l'art. 7 della legge n. 440 del 1978, su cfr. M. COSTANTINO, Sub art. 7, in *Commentario* a cura di Costantino, cit., p. 578 ss.

Dall'esame delle esclusioni dalla nozione di terreno incolto o abbandonato, E. ZANETTI VITALI, *Concessione di terre incolte...*, cit., p. 483, rinviene una conferma della tesi che la «legge n. 440 del 1978 opera un progresso ai fini della realizzazione dell'utilità sociale» e che «la nuova disciplina sembra porsi non tanto come limite al diritto di proprietà, quanto come limite all'iniziativa economica privata». Secondo l'A., infatti, quel che rileva «è l'utilizzazione [del bene], non la titolarità» (p. 482): rispetto alla precedente legislazione in materia, «il punto centrale... è dato dalla rilevanza della destinazione economica impressa al bene produttivo. Basti pensare... che se il proprietario avesse optato per altre «specifiche comprovate destinazioni economicamente rilevanti» (art. 7, lett. e), legge 4 agosto 1978, n. 440) il terreno resterebbe escluso dall'applicazione della legge sulle terre incolte. Ma qualora il titolare abbia deciso per una destinazione «fondiaria» del terreno e, quindi, abbia deciso per un uso «produttivo» del bene, allora l'atto di destinazione incide sul regime giuridico del bene stesso al punto che, valutato non come oggetto del diritto di proprietà, ma come strumento di produzione, l'ambito di operatività dei relativi problemi si sposta dalla sfera della proprietà a quella dell'attività economica. Il corollario è evidente: l'incidenza dell'interesse legislativo si sposta dalla proprietà all'impresa...» (p. 484). Infatti, all'atto della scelta della destinazione economica – prosegue l'A. – «il proprietario non incontra i limiti al diritto di proprietà, ma limiti all'attività economica, dovendo indirizzare la scelta a fini non in contrasto con l'utilità sociale ed in conformità ai programmi pubblici per un coordinamento a fini positivi della collettività (art. 41 Cost.)» (*ibidem*).

Sembra di avviso analogo anche A. SCIAUDONE, *op. cit.*, p. 59 ss e spec. p. 74, laddove esamina il regime delle esclusioni di cui all'art. 7 nell'ottica di dimostrare l'ampia scelta di «destinazioni non produttive» al suolo da parte del proprietario. L'A. inquadra l'esempio della legislazione sulle terre incolte nel più ampio esame del problema della utilizzazione del bene-terra in modo distinto da quello della sua circolazione, posto che la nozione di proprietà fondiaria in passato è stata «disegnata» come «sogetta a limiti che più correttamente si sarebbero potuti efficacemente trasfondere sul versante delle attività, piuttosto che su quello della circolazione» (p. 75).

⁷¹ Così, ad esempio, l'art. 5 della legge reg. Toscana n. 80 del 2012, cit.; l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 26 del 2015, cit.; l'art. 31-*quinquies* della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, cit.; l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 26 del 2014, cit.

⁷² Così l'art. 1 del d.P.G.R. Toscana n. 13R/2014, cit., e il punto 5.2 Allegato alla delib. G.R. Veneto n. 682/2015, cit. Cfr., inoltre, la normativa del Molise, in quanto prevede l'esclusione degli usi civici dalla banca della terra e, al contempo, l'inserimento delle «terre civiche [e dei] demani civici» nella banca «a soli fini censuari» (art. 1 della legge n. 16/2014, e art. 2 del reg. per il funzionamento, citati).

⁷³ Cfr. il comma 3° dell'art. 1 della legge reg. Puglia 26/2014 come sostituito dalla legge

Una volta individuata la categoria di terreni incolti e abbandonati, le leggi regionali prevedono la realizzazione di un censimento e del suo periodico aggiornamento, in attuazione della legge statale n. 440 del 1978. Non si rilevano, al riguardo, sostanziali novità rispetto alla precedente fase attuativa della legge statale, visto che le Regioni sono solite delegare ai Comuni (o alle Unioni di Comuni) il compito di procedere al censimento dei terreni agricoli incolti o abbandonati, in ragione della stretta conoscenza che essi hanno del territorio⁷⁴. Nell'espletamento del loro compito, peraltro, le leggi regionali precisano che i Comuni possono avvalersi di banche dati dell'Agea o degli analoghi organismi regionali per l'erogazione dei finanziamenti dell'Unione europea in agricoltura e di ogni documentazione utile in loro possesso. Spetta ad essi, inoltre, dare comunicazione ai proprietari, ai titolari di altri diritti reali sul terreno censito e agli eventuali affittuari dell'avvenuto inserimento del terreno nella banca della terra⁷⁵.

Esula dallo scopo del presente scritto l'esame delle procedure di censimento e di iscrizione dei terreni incolti e abbandonati nella banca regionale della terra, nonché di quelle di assegnazione al fine della coltivazione, che, peraltro, presentano elementi eterogenei nelle diverse discipline re-

N. 15/2017, laddove prevede l'esclusione dei «terreni che presentino un habitat oggetto di tutela ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche».

⁷⁴ Tranne i pochi casi in cui le Regioni hanno conservato una disciplina specifica di attuazione della legge n. 440 del 1978 e le leggi regionali sulla banca della terra rinviano espressamente ad essa (es. Liguria e Molise), è la medesima normativa sull'istituzione e sul funzionamento della banca regionale della terra che individua le competenze e detta la tempistica e la modalità di realizzazione del censimento e della successiva assegnazione.

⁷⁵ Merita notare come i soggetti destinatari della comunicazione del censimento sono identificati dalle discipline regionali (es. Toscana, Veneto, Abruzzo) nei proprietari e nei «titolari di diritti reali», dunque apparentemente escludendo gli affittuari, quando invece la legge n. 440 del 1978 individua tali soggetti nei proprietari e negli «aventi diritto» (comma 4° dell'art. 4), laddove quest'ultima categoria è stata interpretata dalla dottrina ricomprendendo, oltre ai titolari di diritti reali limitati, anche gli affittuari (cfr. sul punto, A. JANNARELLI, *Sub art. 4*, cit., p. 540). Sennonché, le discipline regionali sono solite prevedere un termine, a partire dalla notifica, entro il quale i proprietari devono comunicare ai Comuni i titolari di «eventuali rapporti contrattuali in essere sui terreni» censiti, onde consentire di notificare anche a questi ultimi l'avvenuto censimento. Dunque, le Regioni non fanno altro che dettagliare la procedura che consente loro di conoscere e informare tutti i soggetti interessati dal censimento e quindi dalla successiva assegnazione, anche in considerazione del fatto che tale assegnazione comporterà la risoluzione, senza diritto di indennità, di qualunque precedente contratto di affitto avente ad oggetto il terreno assegnato, ai sensi dell'art. 6 della legge 440/1978. Non a caso, le discipline regionali sono solite prevedere un termine entro il quale tali soggetti possono contestare lo stato di "non coltivazione" o di "abbandono" del terreno e dunque l'inserimento di esso nella banca della terra. Rappresenta un'eccezione nel panorama regionale la Regione Lombardia, la cui disciplina richiede il consenso del proprietario per l'inserimento del terreno censito nella banca della terra (art. 4 del reg. n. 4/2016, cit.).

gionali in relazione sia alla tempistica che alla individuazione dei criteri di priorità nell'assegnazione. Ci si limita solo a svolgere alcune brevi considerazioni generali, partendo dal rilevare come permangano quei tratti di «macchinosità»⁷⁶ che la dottrina aveva già evidenziato con riferimento alla legge n. 440 del 1978 e alla legislazione regionale di prima attuazione e che, in assenza di adeguate risorse economiche e umane da dedicare allo scopo, rischiano nuovamente di ostacolare l'applicazione della normativa.

Va osservato che alcune Regioni prevedono che l'iscrizione dei terreni censiti nella banca della terra ai fini dell'assegnazione (Lombardia) o l'assegnazione medesima (Puglia) avvenga su base volontaria⁷⁷. Tale scelta appare in contrasto con la funzione tradizionalmente riconosciuta al censimento, quale «presupposto diretto per l'applicazione della disciplina dettata per l'assegnazione»⁷⁸ e, in ogni caso, appare rinunciataria rispetto all'obiettivo di un ampio recupero delle terre private incolte e abbandonate presenti sul territorio regionale, ancorché comprensibilmente dettata dal tentativo di fugare i timori dei proprietari di un possibile esito espropriativo dell'applicazione di una disciplina percepita ancora come eccessivamente e illegittimamente coercitiva.

Il fatto di attribuire rilevanza alla volontà del proprietario ai fini della decisione di assegnazione del terreno censito come incolto o abbandonato potrebbe essere ritenuto in contrasto con la *ratio* della legge statale del 1978. Essa, come si evince dal primo comma dell'art. 5, stabilisce che le Regioni (o gli enti da essi delegati) possono procedere all'assegnazione delle terre incolte e abbandonate *indipendentemente* dalla realizzazione del censimento e ciò è stato disposto per facilitare il perseguimento dell'obiettivo di interesse generale del recupero produttivo di tali terre, superando l'eventuale dilatarsi dei tempi dovuto alla realizzazione del censimento o la

⁷⁶ Così I. CACCIAVILLANI, *Il recupero delle terre incolte...*, cit., p. 327, e F. ADORNATO, 1992, p. 287.

⁷⁷ È utile richiamare le considerazioni di E. CASADEI, *op. cit.*, p. 483, sull'esito dell'assegnazione delle terre incolte, ancorché svolte nel contesto della valutazione del problema della violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. da parte delle norme sulle terre incolte precedenti alla legge n. 440/1978. L'A. evidenzia come una rilevazione a carattere generale dei terreni incolti e abbandonati come quella prevista dalla legge statale non comporta necessariamente un'assegnazione nella loro totalità, in quanto essa avviene solo sulla base di richieste da parte di eventuali interessati. Indipendentemente dalle norme sull'assegnazione, può, infatti, accadere che alcuni terreni siano assegnati ed altri no, in ragione della loro diversa condizione e natura. Sul punto, si rinvia al quanto detto *supra*, alla fine del par. 3.

⁷⁸ A. JANNARELLI, *Sub art. 4*, cit., p. 538. Parla del censimento come di un «potere-dovere» attribuito alla Regione», A.M. PRINCIGALLI, *Sub. Art. 5*, cit., p. 548.

loro eventuale inerzia⁷⁹. Sicché, qualora le Regioni (o gli enti locali delegati) non procedano alla realizzazione del censimento, è possibile che i privati interessati sollecitino il procedimento di assegnazione di terreni, il cui stato di abbandono dovrà essere verificato caso per caso⁸⁰. Alla luce della legge statale, quindi, non sembra tanto il censimento dei terreni incolti e abbandonati a rappresentare un «dovere» per le Regioni, bensì l'assegnazione dei terreni al fine del loro recupero produttivo, rispetto alla quale il censimento rappresenta un atto funzionale, ma non essenziale⁸¹.

5. Riguardo alla procedura di assegnazione delle terre incolte, appare interessante esporre il caso della Regione Toscana, in quanto rappresenta un *unicum* nel panorama delle normative esaminate.

La disciplina toscana prevede che coloro che sono interessati a coltivare i terreni abbandonati o incolti inseriti nella banca della terra devono presentare all'Ente Terre regionali toscane, gestore della banca, una domanda di assegnazione corredata da un «piano di sviluppo» per la coltivazione dei terreni⁸². L'Ente è, infatti, chiamato a verificare che il piano rispetti le condizioni richieste dalla normativa regionale in merito alla descrizione degli

⁷⁹ Nella legislazione regionale sulla banca della terra in genere non si trova traccia della determinazione da parte delle Regioni delle zone del territorio «caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono di terreni suscettibili di utilizzazione» agraria, che la legge n. 440 del 1978 considera preliminare rispetto al censimento. E, del resto, la medesima legge statale stabilisce che «l'assegnazione delle terre incolte avvenga indipendentemente dalla determinazione delle zone», così come del censimento (art. 5). Sul punto, cfr. A.M. PRINCIGALLI, *op. ult. cit.*, p. 547 ss.

⁸⁰ Cfr., in tal senso, A.M. PRINCIGALLI, *op. ult. cit.*, p. 548, laddove parla di «onere di addurre e provare le condizioni di ammissibilità dell'istanza, i fatti di legittimazione e soprattutto i dati obiettivi quale lo stato di abbandono ... del terreno».

⁸¹ Cfr., sul punto, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 22 ottobre 1983, n. 748, cit., laddove si afferma che, «poiché la legge 4 agosto 1978, n. 440 ha provveduto a dettare i criteri generali ai quali le Regioni devono informare la propria normativa di attuazione per l'utilizzazione delle terre incolte e nel contempo ha stabilito, con norma precettiva (art. 5), che, indipendentemente dal procedimento di determinazione, censimento e classificazione, le Regioni assegnano, per la coltivazione, le terre predette, le Regioni medesime, pur in assenza di una propria normativa di attuazione, ben possono iniziare e portare a termine il procedimento di assegnazione applicando la legge n. 440 cit.».

⁸² Cfr. l'art. 5 della legge reg. Toscana n. 80 del 2012 e l'art. 2 del d.P.G.R. Toscana n. 13/R/2014, citati. Si veda, inoltre, il decreto dell'Ente Terre Regionali Toscane n. 8 del 15 febbraio 2016, avente ad oggetto l'approvazione delle modalità per l'inserimento dei terreni incolti nella banca della terra da parte dei Comuni e per la presentazione della domanda di assegnazione da parte degli interessati alla gestione di tali terreni, nel quale si prevede che tale domanda deve contenere anche la «dichiarazione di impegnarsi a realizzare tutte le attività previste nel «Piano di sviluppo per la coltivazione dei terreni abbandonati o incolti» nei temi indicati nel cronoprogramma» (il decreto è reperibile sul sito <http://www.regione.toscana.it/-/terre-regionali-toscane-decreti>).

interventi, agli obiettivi di ripristino produttivo e alla tempistica⁸³. Una volta approvato il piano, l'Ente ne dà comunicazione al Comune, il quale provvede all'«occupazione temporanea e non onerosa dei terreni» e alla loro assegnazione «al richiedente per il periodo di tempo previsto dal piano approvato»⁸⁴.

Dunque, lo strumento individuato dal legislatore toscano appare quello che formalmente incide di più sull'esercizio del diritto di proprietà del bene: l'occupazione temporanea e gratuita del terreno è prodromica dell'immediato successivo atto di assegnazione del terreno incolto o abbandonato oggetto del piano di recupero⁸⁵. Coerentemente a tale scelta, il canone annuo che l'assegnatario dovrà al proprietario non è lasciato alla libera contrattazione fra le parti, bensì è stabilito dall'Ente Terre regionali toscane, entro un *range* compreso tra l'1,5% e il 4% del valore agricolo medio determinato annualmente dalle commissioni provinciali espropri, in base al d.P.R. n. 327 del 2001⁸⁶. Alle parti è, però, concesso di accordarsi

⁸³ Ai sensi dell'art. 2 del d.P.G.R. Toscana n. 13/R/2014, il piano di sviluppo deve contenere: «a) lo stato di fatto, l'identificazione e la condizione agronomica dei terreni richiesti; b) gli obiettivi di ripristino produttivo e un piano di massima per la rimessa a coltura dei terreni; c) la descrizione delle singole opere e dei lavori previsti per il raggiungimento degli obiettivi di ripristino; d) l'inizio e i tempi di realizzazione delle opere, dei lavori e degli acquisti necessari; e) la definizione dell'arco temporale per cui si richiede l'assegnazione, che deve risultare congruo rispetto all'attuazione del piano che non può comunque superare i quindici anni».

Nel caso sia presentata una pluralità di domande per la medesima particella di terreno, l'Ente deve effettuare una selezione del potenziale assegnatario sulla base dei criteri di priorità indicati dall'art. 3 del d.P.G.R. n. 13/R/2014, citato, dopodiché può procedere alla valutazione del piano di sviluppo presentato dal potenziale assegnatario.

⁸⁴ Art. 5 comma 6°, legge reg. Toscana n. 80 del 2012, e art. 4, d.P.G.R. n. 13/R/2014, citati. La durata dell'assegnazione deve essere comunque inferiore ai quindici anni, ai sensi dell'art. 2 del d.P.G.R. n. 13/R/2014. Si tenga presente, che, in attuazione della legge statale n. 440/1978, una volta effettuato il censimento dei terreni incolti o abbandonati, la disciplina toscana prevede un termine entro il quale i proprietari, i titolari di diritti reali e i soggetti titolari di rapporti contrattuali sui terreni censiti possono comunicare al Comune l'intenzione di impegnarsi alla rimessa a coltura dei terreni secondo scadenze e modalità indicate nel regolamento di attuazione (art. 4, d.P.G.R. n. 13/R/2014). Entro il medesimo termine, è consentito a tali soggetti di «chiedere la cancellazione» dei terreni censiti, «con istanza motivata e documentata rivolta al comune»; in questo caso, si tratta di una facoltà non prevista dalla legge statale del 1978 (sul punto, cfr. *supra*, nota 75).

Va ricordato, in proposito, che secondo F. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 286, «la possibilità riconosciuta ai proprietari ed agli aventi diritto di coltivare direttamente le terre classificate incolte, insufficientemente coltivate o abbandonate [ha] vanificato la normativa» statale.

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 4, comma 5°, d.P.G.R. Toscana n. 13/R/2014, il provvedimento di assegnazione comporta la risoluzione, senza diritto ad indennità, di qualunque precedente contratto di affitto *ex art.* 6, comma 3°, legge n. 440 del 1978.

⁸⁶ Considerando che il valore agricolo medio risulta generalmente inferiore al valore commerciale dei beni, è evidente come l'intento del legislatore sia quello di contenere il

su un importo diverso, «anche facendo ricorso all’assistenza delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, che tengono conto delle condizioni del fondo e del mercato»⁸⁷.

L’intento del legislatore toscano è quindi, da un lato, quello di dare legittimazione formale al provvedimento di assegnazione temporanea a terzi di un terreno privato da parte della pubblica amministrazione, ricorrendo allo strumento dell’occupazione temporanea, alla stregua di quanto accade in altre situazioni di utilizzo di terreni di proprietà privata per interventi di pubblica utilità; dall’altro, di evitare che una libera contrattazione fra le parti sul canone finisca per rendere impossibile l’utilizzazione del terreno da parte di terzi assegnatari e, quindi, per ostacolare di fatto l’assegnazione.

Tale procedura, però, è apparsa fin da subito eccessivamente complessa ed anche “rischiosa” per i Comuni, che potrebbero trovarsi di fronte all’eventualità che l’assegnazione non vada a buon fine e quindi l’occupazione temporanea non produca l’esito di pubblica utilità a cui era preordinata e che il Comune interessato si era impegnato a perseguire con l’adozione del provvedimento⁸⁸.

Ciò ha sicuramente contribuito a rallentare e rendere difficoltosa l’at-

canone di affitto per promuovere il recupero produttivo dei terreni in aree marginali e al contempo aumentare la popolazione attiva nel settore agricolo.

⁸⁷ Ai sensi dell’art. 4, comma 3°, d.P.G.R. Toscana n. 13/R/2014, entro trenta giorni dalla comunicazione del canone stabilito dall’Ente Terre Regionali Toscane, il proprietario e l’assegnatario possono accordarsi su un importo diverso. Decorso tale termine, l’Ente comunica al Comune il piano di sviluppo e il canone da esso stabilito oppure risultato dall’accordo fra le parti.

⁸⁸ Nel caso in cui non siano avanzate richieste di coltivazione di terreni inseriti nella banca della terra, la legge Toscana stabilisce che il Comune abbia facoltà di provvedere direttamente agli interventi necessari ai fini della tutela degli interessi generali riportati dalla legge, presentando all’ente gestore della banca della terra, oltre alla descrizione dello stato dei terreni e della necessità degli interventi, un piano di massima degli interventi da realizzare. Una volta approvato il piano da parte dell’ente, il Comune può realizzare gli interventi ed è autorizzato a richiedere al proprietario le spese effettivamente sostenute e documentate (art. 5, comma 9°, legge reg. n. 80 del 2012, e art. 6, d.P.G.R. n. 13/R/2014). Non si tratta di una novità per la Toscana, visto che un’analoga previsione era già contenuta nella previgente legge reg. n. 53 del 1979, di attuazione della legge n. 440 del 1978, al cui art. 9 si prevedeva che: «Ai fini della rimessa a coltura e del miglioramento dei terreni incolti, abbandonati od insufficientemente coltivati la domanda di assegnazione delle terre può essere avanzata anche dall’Ente toscano di sviluppo agricolo e forestale, dalle Comunità montane e dai Comuni. L’Ente toscano di sviluppo agricolo e forestale, le Comunità montane ed i Comuni provvederanno alla rimessa a coltura e al miglioramento dei terreni avuti in assegnazione. I terreni rimessi a coltura o migliorati verranno dati, per l’utilizzazione agraria, ai richiedenti che si impegnino a coltivarli secondo il piano colturale concordato con l’Ente assegnatario. (...) Per l’uso dei terreni suddetti i beneficiari devono corrispondere agli Enti un canone annuo pari a quello determinato ai sensi della legge 11 febbraio 1971, n. 11. ... Gli Enti pubblici possono rivalersi, per il recupero delle spese sostenute, per le trasformazioni e miglioramenti fondiari

tuazione di quella sezione della banca della terra dedicata ai terreni incolti. Ad oggi, dopo una prima fase di operatività della banca e nonostante gli sforzi compiuti anche in termini economici⁸⁹, il censimento risulta ancora incompleto e pochi sono stati i bandi pubblicati per l'assegnazione delle terre incolte e abbandonate⁹⁰, mentre non risulta che i Comuni abbiano adottato provvedimenti di occupazione temporanea in vista dell'assegnazione delle terre incolte o abbandonate censite⁹¹.

Resta il fatto che la Regione Toscana è determinata nel voler perseguire l'obiettivo del recupero dei terreni privati incolti o abbandonati e che la campagna di sensibilizzazione su questa problematica sembra dare i suoi frutti, quanto meno nello stimolare i proprietari di terreni agricoli a mante-

e agrari eseguiti sui terreni, al netto dei contributi regionali, statali o comunitari, sui soggetti destinatari dell'uso dei terreni anche mediante rateizzazione».

Critico verso questa "innovazione" introdotta a livello regionale è A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, cit., p. 382 ss. *Contra*, I. CACCIAVILLANI, *Il recupero delle terre incolte...*, cit., p. 331, nota 20.

⁸⁹ Per favorire l'attuazione delle norme relative al censimento, nel 2014 l'Ente Terre regionali Toscana ha stipulato una Convenzione con l'Unione delle Province toscane (UPI Toscana), poi rinnovata nel 2015 (cfr. i decreti dell'Ente Terre Regionali Toscane n. 2/2014 e n. 19/2015, reperibili sul sito <http://www.regione.toscana.it/-/terre-regionali-toscane-decreti>). Con tale Convenzione è stato attivato "in via sperimentale" uno specifico progetto, in base al quale, con apposito bando, alcuni "rilevatori" sono stati incaricati di "affiancare" gli uffici comunali nella fase di individuazione dei proprietari dei terreni incolti e abbandonati, avvalendosi dei dati del sistema informativo e georeferenziato di ARTEA e, laddove necessario, effettuando sopralluoghi. Alla scadenza delle Convenzioni, però, i dati erano ancora parziali e relativi ai una piccola percentuale del territorio toscano. Per dettagli, cfr. le relazioni presentate dalla Giunta regionale al Consiglio regionale e pubblicate dal Consiglio Regionale della Toscana su *Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*, nell'aprile 2015 e nel dicembre 2016 (v. *infra*, nota 91).

⁹⁰ I dati ufficiali più recenti risalgono al settembre 2016, vale a dire alla data della relazione presentata dalla Giunta regionale al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 19 legge reg. n. 80 del 2012 (clausola valutativa) e pubblicati dal Consiglio Regionale della Toscana, *Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della legge reg. n. 80/2012*, in *Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*, dicembre 2016, n. 37. Da essi risulta che solo otto Comuni toscani hanno approvato e trasmesso all'Ente terre toscane l'elenco definitivo delle terre incolte e abbandonate (si tratta di Fosdinovo, Montemurlo, Uzzano, Quarrata, Poggibonsi, Abbadia San Salvatore, Sinalunga e Siena). Per quanto riguarda i bandi pubblicati, complessivamente sono stati cinque, di cui uno nel 2014 e uno nel 2015 e tre nel 2016.

⁹¹ Cfr., in proposito, le due relazioni presentate dalla Giunta regionale al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 19 della legge reg. Toscana n. 80 del 2012, già richiamate, e pubblicate (seppure a seguito della rielaborazione da parte dei servizi del Consiglio regionale), nel numero di aprile 2015 delle *Note informative sull'attuazione delle politiche regionali* del Consiglio Regionale della Toscana, n. 33 ("Attuazione della legge reg. n. 80/2012: avviamento, sperimentazione della banca della terra e sviluppo futuro"), e nel numero di dicembre 2016 ("Il punto sulle attività di Ente Terre Regionali Toscane a quattro anni dall'approvazione della legge reg. n. 80/2012").

nerli in “buone condizioni agronomiche”, secondo quella concezione innovativa di «recupero produttivo» introdotta dalla legge n. 440 del 1978, che non si appiattisce sulla rimessa a coltura della terra finalizzata all’aumento della produzione (cioè sulla mera coltivazione), ma richiede la realizzazione di «finalità di ordine sociale», come la salvaguardia degli equilibri idrogeologici e la protezione dell’ambiente, in coerenza con i programmi regionali di sviluppo⁹². In quest’ottica, sarebbe opportuno che la Regione mutasse strategia, focalizzando l’attenzione sulle piccole aree del territorio in cui i terreni per la loro natura («posizione orografica, ... possibilità di accorpamento con aree contigue o ... caratteristiche di viabilità») risultano oggetto di un più veloce censimento e di una più facile assegnazione⁹³, e decidendo di ricercare il consenso dei proprietari sulle iniziative di assegnazione e di recupero.

6. Il 2017 segna la nascita di una banca della terra a carattere nazionale: la «Banca delle terre agricole», istituita ai sensi dell’art. 16 della legge n. 154 del 2016⁹⁴.

Come nel caso delle iniziative regionali, si tratta di una banca dati *online*, accessibile a titolo gratuito sul sito dell’ISMEA⁹⁵, sebbene previa registrazione. L’obiettivo è quello di costituire un «inventario completo della domanda e dell’offerta dei terreni e delle aziende agricole» italiane, «dispo-

⁹² Cfr. A. JANNARELLI, *Sub art. 4, cit.*, pp. 533-534, e in seguito E. ROOK BASILE, *Aspetti del censimento...*, cit., pp. 65-66; N. GULLÀ, *op. cit.*, p. 94; A. ADORNATO, *Terre incolte*, cit., p. 285 (ma sul punto, la dottrina è pacifica).

⁹³ Cfr. l’art. 8 del d.P.G.R. Toscana n. 13/R/2014, da cui sono tratte le parole virgolettate, il quale reca una norma a carattere transitorio: «In fase di prima applicazione del presente regolamento, i comuni possono identificare prioritariamente le aree che per propria natura, per posizione orografica, per possibilità di accorpamento con aree contigue o per caratteristiche di viabilità sono di maggior interesse ai fini della successiva assegnazione per la rimessa a coltura».

È opportuno ricordare, a questo proposito, che l’art. 5 della legge reg. Toscana n. 80 del 2012, rubricato “Utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti», elenca come primo obiettivo dell’azione della Regione diretta a «valorizza[re] le terre agricole incolte» quello di «favorire il recupero delle aree abbandonate” (corsivo aggiunto).

⁹⁴ La Banca è stata istituita presso l’ISMEA nel marzo 2017, con qualche mese di ritardo rispetto a quanto stabilito dalla legge 28 luglio 2016, n. 154, “Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale” (cosiddetta *Collegato agricolo* alla legge di stabilità 2014), il cui articolo 16 aveva previsto che la banca delle terre agricole fosse istituita presso l’ISMEA entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè entro il 10 agosto 2016. Tale termine, però, non è stato rispettato e la Banca è divenuta accessibile *on line* solo nel marzo 2017.

⁹⁵ L’Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) è un ente pubblico economico vigilato dal MIPAAF (su di esso, cfr. *infra*, nota 103).

nibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti», per operazioni «di cessione e di acquisto»⁹⁶.

Se si opera un confronto con le banche regionali della terra, dalla scarsa definizione di questo strumento è possibile notare alcune differenze, un elemento di sovrapposizione ed uno di indeterminatezza.

Quanto alle differenze, l'«obiettivo» della Banca dell'ISMEA risulta più ampio e ambizioso, poiché mira a censire sia l'«offerta» che la «domanda» di terreni, i quali possono essere non solo abbandonati, ma anche organizzati in aziende il cui esercizio l'imprenditore proprietario intende lasciare per vari motivi (fra cui, ad esempio, l'età)⁹⁷. Inoltre, la Banca dell'ISMEA mira a fornire informazioni che vanno al di là dei dati catastali e georeferenziali, come ad esempio, le procedure di accesso alle agevolazioni per i giovani imprenditori e per il ricambio generazionale in agricoltura⁹⁸. Infine, la norma non si limita a fare riferimento ad operazioni di «cessione» (fra le quali potrebbe rientrare l'affitto), ma anche a quelle di vendita (*rectius*, acquisto)⁹⁹.

Quanto all'ambito di sovrapposizione fra la disciplina nazionale e quelle regionali, va rilevato che la Banca dell'ISMEA comprende il recupero dei terreni abbandonati, sicché il legislatore statale si è premurato di fare salve «le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni

⁹⁶ Il comma 2 dell'art. 2, legge n. 154 del 2016, cit., recita così: «La Banca ha l'obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, *raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie* sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, *sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto* degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni» (corsivo aggiunto).

⁹⁷ Si ricorda che alcune Regioni (Toscana, Umbria e Veneto) includono nell'inventario delle rispettive banche regionali della terra, oltre ai terreni agricoli, le aziende agricole (cfr. *supra*, nota 40).

⁹⁸ L'art. 16 della legge n. 154 del 2016, cit., rinvia, infatti, al Capo III del Titolo I del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, «Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'articolo 45, comma 1°, della legge 17 maggio 1999, n. 144», e successive modifiche.

⁹⁹ Un'altra differenza rispetto alle banche regionali può essere rilevata con riferimento alla modalità di accesso alla banca dati, sebbene siano ancora poche le banche regionali della terra ad oggi operative (ultima ricognizione effettuata il 20 luglio 2017). In particolare, si segnala che le Regioni Toscana e Liguria hanno previsto un accesso libero e senza oneri di registrazione al sito web in cui sono pubblicate le particelle disponibili (cfr. rispettivamente <https://www.artea.toscana.it/sezioni/Evidenza/Testi/TerreToscaneIntro.aspx> e <http://www.agriligurianet.it/it/impresa/politiche-di-sviluppo/media-e-notizie/archivi-notizie/focus-impreses/item/6112-brt-banca-regionale-della-terra.html>). La Regione Veneto, invece, ha previsto la previa registrazione al sito dell'Avepa (Agenzia Veneta per i Pagamenti in agricoltura), gestore della banca veneta, così come è richiesto per la banca dell'ISMEA fin dalla legge istitutiva (v. <http://www.ismea.it/flex/FixedPages/IT/Terreni.php/L/IT>).

incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della presente legge», ovvero al 10 agosto 2016¹⁰⁰.

Nella legge non è specificato, invece, a quali terreni e aziende agricole è diretto il censimento/inventario pubblico: se cioè sono compresi solo i terreni pubblici oppure anche quelli privati, che – come si è detto – sono inclusi nella maggior parte delle banche regionali della terra. Questa indeterminazione dell’ambito di applicazione della Banca delle terre agricole si è dissolta solo grazie al comunicato del MIPAAF e dell’ISMEA sulla presentazione della neo-istituita Banca, laddove si chiarisce che l’inventario comprende *esclusivamente* terreni di proprietà pubblica ed è alimentato sia con i terreni derivanti dalle attività fondiarie gestite dall’ISMEA, sia con quelli appartenenti a Regioni, Province e altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni che sottoscrivano convenzioni con l’ISMEA¹⁰¹. Si precisa, infatti, che L’obiettivo è quello di «valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all’agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore»¹⁰², tanto che si dichiara che le risorse finanziarie derivanti dalla vendita dei terreni saranno destinate dall’ISMEA esclusivamente ad interventi in favore dei giovani agricoltori¹⁰³.

¹⁰⁰ Comma 6° dell’art. 16, legge n. 154 del 2016, citata.

¹⁰¹ Ai sensi del comma 5° dell’art. 16 della legge n. 154 del 2016, cit., «Per le finalità di cui al presente articolo, l’ISMEA può stipulare convenzioni con gli assessorati regionali e provinciali competenti e promuovere forme di collaborazione e di partecipazione con le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative e con le università e gli istituti superiori».

Con riferimento alle aziende agricole di proprietà pubblica, si pensi, ad esempio, a quelle degli ospedali, degli istituti penitenziari, degli istituti di ricerca e delle scuole, censite dall’ISTAT, sebbene, soprattutto negli ultimi due casi citati, l’ipotesi che si possano «rendere disponibili» per cessioni o vendita «a seguito di abbandono dell’attività produttiva» pare poco realistica.

¹⁰² Nel comunicato del MIPAAF del 15 marzo 2017, citato, si precisa che i primi 8000 ettari di terreni disponibili sul *database* sono di proprietà dell’ISMEA e sono tutti in piena coltivazione.

L’intento di favorire la mobilità fondiaria, ricorrendo anche a strumenti di ricomposizione fondiaria è manifestato nel comma 4 dell’art. 16, legge n. 154 del 2016, dove si attribuisce all’ISMEA la facoltà di presentare uno o più programmi o progetti a tal fine, con l’intento «di individuare comprensori territoriali nei quali promuovere aziende dimostrative o aziende pilota».

¹⁰³ Così si legge nei comunicati del MIPAAF e dell’ISMEA del 15 marzo 2017, citati (reperibili, rispettivamente, sul <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940> e <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10046>).

D’altra parte, l’attuale ISMEA (derivato da un primo accorpamento dell’Istituto per Studi, Ricerche e Informazioni sul Mercato Agricolo con la Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, concernente il «riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali», e da un secondo accorpamento con l’Istituto sviluppo agroalimentare-Isa Spa e la Società gestione fondi per l’agroalimentare-SGFA s.r.l., con legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha assunto il «ruolo di organismo fondiario nazionale», che «gestisce le operazioni di acquisizione di terreni pubblici, di riordino di terre in efficienti unità fondiarie da destinare all’insediamento dei giovani in agricoltura secondo le normative europee e nazionali, di asse-

Nonostante le enunciate finalità del provvedimento, tuttavia, non si può prescindere dal rimanere aderenti al dato normativo, vale a dire al fatto che la disposizione sull'istituzione della Banca delle terre agricole si colloca nell'ambito del Titolo II della legge, dedicato a "Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica" e prevede che la Banca si avvalga essenzialmente dell'istituto della vendita. Alla luce di ciò, è legittimo ritenere che la necessità che ha mosso il legislatore statale sia prima di tutto quella di proseguire nell'opera di privatizzazione delle terre pubbliche, già intrapresa da qualche anno¹⁰⁴.

Dunque, diversa risulta la *ratio legis* e diverso è il presupposto su cui si basano la disciplina nazionale e quella regionale sulla banca della terra.

Ciò non toglie, però, che si tratti di banche dati che operano con priorità analoghe (l'accesso alla terra da parte dei giovani, la ricomposizione fondiaria, il recupero delle terre incolte) e che presentano denominazioni pressoché identiche. Pertanto, c'è il rischio che l'avvio del funzionamento della Banca dell'ISMEA, contestuale a quello delle banche regionali sopra descritte, possa creare confusione nei potenziali soggetti interessati e, in tal modo, minare l'efficacia di entrambi gli strumenti. Ciò vale, in particolare, per i terreni abbandonati. Sebbene non individui tale categoria di terreni né rinvii alla definizione di cui alla legge n. 440 del 1978, la normativa del 2016 prevede – come si è detto – una clausola di salvezza relativa alle discipline regionali sul recupero dei terreni incolti e abbandonati. Ebbene, tale clausola, lungi dal delimitare gli ambiti di sovrapposizione, può rappresentare un ulteriore elemento di confusione, poiché, da un lato, non stabilisce alcuna forma di coordinamento fra l'iniziativa statale e quelle regionali e, dall'altro, individua un limite temporale per l'inclusione delle leggi regionali fra quelle «fatte salve», che appare ingiustificato e irragionevole¹⁰⁵.

gnazione e rassegnazione (per concorso, per asta pubblica) secondo le richieste e, a seconda dei casi, a seguito di operazioni di riordino fondiario » (E. SIRSI, *op. cit.*, p. 155).

¹⁰⁴ Cfr., in proposito, L. RUSSO, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in *Scritti in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, p. 607 ss., e A. POVELLATO – F. VANNI, *nuovi strumenti per le politiche fondiarie ...*, cit.

Critica la disciplina sulla Banca delle terre agricole dell'ISMEA, in quanto fondata sull'idea che il problema del ricambio generazionale in agricoltura si possa risolvere grazie alla vendita del patrimonio fondiario pubblico, il mondo dell'associazionismo impegnato nella promozione della gestione ecosostenibile del bene comune terra; cfr., ad esempio, l'ASSOCIAZIONE RURALE ITALIANA, *L'accesso alla terra non può passare dalla vendita dei terreni*. Comunicato stampa del 18 dicembre 2017, reperibile sul sito <http://wordpress.assorurale.it/comunicato-stampa-laccesso-alla-terra-non-puo-passare-dalla-vendita-dei-terreni-pubblici/>.

¹⁰⁵ Merita segnalare che, in data 18 ottobre 2016, la Regione Veneto ha presentato ricorso presso la Corte costituzionale (ricorso n. 65) per l'illegittimità di alcune norme della

Non aiuta ad identificare la categoria delle terre agricole abbandonate a cui fa riferimento la Banca dell'ISMEA e dunque a chiarire il rapporto con la normativa regionale sopra richiamata neppure la lettura dell'articolo dedicato alla «Banca delle terre abbandonate o incolte» contenuto nel decreto per la crescita economica del Mezzogiorno, del giugno 2017¹⁰⁶. Se è vero che esso prevede che i Comuni trasmettano alle Regioni l'elenco dei beni immobili censiti come «abbandonati o incolti», «anche ai fini dell'inserimento nella Banca delle terre agricole» dell'ISMEA¹⁰⁷, tali beni sono individuati secondo una definizione che ha un ambito di applicazione delimitato, coincidente con quello del provvedimento, vale a dire corrispondente alle sole Regioni del Sud Italia. In ragione di ciò e considerando anche il carattere dichiaratamente «sperimentale» della procedura di censimento e «valorizzazione» di tali beni, sembra difficile poter sostenere che la definizione dettata dal decreto per il Mezzogiorno possa essere estesa per analogia anche ai terreni pubblici delle altre Regioni italiane iscrivibili nella Banca dell'ISMEA. Verosimilmente, quindi, la categoria dei terreni agricoli abbandonati di cui alla Banca delle terre agricole ISMEA rimarrà identificata in modo eterogeneo, in funzione del tipo di incentivo previsto a livello statale.

Quanto al contenuto della definizione dei «terreni agricoli abbandonati o incolti» dettata dal “decreto-crescita per il Mezzogiorno”, il criterio temporale richiamato fa riferimento ad un periodo di anni decisamente più

legge n. 154 del 2016, fra le quali l'art. 16. La questione è stata sollevata per violazione degli artt. 3, 97, 117 (comma 4°) e 118 Cost. In particolare, nel ricorso si fa presente come l'art. 16, «pur facendo salva l'eventuale disciplina regionale relativa alla gestione di terreni incolti e abbandonati, viene sostanzialmente a sovrapporsi a quest'ultima senza che sia prevista alcuna forma di coordinamento». Si nota, inoltre, come tale riserva risolve «solo apparentemente» il problema della sovrapposizione disciplinatoria con la normativa della banca della terra veneta, determinata dal fatto che anche la Banca delle terre agricole fa «esplicito riferimento ai terreni abbandonati». A tale proposito, viene proposta l'ipotesi «che un medesimo terreno agricolo abbandonato e sito nel territorio della Regione del Veneto sia inserito nella Banca delle terre agricole e al contempo nella Banca delle terre venete, con la conseguenza che potrebbe insorgere il conflitto tra potenziali “acquirenti”». Ciò, oltre a rappresentare un «mero problema di coordinamento tra banche dati», «pone una questione di diritto»: diversi soggetti potrebbero, infatti, «ritenersi titolari di situazioni giuridiche soggettive», rispettivamente sorte in base alla legge statale e alla legge regionale, «senza che dal dettato della legge sia dato capire chi prevalga».

¹⁰⁶ Cfr. l'art. 3 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, come modificato dalla legge di conversione 3 agosto 2017, n. 123, “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”. L'art. 3 è rubricato “Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati”.

¹⁰⁷ Il comma 16° dell'art. 3, d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit., così recita: «I comuni trasmettono alle Regioni, entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 3, l'elenco dei beni censiti ed assegnati, anche ai fini dell'inserimento nella Banca delle terre agricole di cui all'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154».

esteso rispetto a quello considerato dalla legge n. 440 del 1978 e dalle varie leggi regionali esaminate in precedenza: sono reputati tali, infatti, i terreni «nei quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno dieci anni»¹⁰⁸. Quella dei terreni agricoli, peraltro, non è l'unica categoria di «terre abbandonate o incolte» presa in considerazione dalla normativa in esame. L'art. 3, comma 2°, infatti, menziona anche «i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quello considerati bosco ai sensi delle norme vigenti, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamenti negli *ultimi quindici anni*»¹⁰⁹, e le «aree edificate ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricreativo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da *almeno quindici anni* o nelle quali non risultino più operative aziende o società *da almeno quindici anni*»¹¹⁰. Dunque, le «terre» censite da questa «Banca» non riguardano solo aree agricole, ma anche aree industriali o urbane¹¹¹.

Del resto, l'obiettivo dell'intervento, enunciato nell'*incipit* dell'articolo di cui ci si occupa, è quello di «rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani» nelle Regioni del Sud Italia e non quello di recuperare all'uso produttivo i terreni *agricoli* incolti o abbandonati. La «procedura di

¹⁰⁸ La lett. *a*), comma 2°, art. 3, del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit., prosegue così: «in base ai principi e alle definizioni del reg. UE n. 1307/2013 ... e alle disposizioni nazionali di attuazione». Secondo il reg. UE n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, per attività agricola si intende anche «lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione» (art. 4, par. 1, lett. *c* *iii*). Per l'Italia, cfr. l'art. 2 del d.m. 18 novembre 2014, secondo cui l'«attività agricola minima» è l'«attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità», i cui dettagli sono definiti dal successivo d.m. 26 febbraio 2015.

¹⁰⁹ Lett. *b*), comma 2°, art. 3, del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit. (corsivo aggiunto). Merita rilevare che una categoria analoga a quella qui enunciata è individuata anche da alcune leggi regionali sulla banca della terra, sebbene senza il richiamo al fattore temporale quale criterio per identificare lo stato di abbandono; cfr., ad esempio, la legge reg. Toscana n. 80 del 2012, cit. (art. 5, comma 3°, lett. *b*) e la legge reg. Abruzzo n. 26 del 2015, cit. (art. 2, comma 2°, lett. *b*).

¹¹⁰ Lett. *c*), comma 2°, art. 3, del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit. (corsivo aggiunto).

¹¹¹ Al riguardo, è interessante ricordare la scelta effettuata dalla legge statale n. 440/1978 e da molte leggi regionali sulla banca della terra in merito all'ambito di applicazione delle norme sul recupero dei terreni incolti, dal quale rimangono esclusi «i terreni necessari per attività industriali, commerciali, turistiche e ricreative, i terreni adibiti a specifiche comprovate destinazioni economicamente rilevanti e le aree considerate fabbricabili o destinate a servizi di pubblica utilità da piani urbanistici vigenti o adottati ...» (lett. *e*, art. 7, legge n. 440 del 1978). Sul punto, cfr. *supra*, par. 4.

valorizzazione¹¹² di terreni» definiti «abbandonati o incolti e di beni immobili in stato di abbandono»¹¹³, a cui sono associate misure incentivanti¹¹⁴, risulta infatti strumentale rispetto all’obiettivo enunciato. In sostanza, si tratta di un provvedimento dalle finalità socio-economiche che, seppure delimitate territorialmente, oltrepassano i confini dell’agrarietà, investendo vari settori economici in cui il ricambio generazionale è individuato come leva dello sviluppo del Mezzogiorno. Non vi è traccia, altresì, di quella finalità ambientale di tutela idrogeologica che, invece – come si è visto – è propria, anche se non esclusiva, delle normative dirette al recupero delle terre incolte *tout court*¹¹⁵.

Ai nostri fini, merita da ultimo evidenziare come, al di là di quanto riportato nella rubrica dell’articolo 3, la disposizione non menzioni alcuna «Banca delle terre» né descriva l’istituzione di una nuova banca dati *online* a carattere regionale o sovra-regionale, ancorché limitata alle Regioni del Sud Italia, con ciò complicando, invero, ogni tentativo di ricostruzione sistematica del quadro normativo nazionale sulle cosiddette banche della terra. Nel dettaglio, si prevede che i Comuni procedano ad una «ricognizione complessiva dei beni immobili, di cui sono titolari, che rientrano nella definizione di cui al comma 2°» dell’art. 3, e ne diano pubblicazione nel sito internet istituzionale, nonché comunicazione alla Regione di apparte-

¹¹² Per il richiamo della finalità della «valorizzazione» dei terreni incolti nella legislazione regionale sulle banche della terra, e in particolare in quella toscana, cfr. *supra*, spec. nota 56 e 93.

¹¹³ Così recita il comma 1° dell’art. 3, d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit.

¹¹⁴ Cfr., in particolare, la misura incentivante “Resto al Sud”, di cui agli artt. 1 e 2 del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit., e al successivo d.m. 9 novembre 2017, n. 174, destinate a soggetti di età compresa fra i diciotto e i trentacinque anni, residenti nelle Regioni interessate dal “decreto-crescita per il Mezzogiorno”: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

¹¹⁵ Cfr. *supra*, spec. i paragrafi 3 e 4.

Riguardo alla procedura di assegnazione dei beni immobili «abbandonati o incolti» di cui i comuni «sono titolari», ci si limita qui a segnalare come essa riveli una certa ambiguità del legislatore nei confronti dell’obiettivo di carattere ambientale rappresentato dalla limitazione del consumo di suolo. Da un lato, infatti, come criterio prioritario nella selezione dei progetti «di riuso di immobili dismessi», presentati a seguito di specifici bandi, è indicata l’«esclusione di consumo di ulteriore di suolo non edificato» (comma 5°, dell’art. 3 del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, cit.), dall’altro, per i terreni incolti o abbandonati rappresentati da quelli agricoli o quelli oggetto di rimboschimento artificiale, di cui al comma 2°, lett. a) e b) dell’art. 3, citato, sono «ammessi a valutazione anche i progetti che prevedano i cambi di destinazione d’uso o consumo di suolo non edificato purché siano conformi alle procedure di legge sugli strumenti di urbanistici» (periodo aggiunto al comma 5° dell’art. 3 del d.l. n. 91 del 2017 dalla legge di conversione n. 123 del 2017).

nenza¹¹⁶. Si potrebbe, quindi, prospettare l'esito paradossale della nascita, a livello regionale, di banche delle terre abbandonate ulteriori rispetto a quelle eventualmente disciplinate dalle medesime Regioni in attuazione della legge n. 440 del 1978, che – vale la pena ricordarlo – riguardano terre agricole pubbliche e private. Banche create con presupposti diversi e con procedure per l'assegnazione delle terre (di cui i Comuni «sono titolari») gestite a livello comunale, che si concludono con concessioni per un periodo non superiore a nove anni, rinnovabili una sola volta, a giovani di età compresa fra i diciotto e i quarant'anni, selezionati sulla base del progetto di valorizzazione e di utilizzo del bene¹¹⁷.

È, dunque, auspicabile che il legislatore statale torni a disciplinare la materia chiarendo gli ambiti di sovrapposizione e coordinando gli strumenti innovativi qui esaminati, che agiscono sul bene-terra a vari livelli.

7. L'esame degli elementi connotanti le recenti discipline sulle cosiddette banche della terra ha consentito di mettere in evidenza l'attualità

¹¹⁶ Cfr. i commi 3° e 4° dell'art. 3 del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, citato, dove è stabilita anche la tempistica del censimento («entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione») e della pubblicazione sul sito internet («entro trenta giorni dalla scadenza del termine di ricognizione»). Il comma 16° dell'art. 3, relativo alla «trasmissione alle Regioni dell'elenco dei beni censiti e assegnati», è stato integrato dalla legge di conversione con l'indicazione della tempistica: «entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 3°», cioè posto per la ricognizione dei beni immobili del comune. L'indicazione di un unico termine di scadenza per la comunicazione sia dei beni censiti sia di quelli assegnati pone indirettamente un limite temporale anche allo svolgimento delle procedure di valutazione comparativa che i comuni devono seguire per l'assegnazione dei beni censiti, cioè novanta giorni dal censimento (o da ogni successiva integrazione).

¹¹⁷ Cfr. il comma 5° dell'art. 3, del d.l. n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123 del 2017, citato. Il censimento non riguarda beni immobili privati in stato di abbandono, per i quali è prevista una procedura diversa, attivata su iniziativa privata. Il comma 7°, infatti, stabilisce che, in caso di beni immobili privati, i soggetti interessati (tra i diciotto e i quarant'anni) possano presentare la domanda di valorizzazione e di utilizzo del bene, corredata dall'apposito progetto e dalla documentazione relativa alla proprietà del bene (nonché alla conformità alle norme in materia urbanistica per le aree edificate) che essi stessi sono tenuti a procurarsi. Sulla base di tale domanda, il Comune, oltre a pubblicare il progetto, «invia mediante raccomandata e ricevuta di ritorno, o attraverso posta certificata, una comunicazione all'avente diritto», informandolo del progetto presentato e delle condizioni economiche determinate in sede di perizia (di cui al comma 14°), e allegando a tale comunicazione una «proposta irrevocabile di affitto sottoscritto dal soggetto» proponente (comma 8°). In caso di consenso «al contratto di affitto nelle forme dell'atto pubblico, scrittura privata autenticata, ovvero dell'atto firmato digitalmente», manifestato da parte dell'avente diritto, il Comune «adotta gli atti di competenza idonei a consentire l'esecuzione del progetto per un periodo di durata pari a quello del contratto di affitto» (comma 9°). Merita inoltre segnalare che il comma 15° introduce un diritto di prelazione in capo all'assegnatario, in caso di trasferimento a titolo oneroso nei cinque anni successivi alla restituzione del bene. A tale diritto è associato anche quello di riscatto dall'acquirente e da ogni successivo avente causa nei sei mesi dalla trascrizione del contratto, nei casi previsti dalla norma.

della questione del recupero delle terre incolte e abbandonate in Italia, ma anche la creatività di un legislatore sensibile a tale questione, tanto da individuare uno strumento (la “banca”) che si avvale delle tecnologie moderne perché sia garantita la maggiore trasparenza e visibilità alle informazioni acquisite e, al contempo, che opera con istituti tradizionali¹¹⁸ e adotta criteri di priorità ormai consolidati nelle politiche agricole nazionali e dell’Unione europea¹¹⁹.

È presto, però, per potersi esprimere sull’efficacia delle iniziative descritte, visto che la Banca delle terre abbandonate o incolte del Mezzogiorno e la maggior parte delle banche della terra regionali non sono ancora operative oppure, come nel caso della Banca delle terre agricole dell’ISMEA, hanno appena iniziato ad operare. Non è, quindi, possibile valutarne il grado di incidenza sul fenomeno dell’abbandono e pertanto se saranno destinate a rimanere azioni virtuose, ma marginali rispetto all’obiettivo che si intende perseguire.

Tuttavia, fin d’ora è possibile manifestare qualche perplessità sulla disciplina dell’assegnazione delle terre incolte o abbandonate di proprietà privata censite dalle banche regionali, in quanto, ancorché con le diverse sfumature rinvenibili in ciascuna Regione, ripropone quegli elementi che avevano determinato l’insuccesso degli interventi di attuazione della legge n. 440 del 1978: procedure amministrative complesse e onerose in relazione sia alla fase di censimento che a quella di assegnazione; inadeguata pubblicità a livello locale degli strumenti e degli effetti giuridici delle assegnazioni; nonché gli scarsi incentivi economici al recupero dei terreni. Sarebbe opportuno, quindi, che il legislatore, prendendo definitivamente atto che le caratteristiche stesse dei terreni incolti e abbandonati inseribili nella banca della terra possono non renderli appetibili per la notevole frammentazione, la bassa fertilità e l’ubicazione non agevole¹²⁰, trovasse strategie più efficaci, eventualmente di tipo partecipativo, per rendere più attraente l’investimento nel recupero produttivo dei terreni abbandonati.

In sostanza, la “corsa al recupero delle terre”¹²¹ è destinata ad arrivare ad un bivio: posto che tale recupero è prioritario per il Paese, in quanto è

¹¹⁸ Ad esempio, la concessione di terre di proprietà pubblica mediante bandi oppure l’affitto di fondo rustico o ancora forme di assegnazione di terre nella cornice della legge statale n. 440 del 1978.

¹¹⁹ Ad esempio, il *favor* per gli agricoltori di età inferiore ai quarant’anni oppure per le cooperative.

¹²⁰ Cfr., in tal senso, CREA, *Annuario dell’agricoltura italiana 2016*, Roma, 2017, p. 112.

¹²¹ L’espressione prende ispirazione dal libro di Paolo De Castro, *Corsa alla Terra. Cibo e agricoltura nell’era della nuova scarsità*, Roma, 2012.

funzionale alla tutela dell'ambiente e di un territorio fragile come quello italiano, oltre che a obiettivi di tipo occupazionale, è arrivato il momento di investire, in termini di risorse umane e finanziarie, nel censimento e nell'aggiornamento annuale delle terre incolte, pubbliche e private, da tempo "prescritto" e non adeguatamente attuato; altrimenti, è preferibile rivedere il quadro legislativo dettato dalla legge del 1978, che rischia di rimanere una scatola vuota, ma condizionante e impegnativa, per il legislatore regionale, in materia di razionale sfruttamento del suolo.

GIOIA MACCIONI

LA LOTTA ALLO SPRECO ALIMENTARE TRA STRATEGIE DI REGOLAZIONE E *GOVERNANCE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 1. La lotta allo spreco alimentare: un modello di regolazione partecipativo. – 2. (*Segue*) Sugli elementi di valutazione qualificanti. – 3. *Inputs* rilevanti nella dimensione internazionale ed europea. – 4. Spreco alimentare e sviluppo sostenibile alla prova delle nuove dinamiche. – 5. Alcuni aspetti di criticità: l'assenza di definizioni giuridiche coordinate e l'ambiguità tra locuzioni... così apparentemente simili, ma così profondamente diverse. La necessità di intervenire con un inquadramento sistematico. – 6. Considerazioni finali.

1. La lotta allo spreco alimentare ha assunto un ruolo centrale nel dibattito scientifico e negli studi nazionali, europei ed internazionali per la riduzione dell'impronta ambientale (c.d. *footprint*) nelle filiere agroalimentari. Sotto questo profilo d'indagine, non c'è alcun dubbio che la perdita e lo spreco di cibo comportano una serie di gravi effetti, incluse le emissioni di gas serra, incidono sul consumo di suolo, di acqua, di energia e di altre risorse, sul degrado dell'integrità biologica, sui cambiamenti climatici, sull'alterazione dei cicli dell'azoto e del fosforo, che a loro volta possono portare ad una degradazione degli ecosistemi naturali e ad una riduzione significativa degli importanti beni e servizi che forniscono. Contestualmente, nel tratteggiare il quadro di riferimento, sembra imprescindibile tenere in considerazione, insieme agli interessi ambientali quelli della sicurezza alimentare, della sovranità alimentare, della bioeconomia e non solo. La perdita e lo spreco di cibo hanno rilevanti ed estese ripercussioni negative anche a livello socio-economico, emergono quindi esigenze di coordina-

* Il presente scritto rappresenta, con alcuni approfondimenti e con l'aggiunta delle note, una parte della relazione tenuta nell'ambito di "Alleanze nel REDUCERE: come la ricerca aiuta a declinare la nuova legge sulla riduzione dello spreco alimentare", incontro di studi svoltosi ad Udine il 30 maggio 2017, in occasione del Festival dello Sviluppo Sostenibile, organizzato da Francesco Marangon, con la partecipazione e gli interventi di Segré, Falasconi, Troiano, Nassivera.

mento tra gli interessi in gioco se guardiamo alle molte “intersezioni” ed alle diverse prospettive verso cui tali esigenze sembrano snodarsi, riconducibili all’ambito giuridico, ma anche a quello economico, politico, sociale, scientifico¹.

Dal punto di vista giuridico, la risposta da dare alla lotta allo spreco non può prescindere da un’analisi sullo “stato dell’arte” e non può trascurare gli studi sui condizionamenti, sulle migliori tecnologie e pratiche che possono promuovere una significativa *prevenzione* strutturale degli sprechi alimentari, facilitando la transizione verso modelli agroalimentari sostenibili. *De iure condendo*, in ragione di tali approfondimenti, si può spostare l’attenzione al punto di partenza della regolazione, che dovrebbe occuparsi appunto della prevenzione e richiede – a quanto pare – cambiamenti nei modelli di produzione, distribuzione e negli stili di consumo². Pertanto, si può senz’altro anticipare che, nel settore agroalimentare, occorrerebbe ripensare le filiere agro-alimentari, dalla fase di produzione primaria alla progettazione, anche dei prodotti trasformati e dei loro imballaggi, fino all’educazione alimentare ed al consumo, cambiamenti che attraversano tutte le filiere agroalimentari.

Nel linguaggio corrente, lo “spreco alimentare” fa per lo più riferimento alla creazione di eccedenze da sopra-produzione e sopra-offerta rispetto ai modelli alimentari prevalenti. Secondo questo approccio, si considera spreco alimentare la parte di produzione alimentare che eccede i fabbisogni nutrizionali e le capacità di “carico” ecologiche. Vanno considerati sprechi gli eccessi nella produzione e nelle forniture alimentari, ma anche la malnutrizione e la sovralimentazione. Lo spreco può verificarsi nelle fasi iniziali (attività primaria, semina, coltivazione vera e propria, prodotti lasciati in

¹ Cfr. il rapporto ISPRA n. 267/2017, dal titolo *Spreco alimentare: un approccio sistemico per la prevenzione e riduzione strutturali*, in www.isprambiente.gov.it; i rapporti del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) del 2013, *Proposte per un Piano d’azione su consumo e produzione sostenibili (SCP)*; *Stop food waste. Feed the Planet*, sempre ad opera del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 2014, in www.minambiente.it/pagina/stop-food-waste-feed-planet; oltreché, recentemente, il *Rapporto sul capitale naturale*, sempre del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del giugno 2017; sul tema, BRUNORI, ARCURI, GALLI, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, a. 12, n. 45, giugno 2016; BRUNORI, BARTOLINI, *I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla Bioeconomy Strategy della Commissione Europea*, in *Agriregionieuropa*, a. 11, n. 41, giugno 2015; SEGRÉ, FALASCONI, *Il libro nero dello spreco in Italia: il cibo*, Ed. Ambiente, Milano, 2011; SEGRÉ, FALASCONI, *Il libro blu dello spreco in Italia: l’acqua*, Ed. Ambiente, Milano, 2012; SEGRÉ, VITTUARI, *Libro verde dello spreco in Italia: l’energia*, Ed. Ambiente, Milano, 2013; VAN DER PLOEG, HEBINK, SCHNEIDER, *Rural development and the construction of new markets*, Routledge, New York, 2015.

² Come emerge dai dati del rapporto ISPRA del 2017, cit.

campo), nel prelievo (raccolti, pascoli, catture), nelle successive fasi delle filiere, fino al consumo o alle “alternative” al consumo. Sono inclusi nella considerazione dello spreco alimentare anche i prodotti alimentari riciclati, ove la singola fase di riciclo possa evitare alcuni effetti negativi (associati allo smaltimento), consentendo di reintrodurre alcune sostanze nella filiera alimentare (mangime, *compost*). Al riguardo, è emerso che solo un processo “partecipato” può risultare efficace, a partire dall’identificazione delle principali cause di spreco per rispondere all’esigenza di affermare convincenti strumenti di regolazione della lotta allo spreco³.

³ Basti pensare ad alcuni problemi vecchi e nuovi che, al momento attuale, appassiona-no diversi studiosi riguardo la malnutrizione (più del 20% della popolazione mondiale risulta in condizioni di sottanutrizione o affetta da squilibri alimentari), dove vengono coinvolti lo studio dello spreco di cibo e le relazioni tra cibo e salute, *in specie* per la prevenzione di malattie a carattere metabolico e come coadiuvante fondamentale nella prevenzione e nella cura in processi fisiologici e biochimici durante la vita dell’uomo. Tra le aree tematiche che stanno attirando l’attenzione vi è l’area della “nutraceutica e alimenti funzionali”, dove gli alimenti funzionali con il loro contenuto di composti bioattivi rappresentano forse la più importante area di sviluppo interdisciplinare tra scienze agrarie, biologiche, della nutrizione, bio-mediche, ecc. Tra lacci e laccioli giuridici, la richiesta di mercato è in continuo aumento, soprattutto a livello industriale e la ricerca scientifica raccoglie successi nel campo dell’uso dei probiotici e prebiotici, ma anche in relazione alla selezione e formulazione di alimenti ricchi di sostanze antiossidanti ed a nuove strategie di *packaging* funzionale per la produzione di cibo sano, sicuro e *durable*. Cfr. DI LAURO (a cura di), *NUTRIDIALOGO. Il diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, Ets, Pisa, 2015. Per non parlare dell’area dei “*novel foods*”, che aprono le porte ad un’indagine nella quale incidono anche scarsità alimentare, povertà e migrazioni di popoli e di culture, ponendo problemi di inquadramento giuridico. Su questi temi, cfr. in part. BORGHI, *I claims nutrizionali e salutistici*, in *Compendio di diritto alimentare*, Walters Kluwer, 2017, p. 238 ss.; DI LAURO (a cura di), *NUTRIDIALOGO, Gli eccessi del cibo. Obesità e dintorni all’Incrocio delle Scienze*, p. 23 ss.; EAD., *NUTRIDIALOGO, Food Design. Come “disegniamo” il nostro cibo. Creatività a più voci*, p. 183 ss.; EAD., *Les atouts et les incertitudes du règlement 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires*, in *European Journal e of consumer law, Rev. Europeenne de droit de la consommation*, n. 2/2014, p. 255 ss.; ALBISINNI, *Come le regole disegnano il cibo*, in *NUTRIDIALOGO*, cit., p. 53 ss.; BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all’obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la lotta all’obesità*, in MANSERVISI (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. secondo, *Diritto alimentare. Diritto dell’Unione europea*, Jovene, Napoli, 2014, I, p. 45 ss.; FORTI, *Tutela della salute e qualità nutrizionale degli alimenti: le problematiche insite nella disciplina giuridica europea degli alimenti funzionali*, intervento al convegno dal titolo *Cibo, salute e informazioni alimentari*, organizzato dal Dipartimento di scienze giuridiche nell’Università di Udine e da Federconsumatori Friuli Venezia Giulia, svoltosi ad Udine il 23 giugno 2016, in corso di pubbl. Si evince che nell’affrontare gli studi giuridici e quelli sulle pratiche agronomiche per la selezione e la fenotipizzazione di nuove colture (es. quinoa) e nuovi alimenti (es. alghe, insetti, meduse) si affiancano ed intersecano problematiche culturali, biochimiche, qualitative, di sicurezza alimentare ecc. Vi è oggi la possibilità di intervenire preventivamente e tecnologicamente sulle matrici alimentari per “disegnare” nuovi alimenti, che rappresenta una interessante strategia d’intervento. In proposito, cfr. lo studio che raccoglie le idee emerse in una serie di incontri incardinati attorno alla costruzione e all’approfondimento della c.d.

2. Nel contesto globale, non v'è dubbio che il diritto italiano e soprattutto il diritto dell'UE che si occupano di agricoltura (evidentemente alla base dell'alimentazione), nelle loro articolazioni e gerarchie, come sistemi di norme volti principalmente alla regolazione ed alla protezione del settore primario, non si possono disinteressare dello spreco alimentare, che riguarda tutti gli anelli della filiera, a partire dalla produzione. Non risulta estraneo all'analisi sullo spreco neppure il settore di disciplina che si occupa della tutela del consumatore e della sicurezza (nella accezione di *safety* e di *security*). Il legame con la legislazione alimentare non è costituito solo dal fatto che quasi tutti gli i prodotti agricoli ed agroindustriali indicati nell'Allegato I al TFUE sono destinati all'alimentazione, nel corso del tempo, in molti settori tale legame ha tratto impulso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, per non parlare della trama di atti normativi vincolanti dell'UE in ambito sanitario, fitosanitario, veterinario che hanno assunto la "base agraria" (attualmente, art. 43 TFUE) ed hanno consentito di includere il tema della sicurezza nel contesto della PAC. Nell'analisi deve senz'altro essere preso in considerazione il problema ambientale, che riguarda tutte le produzioni ed i commerci, quindi coinvolge anche l'agricoltura. A questo proposito, risulta significativo l'art. 11 TFUE (ex art. 6 TCE) – ponendo in rilievo nella c.d. "clausola trasversale" il principio di integrazione – il quale sancisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, secondo quanto è emerso prima durante la Conferenza di Johannesburg del 2002 dedicata allo sviluppo sostenibile (e conclusa con l'adozione della Dichiarazione di Johannesburg), poi nella Conferenza Rio+20 del 2012 alla quale l'Unione europea ha dato impulso con la comunicazione intitolata "Rio+20: verso un'economia verde e una migliore *governance*" (COM (2011) 363, del 20 giugno 2011), seguita dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU nel 2015. Conseguentemente, il tema dello spreco incorpora una pluralità di interessi, non solo riguardanti l'agricoltura, ma anche la tutela di consumatori e la loro sicurezza, dalla produzione al consumo nell'ottica della sostenibilità⁴.

Carta di Milano (<http://carta.milano.it>), un documento che intende rappresentare, in sintesi, l'eredità culturale di Expo, dal titolo *20 idee per il Post Expo. Le eredità di Expo Milano 2015*, Feltrinelli, Milano, 2015, nel quale i tavoli di lavoro coordinati da Livia Pomodoro e da Andrea Segré si occupano appunto di spreco alimentare. Sulla prospettiva, cfr. inoltre DI LAURO, *Il diritto alimentare: un diritto in movimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 75 ss.

⁴ Per l'inquadramento vedi *ex multis*, COSTATO, RUSSO, *Corso di Diritto Agrario italiano*

L'approccio utilizzato nell'articolare il percorso di regolamentazione concernente la lotta allo spreco alimentare prende corpo da un insieme di finalità e di misure volte ad affrontare esigenze cruciali, ma ancora irrisolte⁵. Ciononostante, per diversi motivi, non ultimo quello della difficoltà di delimitare il contorno della disciplina, gli interventi giuridici posti in essere non sembrano ancora del tutto adeguati per affrontare la problematica degli sprechi alimentari. Si fronteggiano – in qualche modo – coloro che muovono da un approccio concertato sul versante dell'alimentazione e della sicurezza rispetto a coloro che risultano orientati alla tutela dell'ambiente ed alla disciplina dei rifiuti (*food – focused approach* o *waste – focused approach*).

Va subito aggiunto che le strategie di regolazione presentano, attualmente, in molti settori di disciplina, un'interessante fase di cambiamento e di introduzione di nuovi orientamenti⁶; e che, nelle dinamiche “globali”,

e dell'Unione europea, 4ª ediz., Milano, 2015, a partire dalla Parte Prima e dal Cap. I, in part. pp. 15-21; ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet Giur., Milano, 2015; COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 8ª ediz., Wolters Kluwer, Milano, 2017, in part. COSTATO, sulle fonti nazionali e dell'UE, p. 8 ss., spec. pp. 18-20; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 8ª ediz., Torino, 2015.

⁵ Per un quadro evolutivo riguardante gli interessi in gioco, cfr. JANNARELLI, *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, in GOLDONI e SIRSI (a cura di), *Atti del convegno* (svoltosi a Pisa, 1-2 luglio 2011), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Milano, 2011, p. 33 ss.; ID., *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 11 ss.; ID., *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici dell'“eccezionalità” agricola*, in MANSERVISI (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. secondo, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, cit., I, p. 217 ss.; BORGHI, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in COSTATO, BORGHI, RUSSO, MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale* (Ferrara, 6-7 maggio 2011), Jovene, Napoli, 2011, p. 425 ss.; ID., *L'impresa agraria produttrice di alimenti, di energia e di servizi*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 2012, p. 208 ss.; ADORNATO, *Pulsa la vita del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 503 ss.; ALBISINNI in part. sulle novità giuridiche emergenti dopo Lisbona, *I codici europei dell'Agricoltura, dopo Lisbona*, in COSTATO, BORGHI, RUSSO, MANSERVISI (a cura di), *Atti del convegno* (svoltosi a Ferrara, il 6-7 maggio 2011), *Dalla Riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, cit., p. 17 ss.; D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 248 ss.; EAD. (a cura di), *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, Milano, 2012, *ivi* cfr. i contributi di D'Addezio, Goldoni, Lattanzi, Maccioni, Bolognini, le conclusioni di Costato; EAD., *Lo scenario giuridico delle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 470 ss.

⁶ Cfr., nell'ambito della vastissima bibl., recentemente, SCIARRONE ALIBRANDI, *Dalla tutela informativa alla product governance: nuove strategie regolatorie dei rapporti tra clientela e intermediari finanziari*, in *Riv. della Regolazione dei mercati*, n. 1/2016, p. 1 ss., sullo sfondo, le recenti crisi bancarie; VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità nazionale anticorruzione*, *ivi*, p. 9 ss., sul significato più attuale della “regolazione”, *ivi* ampia bibl.; FERRARESE, *Promesse mancate*, Il Mulino, Bologna, 2017, sulle più recenti “mutazioni” che portano a valutare le funzioni dello Stato “regolatore”; EAD., *Governance. Sugli effetti politici e giuridici*

«sarebbe fuorviante associare oggi al termine ‘diritto’ il medesimo significato che ad esso si attribuiva solo qualche decennio orsono. (...) È un dato di fatto che la connotazione statutale del diritto e delle sue fonti di produzione abbia ceduto il passo al nuovo linguaggio giuridico delle autorità di regolazione (non più fatto solo di comandi e sanzioni)»⁷. Pertanto, non deve meravigliare che anche riguardo la lotta allo spreco alimentare, alcuni recenti iniziative normative mostrino un approccio che ci porta a riflettere su di una impostazione a tratti ancora magmatica, in cui tuttavia l'autorità statale e le sue articolazioni territoriali non solo perdono il primato dell'essere unici, o comunque prevalenti produttori di diritto, ma possono sembrare talvolta soggetti passivi della regolazione (come conseguenza dell'esistenza di livelli da considerare superiori di “governance”)⁸.

Gli interventi sulla lotta allo spreco mostrano invero che questo settore di disciplina appartiene al flusso dei nuovi modelli giuridici, inserendosi in un progetto “pluralistico” che muove da scenari decisionali i quali non si misurano esclusivamente con la “taglia unica” della legislazione, ma coinvolgono nell'ingranaggio dell'officina altri protagonisti e molti fattori di valutazione, facendo riferimento alla “taglia variabile” delle decisioni che coinvolgono concretamente popoli e territori diversi, “che vanno dal micro al macro, senza necessariamente limitarsi al territorio nazionale”⁹.

Al contempo, le scelte maturate a livello europeo, inserite nel nuovo

di una “soft revolution”, in *Politica del diritto*, n. 2/2014, p. 161 ss.; CARMIGNANI, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l'informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 116 ss.; EAD., *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012, sull'“arcipelago” dei modelli di governance.

⁷ Così VALAGUZZA, *op. ult. cit.*, p. 13 ss., facendo riferimento alle analisi di Grossi, Galgano, Alpa, Merusi, Irti, Ferrarese ed a molti altri.

⁸ Il pensiero va *in primis* alla 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”). In funzione dell'effettività, ossia per raggiungere rapidamente e, possibilmente, senza costi eccessivi un certo risultato, si “consegnano” alcuni nodi nevralgici di disciplina ad organismi esterni, alla politica economica, o ad altri; insomma, si ammettono ampi spazi di partecipazione democratica, per cui non c'è un'unica “stella polare” a guidare il cammino. Cfr. FERRARESE, *Promesse mancate*, cit. p. 165 ss., nel paragrafo intitolato “Dal government alla governance”, che riconosce – tra l'altro – a Paolo Grossi il merito di aver coniato il termine “governance” (p. 169).

⁹ Cfr. FERRARESE, *Promesse mancate*, cit., spec. pp. 17-61, Cap. I, principalmente a proposito del Prometeo finanziario, ma anche sulle più diffuse, nuove parole d'ordine, sulle promesse, sui protagonisti della politica e del diritto. Inoltre, facendo riferimento a S. Sassen, sulle molte espressioni a “taglia variabile” della governance, ricordando il G7, poi divenuto G8, infine nel “formato” G20, vedasi in proposito pp. 165-169. Cfr. P. GROSSI, sul significato del termine “governance” e sull'incompletezza di quel potere che finisce per generare “società intermedie”, *Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

contesto globale, rappresentano un imprescindibile punto di riferimento della disciplina nazionale sullo spreco alimentare e risultano stimolanti anche i monitoraggi ed i *report* avviati in questi anni¹⁰; non vanno trascurati quindi un'ampia e vasta gamma di *input*, i cui tratti e contorni risultano significativi e l'impulso operato dalla giurisprudenza, che assume valore crescente¹¹.

Proprio nella giurisprudenza nazionale più recente si rinvergono tracce di taluni cambiamenti, di come il giudice, attraverso operazioni valutative, dia attuazione al dettato giuridico, mettendo in luce un processo (che sorregge la valutazione) nel quale spiccano le capacità richieste ad un giudice "contemporaneo", il quale "adatta la norma al caso della vita"¹². Una

¹⁰ Secondo i dati che emergono dal rapporto *Waste Watcher 2016 di Last Minute Market* si spreca lungo la filiera agroalimentare, nella fase di distribuzione, nella ristorazione ed anche nel consumo domestico. In verità, secondo i sondaggi, il 76% degli italiani incolpa la filiera produzione-distribuzione ed i servizi di ristorazione; invece, emerge che è lo «spreco alimentare domestico a fare la parte del leone: incide tra il 60 e il 70% dello sperpero annuo di cibo nel nostro Paese, anche in Europa e sul pianeta». Per tale ragione, molte campagne di sensibilizzazione si sono mosse nella direzione della lotta allo spreco domestico (recentemente, si può fare riferimento alla campagna "Spreco Zero", operativa fin dal 2010, oppure a REDUce, un progetto avviato dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con l'Università di Bologna).

¹¹ Vedasi, per tutti, P. GROSSI, *L'«invenzione» del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017; del medesimo A. cfr. la *Lectio* tenuta il 7 aprile 2017 a Scandicci (Fi), in occasione dell'inaugurazione dei corsi di formazione per l'anno 2017 della Scuola Superiore della Magistratura, resa disponibile *on line* (consultabile sul sito della Scuola), intitolata *La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, in cui la parola "invenzione" viene colta come latinismo, dandole il contenuto che hanno il verbo "invenire" e il sostantivo "invenio", cioè cercare per trovar qualcosa, un "reperire" e dove l'A. afferma: "il diritto non cade dall'alto", sollevando il problema che "non si può ridurre l'interpretazione della norma a esegesi, ossia ad un dipanamento meramente logico deduttivo (e quindi passivo) della volontà racchiusa nel testo", accennando ad alcuni avvincenti casi giudiziari ed all'incidenza della più recente giurisprudenza (non solo della Corte costituzionale) nei quali emerge il ruolo del giudice "contemporaneo".

¹² Precisa GROSSI, nella *Lectio* del 7 aprile 2017 ai magistrati, cit: «per quel che serve alla presente lezione, ci basta mettere a fuoco alcuni enunciati, che la revisione ermeneutica, proposta da Gadamer e accolta in alcuni filoni coraggiosi della scienza giuridica italiana e tedesca, ritiene di dover acquisire per fondare più solidamente il proprio approccio metodologico. Ne elenco qui quattro: il testo non è una realtà autosufficiente, ma ha compiutezza solo con l'interpretazione; l'interpretazione togliendo generalità e astrattezza alla norma, la immerge nel concreto, la rende diritto vivo in immediata comunicazione con la attualità (quella attualità a cui appartiene l'interprete); l'interpretazione è intermediazione tra il messaggio del testo cartaceo (necessariamente estraniato dal divenire) e la attualità dell'interprete; consequenziale protagonismo dell'interprete quale attore primario grazie alla sua oposità intermediativa». Poi aggiunge: «all'interno del novero degli interpreti – fra i quali (l'interpretazione autentica a parte) non esito a dare un posto di rilievo allo stesso legislatore, accanto a scienziati notai avvocati – un posto primario spetta oggi, senza alcun dubbio, al giudice (...): giudice ordinario, e aggiungendo anche: giudice civile»; una più attenta «considerazione la si deve fare per il giudice penale, essendo la materia 'penale' in stretta connessione con la sicurezza pubblica e conservando qui una peculiare rilevanza la riserva di legge (sulla quale, peraltro, si innestano le attuali riflessioni critiche di penalisti osservatori vigili della realtà

singolare vicenda giudiziaria risulta infatti esemplificativa della mutata sensibilità nei confronti del concetto di spreco, che si sta cominciando a formalizzare nelle decisioni dei giudici, oltreché nei comportamenti ed esigenze dei consumatori. Si tratta di una recente sentenza della Corte di Cassazione che ha annullato una precedente condanna per ingiuria inflitta ad un turista friulano il quale, vedendosi negare la possibilità di portare via gli avanzi del proprio pasto dal titolare della struttura alberghiera dove soggiornava, non si è ...risparmiato nel formulare critiche. Secondo i giudici della Corte, il divieto di portare con sé il cibo avanzato – verosimilmente destinato a diventare un rifiuto – costituisce un “fatto ingiusto” e “la reazione” sopra le righe del turista è stata giudicata “non punibile”¹³.

3. Poiché la lotta allo spreco alimentare si colloca all’interno del contesto concernente le nuove metodologie regolative cui si è dinanzi accennato, dobbiamo analizzare più a fondo, come anticipato, in che termini si articolino sia il pluralismo delle fonti di produzione del diritto, sia la presenza di altri interventi, di soggetti ed organismi dotati (o no) di funzioni pubbliche, comunque non appartenenti al “circuitto parlamentare”.

Nella riflessione assume particolare rilievo il Rapporto FAO del 2013 dal titolo “The Food Wastage Footprint-Impacts on Natural Resources” (“L’impronta ecologica dello sperpero alimentare: impatto sulle risorse na-

presente, come Fiandaca, Palazzo, Donini)». Sul ruolo della giurisprudenza come fonte del “diritto vivente” cfr. inoltre, *ex multis*, PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1998, p. 259 ss.; ZACCARIA, *La giurisprudenza come fonte del diritto. Una evoluzione storica e teorica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, spec. p. 47 ss.; AA.VV., *Diritto vivente. Il ruolo innovativo della giurisprudenza*, a cura di Mariani Marini-Cerri, Plus, Pisa, 2007; AA.VV., *Diritto giurisprudenziale*, a cura di Bessone, Torino, 1996 e *ivi* spec. ALPA, *La creatività all’opera. La giurisprudenza e le fonti del diritto*, p. 105 ss.; CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984.

¹³ Cassazione Penale, Sez. V, sentenza n. 29942 del 27 maggio 2014.

Dice la Corte: «il ricorso coglie nel segno nella critica al mancato riconoscimento dell’esimente della provocazione, nonostante i giudici d’appello avessero ammesso che la condotta ingiuriosa addebitata costituisse l’effettiva e sostanzialmente immediata reazione ai disservizi subiti dal M. ed all’imposizione di regole (divieto di asportare i residui del cibo per costituire il c.d. ‘doggy bag’, riempire la propria borraccia dalla bottiglia servita a tavola) non irragionevolmente ritenute pretestuose ed ingiuste dall’imputato. In realtà la fattispecie descritta in sentenza integra effettivamente quella tipizzata dal secondo comma dell’art. 599 cod. pen., atteso che il fatto ingiusto altrui può essere costituito anche dalla lesione di regole comunemente accettate nella civile convivenza (Sez. 5, n. 9907/12 del 16 dicembre 2011), mentre la motivazione – invero assai generica – resa per escludere l’operatività dell’esimente si rivela intrinsecamente contraddittoria sul punto, una volta contestualizzata all’interno del complessivo discorso giustificativo dei provvedimenti. La sentenza deve dunque essere annullata senza rinvio per essere l’imputato non punibile ai sensi dell’art. 599, comma 2°, cod. pen. avendo agito nello stato d’ira determinato *dal fatto ingiusto altrui*» (il corsivo è di chi scrive).

turali”), che focalizza l’attenzione soprattutto sulle conseguenze *ambientali* dello spreco, mette in evidenza le tipologie, i settori, le zone geografiche definite “critiche”, l’ormai “insostenibile pressione” dello spreco sulle risorse naturali, con la consapevolezza di dover meglio definire le differenze non solo lessicali tra eccedenza, perdita di cibo, spreco ed altro¹⁴. Al tempo stesso, il testo permette di comprendere che occorre porre mano alle cause degli sprechi, che sono variegati e mutevoli, ascrivibili ad una molteplicità di fattori¹⁵. Infatti, esse possono essere ricondotte ad inefficienze a monte ed a valle del processo produttivo e si riferiscono a tutte le fasi delle filiere agroalimentari, all’incidenza delle scelte dei consumatori, alla conoscenza, consapevolezza e responsabilità degli operatori, possono essere imputate ai meccanismi di mercato ed altro¹⁶.

Nondimeno, da qualche tempo, la lotta allo spreco alimentare è diventata una vera e propria mozione d’ordine per la innegabile espansione dei suoi contorni, l’allarmante importanza in termini di costi (non certo solo ambientali o economici); mentre per quanto riguarda la concreta proporzione, questa è dimostrata non solo dai più recenti studi, ma è anche avvalorata dall’incalzante attenzione da parte di attori pubblici e privati (delle istituzioni nazionali e sovranazionali, dei giudici, nonché delle organizzazioni impegnate nell’affrontare questa problematica)¹⁷.

Si può senz’altro convenire che la questione dello spreco è al centro dell’attenzione a livello globale. Basti riflettere sui dati posti in evidenza ed

¹⁴ Insieme, può risultare interessante la lettura di un’altra pubblicazione della FAO del 2013, dal titolo *Toolkit: Reducing the Food Wastage Footprint*, un manuale di un centinaio di pagine su come ridurre le perdite e gli sprechi di cibo in ogni fase della catena alimentare.

¹⁵ Al contempo, anche all’interno delle politiche dell’UE ha assunto crescente importanza il tema dell’impatto ambientale degli sprechi legati alla filiera agroalimentare: a partire dal 7° Programma d’Azione ambientale dell’Unione, adottato nel novembre 2013, si chiede alla Commissione europea di «presentare una strategia globale per combattere gli sprechi alimentari inutili e cooperare con gli Stati membri nella lotta contro la produzione di rifiuti alimentari» (punto 37).

¹⁶ Nel nostro Paese, al termine del vertice internazionale conclusosi a Bergamo il 15 ottobre scorso, nell’ambito del G7 Agricoltura, è stata adottata la “Dichiarazione di Bergamo”, un documento programmatico e strategico presentato alle istituzioni, redatto nel solco di quanto emerso nel vertice di Taormina e nella più ampia cornice d’azione denominata Fame – zero dell’ONU. Tra gli impegni fissati nella dichiarazione adottata all’unanimità, o meglio, tra le priorità, compare la «necessità di rafforzare le norme e le azioni per ridurre le perdite di cibo e gli sprechi alimentari, che oggi coinvolgono un terzo della produzione alimentare mondiale».

¹⁷ Da alcune rilevazioni della Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Alimentazione e l’Agricoltura (FAO) emerge il dato più noto e diffuso, cioè che va sprecato o perso circa un terzo degli alimenti prodotti per il consumo umano (FAO, *Global food losses and food wastage extent, causes and prevention*, Roma, 2011).

elaborati nel corso del tempo dalla FAO, alle conclusioni visibili nel documento “The future we want” di Rio+20, alla Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile svoltasi dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro e soprattutto agli obiettivi di sviluppo visibili nell’Agenda 2030.

Una visione dello spreco come *dimensione critica dello sviluppo*, capace quindi di influenzare e condizionare lo sviluppo, si evolve nel tempo¹⁸; tuttavia il ruolo di primo piano che lo spreco alimentare assume in seno al paradigma dello sviluppo sostenibile emerge con chiarezza nell’ambito dell’Assemblea generale delle Nazioni unite nel vertice, svoltosi a New York dal 25 al 27 settembre 2015, ove i centonovantatré Paesi membri hanno adottato all’unanimità l’Agenda globale per lo sviluppo sostenibile intitolata “Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”, che individua gli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*), subentrando agli obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals* fissati nel 2000) ed impegnandosi a raggiungerli entro il 2030¹⁹.

Ebbene, l’Agenda, come programma d’azione che ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, articolati in 169 “target” o traguardi (in vigore dal 1° gennaio 2016) permette di individuare obiettivi interconnessi e indivisibili, bilanciando le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, ovvero: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell’ambiente²⁰. Tra i 17 obiet-

¹⁸ Cfr. la ricostruzione di SEGRÉ, *Economia a colori*, Einaudi, Torino, 2012, che muove “dal rosso del consumo indiscriminato, passando per il blu della *blue economy*, che investe in tecnologie ispirate alla natura (...); dall’economia singolare ed egoista a quella plurale dei presidi, del *cobousing*, del commercio equo e solidale, delle banche etiche; dai limiti dello sviluppo lineare ai vantaggi di un sistema circolare che non sprechi risorse naturali e non vessi le risorse umane...” e l’analisi giuridica di D’ADDEZIO sull’economia circolare quale cornice di riferimento, *Transizione verso un’economia circolare: diritto per l’agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 85 ss.

¹⁹ Risoluzione A/RES/70/1, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015. Cfr. inoltre gli obiettivi di sviluppo del millennio individuati nella *United Nation Millennium Declaration A/RES/55/2* del 18 settembre 2000.

²⁰ Nel nostro Paese, come risulta dai documenti di lavoro del governo, dopo l’adozione della “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia” approvata nell’agosto del 2002 con la deliberazione del CIPE n. 57 (mai dotata degli strumenti attuativi che pure vi erano indicati), si è iniziato a definire il quadro riguardo allo sviluppo sostenibile. Il 2 febbraio 2016, infatti, è entrata in vigore la legge 28 dicembre 2015, n. 221 che all’art. 3 prevede: «2. In sede di prima attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, l’aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, integrata con un apposito capitolo che considera gli aspetti inerenti alla ‘crescita blu’ del contesto marino, è effettuato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Tale obbligo era peraltro già stato demandato al Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare con il regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 luglio 2014, n. 142 (art. 9, comma 1a). Un altro passaggio importante è stato compiuto dal governo il

tivi dello sviluppo sostenibile lo spreco alimentare si incardina senz'altro nel 12° obiettivo (12.3), che riguarda il consumo e la produzione responsabili, ma risulta coordinato anche con la maggior parte degli altri obiettivi, in particolar modo con l'obiettivo 2 sulla sicurezza alimentare e l'obiettivo 13 sui cambiamenti climatici²¹. Si può aggiungere che l'obiettivo di ridurre gli sprechi risulta una priorità; mentre il suo coordinamento viene in evidenza con chiarezza, in quanto circa la metà dei *Sustainable Development Goals* (SDG) affrontano la sostenibilità in termini di povertà, salute, cibo e agricoltura, acqua e sanità, insediamenti umani, energia, cambiamenti climatici, consumi e produzione sostenibili, oceani e ecosistemi terrestri.

Ciò nonostante, alla prova dei fatti, nell'Unione europea la situazione non è incoraggiante: recentemente, la relazione speciale n. 34 del 2016 della

16 novembre 2016, con la pubblicazione di un quadro delle corrispondenze tra le misure del disegno di Bilancio e gli SDGs. Il documento "Legge di Bilancio 2017 alla luce degli obiettivi dell'Agenda 2030" rappresenta un'iniziativa importante, sollecitata dall'ASviS con un'audizione del Portavoce alla Camera, che ha posto le basi per ulteriori approfondimenti. Poco dopo, il 23 dicembre, il Consiglio dei Ministri ha anche approvato definitivamente il provvedimento che recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva sull'informazione non finanziaria, che favorisce l'adozione da parte delle imprese di pratiche sostenibili e l'integrazione delle informazioni sulla sostenibilità nelle loro relazioni periodiche, come auspicato dal 12° Goal sul consumo e la produzione responsabili. Si potrebbe proseguire con l'analisi di diverse altre iniziative che dimostrano come l'adozione dell'Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030 rappresenti un passaggio di grande rilievo da più punti di vista, anzitutto, esprimendo un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano strettamente ambientale, ma anche su quello economico e sociale; intendendo andare oltre l'idea che la sostenibilità sia una questione esclusivamente ambientale e caldeggiando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo; tutti i Paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo di portare il mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo. Pertanto, ogni Paese deve impegnarsi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere i relativi obiettivi, rendicontando sui risultati conseguiti all'interno di un processo coordinato dall'ONU; l'attuazione dell'Agenda richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura. *Ex multis*, sui profili giuridici dello sviluppo sostenibile, recentemente si sono espressi COSTATO, MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea, Quaderni del Centro di documentazione e Studi delle Comunità europee, Univ. degli Studi di Ferrara*, n. 12, Padova, 2012; MANSERVISI, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli, Jovene, spec. cap. I, *passim*; ancora, sui paradigmi della sostenibilità, D'ADDEZIO, *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra "mercato" e "non mercato"*, in *Agr. Ist. Mer.*, n. 2/2014, p. 9 ss.

²¹ Cfr. 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*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 297 ss., *ivi* ampi richiami bibl., a proposito dell'emersione e dell'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea.

Corte dei conti europea, dal titolo “Lotta allo spreco di alimenti: un’opportunità per l’UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l’efficienza della filiera alimentare”, resa pubblica il 17 gennaio 2017, ha esaminato un quesito di audit del seguente tenore: “l’UE contribuisce ad una filiera alimentare efficiente sotto il profilo delle risorse, per mezzo di un’efficace lotta allo spreco di cibo?” Nella relazione si legge una risposta che può apparire uno sconcertante paradosso rispetto a quanto fin qui messo in evidenza, laddove si afferma che, allo stato attuale, l’UE *non* contrasta efficacemente lo spreco di cibo e che le attuali iniziative e politiche potrebbero essere utilizzate in modo più efficace per far fronte al problema dello spreco di alimenti. Secondo la relazione, l’ambizione della Commissione di affrontare il problema dello spreco di alimenti è addirittura *diminuita* nel corso del tempo, nonostante le diverse richieste avanzate in tal senso dal Parlamento europeo e dagli Stati membri; ancora, sempre secondo la relazione, le azioni intraprese sinora dalla Commissione sono state frammentate, intermittenti e prive di un chiaro coordinamento. Stando alle raccomandazioni, la Commissione europea dovrebbe sviluppare un piano d’azione per gli anni a venire, tener conto dello spreco di alimenti nelle proprie future valutazioni d’impatto e allineare maggiormente le diverse politiche dell’UE che lo possono combattere, tra l’altro, contribuendo a chiarire l’interpretazione delle disposizioni giuridiche, in particolare quelle che possono scoraggiare la donazione di alimenti e valutare come facilitare la donazione (o l’impiego) nei vari settori d’intervento²².

Lo scorso 16 maggio 2017 la sessione plenaria del Parlamento europeo ha approvato una risoluzione intitolata “Efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare”: l’attenzione è rivolta ai profili ambientali della strategia riguardante la lotta allo spreco *insieme* a quelli di sicurezza alimentare. I deputati europei, riconoscendo che “il cibo è un bene prezioso” e che “gli sprechi alimentari hanno costi sociali, economici ed ambientali elevati ed implicazioni etiche”, hanno invitato la Commissione europea e gli Stati membri a ridurre del 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030 gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e a ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento, ivi com-

²² La Relazione speciale della Corte dei Conti europea, dal titolo “Lotta allo spreco di alimenti. Un’opportunità per l’UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l’efficienza della filiera alimentare”, 2016, *ex art.* 287, par. 4 TFUE, è disponibile *on line*, analizzando le azioni intraprese, svolgendo osservazioni, formulando raccomandazioni.

prese le perdite durante la fase della produzione primaria, del trasporto e dello stoccaggio. Secondo le stime delle Nazioni Unite, la popolazione mondiale aumenterà dagli attuali 7,3 miliardi di persone a 9,7 miliardi nel 2050, per cui la riduzione dello spreco alimentare rappresenta un passo essenziale anche per ridurre la fame nel mondo e una necessità per nutrire una popolazione mondiale in continua crescita²³.

Si configurano profili d'interesse ed obiettivi d'intervento che non possono essere ignorati²⁴.

Nuove e composite ragioni di approfondimento trovano fondamento *in primis* nel dettato delle “Disposizioni comuni” del TUE: in ordine alle competenze, in tema di sviluppo, di ambiente, di sicurezza, gli obiettivi dell'UE non possono essere conseguiti esclusivamente e singolarmente dagli Stati membri, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5, par. 3 TUE, in relazione a talune criticità e sfide che il sistema agroalimentare dovrà affrontare, in ragione della complessità, del carattere transfrontaliero, della trasversalità dei temi affrontati e degli effetti che risulta opportuno conseguire. In secondo luogo, vanno tenute in considerazione le finalità indicate, dopo Lisbona, dall'art. 3, specialmente par. 5 TUE (precedentemente, art. 2 TCE), dove si stabilisce che l'UE “afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà (...)”, fornendo un quadro di riferimento giuridico volto ad includere una vasta serie di interventi non solo programmatici, da far valere all'interno ed all'esterno dell'UE.

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017, (2017) 207.

²⁴ Cfr. il recente approfondimento di TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 263 ss., a proposito delle relazioni dello spreco con il tema della sicurezza alimentare. Inoltre, cfr. COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agr. Ist. Merc.*, n. 3/2004, p. 9 ss.; ID., *Per una storia della PAC (A sessant'anni dell'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 64 ss.; BORGHI, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare, in Regole dell'agricoltura. Regole del cibo, Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, cit., p. 83 ss.; ADORNATO, *La politica agricola comune verso il 2020 tra mercati globali e sistemi territoriali*, in *Agr. Ist. Merc.*, n. 2/2011, p. 5 ss.; BIANCHI, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Felici, Pisa, 2007; ID., *Gli obiettivi della Politica Agricola Comune: delle finalità “pass-portout”*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., vol. I, p. 173 ss.; FORTI, *Sulla adeguatezza delle misure ambientali contenute nella PAC 2014-2020 rispetto all'obiettivo di tutela dell'ambiente e del territorio agrario: una questione di punti di vista*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., p. 369 ss.; GERMANÒ, BUGIANI, *La ricchezza della diversità*, Milano, 2009, sulla difficoltà di inquadramento, di conciliare varie esigenze e sulle prospettive.

Da parte loro, nella regolazione dello spreco, le fonti scritte sopranazionali e nazionali *dovrebbero contribuire* a chiarire gli interessi e le relazioni, assumendo un ruolo anche di guida, risultando investito persino il diritto che regola le relazioni tra gli Stati, che comprende (ad esempio) gli accordi internazionali²⁵. Si dovrebbe infatti ricordare che la differente genesi delle norme mostra significative e differenti conseguenze e ricadute per quanto riguarda l'efficacia, i destinatari e la sanzionabilità in caso di mancato rispetto²⁶.

Le istituzioni europee (tra queste, la Commissione) hanno svolto un ruolo abbastanza significativo nella preparazione e nella presentazione delle iniziative e soprattutto nell'indirizzo, istituendo gruppi di lavoro e predisponendo *forum* (ricordiamo, ad opera della direzione generale della Commissione "Salute e sicurezza alimentare", il *dossier* intitolato "Spreco alimentare", ma ce ne sono diversi altri). Recentemente, la Commissione europea è intervenuta pubblicando le attesissime "EU guidelines on food donation"²⁷. Ed anche gli Stati, nel tempo, hanno potuto contribuire, adottando azioni coordinate per combattere lo spreco²⁸.

²⁵ Cfr. D'ADDEZIO, *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, in *Atti dell'incontro di studi svoltosi a Udine il 12 maggio 2011, Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari* (a cura di D'ADDEZIO), 2012, Milano, p. 9 ss; EAD., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, intervento alla Tavola rotonda "Alimenti sicuri e diritto", svoltasi nell'ambito del convegno inaugurale dell'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione (Pisa, 22-23 gennaio 2010), in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss.; JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 565 ss.; PAOLONI, *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. Ist. Merc.*, n. 2/2011, p. 123 ss.; CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2/2010.

²⁶ Cfr. D'ADDEZIO, *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, in *Atti dell'incontro di studi svoltosi a Udine il 12 maggio 2011, Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, cit., p. 9 ss.; BOLOGNINI, *Il difficile temperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarità virtuale*, *ivi*, p. 133 ss. Sottolinea D'ADDEZIO (*Quanto e come è rilevante il Trattato di Lisbona*, cit.) che va posta anzitutto attenzione al rilievo ermeneutico ed alla collocazione nel TUE e nel TFUE delle norme che interessano direttamente o indirettamente l'agricoltura. Cfr. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 206 ss. in part. p. 223 ss.

²⁷ COM (2017) 6872 del 16 ottobre 2017.

²⁸ In questa direzione, nel luglio 2015, l'*House of Lords*, per conto del governo del Regno Unito, ha utilizzato il primo «cartellino verde» (*green card*) sullo spreco alimentare, consigliato dai presidenti delle commissioni di 15 altri parlamenti nazionali e camere, invitando la Commissione europea ad adottare un approccio strategico nei confronti della riduzione dello spreco di alimenti. Si tratta di una nuova iniziativa, adottata conformemente all'art. 9 del Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona, che permette ai Parlamenti degli Stati membri dell'UE di definire insieme l'organizzazione e la promozione di iniziative interparlamentari, presentare proposte alla Commissione, in tal modo influenzando la definizione delle politiche dell'UE. Dunque, si tratterebbe di uno strumento di dialogo politico che si traduce nella possibilità, per una minoranza qualificata di Parlamenti o Camere nazionali, di suggerire alle istituzioni europee di condurre una riflessione su determinati argomenti. I Parlamenti nazionali po-

Nel nostro ordinamento, non sono mancati interventi importanti contenuti persino in provvedimenti di rango secondario, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, tuttavia di natura normativa, che intendono, ancor oggi dipanare alcuni snodi fondamentali, posti al cuore della lotta allo spreco²⁹. Pertanto, in seno al dialogo instauratosi in quel circuito allargato cui si è fatto riferimento, ci si è avvalsi di contributi e strumenti diversi, sono stati utilizzati non soltanto strumenti propriamente normativi e si è cercato di conciliare e coniugare le strategie economiche, le istanze di autodeterminazione e di partecipazione, i diritti e gli interessi diffusi, i *social rights*, espressioni più che mai delle finalità di indirizzo della disciplina (in via di perfezionamento), o incentivanti, esigenze comunicative, oppure del tutto pratiche³⁰.

Non si può negare che, in proposito, la riflessione è vivace ed è animata dall'incontro del diritto con le esperienze e le conoscenze di scienze diverse, in tal modo sorpassando le frontiere, anche disciplinari, per mettere in

trebbero perciò chiedere alla Commissione europea di presentare un progetto normativo (o altro documento di indirizzo o strategico), anche al fine di modificare o abrogare normativa europea vigente. Nel caso dello spreco alimentare, si riconosce che «una strategia a livello dell'UE potrebbe contribuire ad assicurare un approccio coordinato per affrontare tale questione». Cioché nella propria risposta, la Commissione ha promesso di «prestare particolare attenzione ai suggerimenti» nel quadro del pacchetto di misure sull'economia circolare. Cfr. in argomento il *Dossier – Camera dei deputati – XVII Legislatura – Documentazione per le Commissioni – Riunioni interparlamentari*, n. 73 del 9 novembre 2016.

²⁹ Significativo è senza alcun dubbio il PINPAS (Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari), adottato con decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare il 7 ottobre 2013, che ha affrontato in Italia il problema degli sprechi alimentari, in sintonia con quanto indicato dalla Commissione europea nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Nel febbraio del 2014, con il decreto n. 185 del 2014 è stato istituito il Comitato tecnico e scientifico, con il compito di supportare nella definizione di misure attuative e nei principali settori d'intervento. Ma si potrebbero richiamare molte altre iniziative e progetti sul tema dello spreco alimentare che negli ultimi anni hanno scandito il percorso di formazione della recente legge italiana n. 166 del 2016.

³⁰ A questo proposito, si può ricordare “Un anno contro lo spreco”, una iniziativa promossa da *Last minute market* con il Parlamento europeo nel 2010 (oggi, chiamata “Spreco Zero”); ancor più recentemente, si può fare riferimento alle iniziative promosse in seno ad Expo-Milano 2015 ed alla “Carta di Milano”, che hanno impresso un'incredibile accelerazione per la nascita e la diffusione di iniziative incentrate sul tema dello spreco alimentare nell'ambito territoriale nazionale e per giungere all'emanazione della nuova legge italiana n. 166 del 2016 (“Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”), approvata definitivamente dal Senato il 2 agosto 2016 ed entrata in vigore il 14 settembre 2016. In argomento, cfr. COSTANTINO, *La proposta di legge contro gli sprechi alimentari*, in *Riv. dir. agroal.*, 2016, 2, p. 401 ss.; SEGRÉ, *Strategie e norme per prevenire spreco alimentare e rifiuti*, in *Ecoscienza*, n. 5/2014, p. 8 ss.; ID., *La nuova legge sugli sprechi alimentari in Italia*, in *Ecoscienza*, n. 5/2016, p. 9 s.; l'articolo-intervista ad Andrea SEGRÉ di Susanna TAMARO, pubbl. sul *Corriere della Sera* del 6 settembre 2017, dal titolo *Ricominciamo da Z*, che si rivolge appunto alla generazione Z, cioè ai ragazzi nati dopo il 2000.

luce le caratteristiche, gli impatti, le potenzialità di un tema trasversale, dalle molte implicazioni giuridiche, oltreché economiche, tecniche, etiche, sociali, ambientali, persino sanitarie, il cui spessore è riconosciuto, anche dalla dottrina, a livello nazionale e sovranazionale³¹.

Vero è pure che lo spreco alimentare assume sempre più interesse nel vasto “arcipelago” dei più attuali modelli di regolazione. Gioca un ruolo rilevante la compresenza “attiva” di una vasta congerie di attori, risultando coinvolte le filiere agroalimentari e le catene della grande distribuzione organizzata, i rappresentanti del terzo settore, gli enti di assistenza, gli enti di matrice religiosa, le associazioni dei consumatori, quelle ambientaliste, le università ed altri soggetti di ricerca pubblici e privati, movimenti di vario tipo, *leaders* mondiali, persino singoli cittadini³².

C'è molto su cui riflettere. L'Enciclica “Laudato sì” di Papa Francesco include nel panorama dei molti interessi il tema dell'agricoltura, dell'alimentazione e dello spreco, oltre a quello ambientale, dello sviluppo sostenibile (uno sviluppo sostenibile *integrale e solidale*), degli OGM, negli oltre 200 paragrafi del testo. Nella propria storia, la Chiesa ha dedicato più volte attenzione ai temi dell'agricoltura e dell'ambiente, ma ciò è avvenuto con un taglio che è mutato nel corso del tempo: al momento attuale, le *défaillances...* della “casa comune” non sembra affatto che possano risolversi con l'intervento del diritto quale unico “strumento di prevenzione e difesa”, meno che mai in assenza di un “percorso salvifico”, che si snoda lungo un cammino di conversione ecologica, di rigenerazione culturale, spirituale, etica, educativa che coinvolge tutti³³. Vengono usate parole che

³¹ Cfr. SEGRÉ, *Mangia come sai. Cibo che nutre, cibo che consuma*, EMI, Bologna, 2017; ID., *Spreco*, Rosenberg & Sellier, Collana Gemme, 2014; SEGRÉ, AZZURRO, *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione. Indirizzi applicativi nella legge per la limitazione degli sprechi*, Feltrinelli, Milano, 2016; SEGRÉ, FALASCONI (a cura di), *Il libro nero dello spreco in Italia*, cit.; LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 273 ss.; EAD., *Spreco alimentare e regole del cibo*, in *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, a cura di Borghi e Bruzzo, Jovene, Napoli, 2016, p. 71 ss.; ARCURI, BRUNORI, BARTOLINI, GALLI, *Assistenza alimentare e diritto al cibo: quali lezioni dalla crisi?*, in *NUTRIDIALOGO. Il diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, cit., 2015, p. 13 ss. e bibl. cit.

³² Cfr. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Collana Saggi, Bologna, 2010, cit., *passim*, dove l'A. rileva che stiamo vivendo una dimensione nuova, fatta di ridefinizioni, di logiche della deroga e di obiettivi da raggiungere, di soluzioni pattizie, approdando verso norme e regole che implicano obblighi o impegni, ma non li accompagnano con sanzioni e mirano al raggiungimento di effetti pratici; EAD., *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Pol. del dir.*, 1998, n. 3; EAD., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

³³ Il 18 giugno 2015 è stata presentata l'Enciclica “Laudato sì del Santo Padre Francesco

colpiscono quando si analizzano alcuni concetti da ritenere di rilevanza essenziale nel ragionamento, come quello di “ecologia integrale”, che comprende le dimensioni umana e sociale, inscindibilmente legate allo sviluppo ed alla tutela ambientale, proponendo di affrontare un dialogo “corale” sui beni comuni³⁴. Molte risposte possono essere rinvenute, secondo il Pontefice, in un’“educazione” alla “responsabilità”, in grado di incoraggiare comportamenti che incidono direttamente sull’ambiente, «come evitare l’uso di materiale plastico o di carta, ridurre il consumo di acqua, differenziare i rifiuti, cucinare solo quanto ragionevolmente si potrà mangiare, trattare con cura gli altri esseri viventi, utilizzare il trasporto pubblico o condividere un medesimo veicolo tra varie persone, piantare alberi, spegnere le luci inutili, e così via. (...) Riutilizzare qualcosa invece di disfarsene rapidamente, partendo da motivazioni profonde, può essere un atto di amore che esprime la nostra dignità» (par. 211). E «non bisogna pensare che questi sforzi non cambieranno il mondo» (par. 212).

Anche chi non rimane “catturato” dal modo di ragionare del Pontefice³⁵, comprende che la compresenza di tale, significativa “voce”, rivolta ai vari livelli di governo e di amministrazione, in rapporto ai campi di azione, ai bisogni ed agli interessi da tenere in considerazione, se ha meritato attenzione al momento della determinazione dei contenuti e nel progetto delle prime regolazioni sulla lotta allo spreco, ancor più è destinata ad assumere significato nel momento della elaborazione e delle azioni successive (da porre in essere) sul tema che esaminiamo³⁶.

sulla cura della casa comune”, che porta la data del 24 maggio 2015. Vedasi in argomento FERRUCCI, *Il diritto ed il rovescio. Riflessioni del giurista sull’ambiente alla luce dell’Enciclica “Laudato si”, intervento al convegno svoltosi a Lucca il 27 gennaio 2017, dal titolo “Architettura e Ambiente. Dialogo corale intorno all’“Ecologia integrale”*, in *Agr. Ist. Merc.*, n. 2-3/2015, p. 74 ss.

Occorre affrancarci dalla supremazia di mercati (secondo la lettura di MASINI, *Intervento sull’Enciclica “Laudato si”, ibidem*, p. 57 ss.) e va ricordato che oggi, imponendo un rivoluzionario cambiamento di rotta, il Pontefice si rivolge a tutti, non solo “agli uomini di buona volontà” (in tal senso, cfr. ADORNATO, nell’Editoriale, *ibidem*, p. 7 s., anche sull’evoluzione – nel corso del tempo – degli interventi della Chiesa); cfr. inoltre GRAZIANI, *Intervento sull’Enciclica “Laudato si”, ibidem*, p. 62 ss., che si collega proprio al tema degli scarti; cfr. infine gli Interventi dell’Arcivescovo BREGANTINI, p. 68 ss. e del matematico e filosofo BOI, p. 13 ss.

³⁴ L’Enciclica muove anche dalla preoccupazione di dover cambiare anche «gli stili di vita, i modelli di produzione e di consumo (...)» (par. 5).

³⁵ Così GRAZIANI, secondo quanto afferma lo stesso A., nell’*Intervento* sopra cit., dove sviluppa la propria riflessione.

³⁶ Cfr. ancora FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit.; EAD., *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, cit.; EAD., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, cit.; cfr. inoltre CARMIGNANI, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l’informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus*, cit., p. 116 ss.;

Ciò nonostante, molti studiosi sono convinti che, per risolvere il problema dello spreco, di cui si sta tanto discutendo, il ricorso a “lievi pungoli” (*nudge*) sembra inadeguato, un po’ come “cercare di catturare un leone con una trappola per topi”, soprattutto quando si tocca il problema dell’inquinamento e della tutela ambientale. Nell’ordinamento italiano, in tema di lotta allo spreco, è stato ritenuto utile fare riferimento ad una metodologia in cui le regole appaiono determinate da un complesso di soggetti (dai consumatori alle aziende, ai governi ed oltre). Mentre, sul piano operativo, riconoscendo l’esigenza di configurare un *feedback* adeguato, il legislatore ha preferito correlarsi al ruolo propulsivo delle incentivazioni, una volta che si è giunti di fronte alle scelte e quindi all’opzione tra imposte e sanzioni, oppure alla creazione di incentivi e facilitazioni volti a favorire un certo tipo di scelta³⁷.

L’orientamento risulta evidente fin dai documenti preparatori, antecedenti alla legge italiana 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”) e nelle dichiarazioni e comunicati ufficiali del ministro Galletti³⁸: «non sono tra coloro i quali ritengono che un’efficace lotta allo spreco alimentare possa essere fatta ricorrendo ai modelli punitivi, che peraltro richiedono controlli puntuali difficili nel concreto da attuare. Penso invece a un percorso orientato maggiormente su un modello educativo, che stimoli l’adozione di buone pratiche e comportamenti virtuosi nella quotidianità. Si tratta, in altri termini, di adottare un approccio che segua quella teoria della “spinta gentile” (il cosiddetto “nudge”) proposta in vari studi sull’economia comportamentale degli individui, che risulta particolarmente utile in campo alimentare sia dal lato dell’offerta che dal quello della domanda.

EAD., *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, cit. Secondo l’opinione di ADORNATO (nell’*Editoriale*, intitolato *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo*, cit, p. 9): «di fronte alla sfida del cambiamento (cibo-ambiente-welfare), l’agricoltura rovescia il tradizionale e (non più) subalterno rapporto città-campagna, andando oltre la già acclarata connotazione multifunzionale per assumere una ancor più significativa dimensione multideale (...), per costruire un diverso modello di sviluppo (...)».

³⁷ V., nell’ambito dell’ampia dottrina, THALER-SUNSTEIN, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, London-New Haven, 2008; inoltre la traduzione ed. Feltrinelli, Milano, 2009, in part. il capitolo 12, intitolato “Salvare il pianeta”, p. 189 ss.; cfr. inoltre SUNSTEIN, *Simpler. The future of Government*, Simon & Schuster, New York, 2013.

³⁸ Cfr., tra molti, il comunicato stampa – si può dire, conclusivo – del Ministero dell’ambiente della tutela del territorio e del mare, ad opera del ministro Galletti, intitolato *Spreco alimentare, Galletti: nuova legge per onorare lavoro EXPO*, pubbl. sul sito del ministero.

Bisogna puntare sulla prevenzione, attivando campagne di informazione che coinvolgano i produttori, i distributori ed i consumatori. Altrettanto necessari sono gli interventi di semplificazione burocratica a favore delle attività produttive e commerciali.

Nessuna nuova norma sarà però in grado di centrare l'obiettivo se non sapremo abbinarla con la sensibilizzazione, con l'educazione alle buone pratiche, specie per i giovani, (...) la grande sfida che abbiamo di fronte è proprio quella culturale. E parte dalle scuole, da quell'educazione al corretto rapporto col cibo che è presupposto anche di un migliore rapporto con l'ambiente».

4. Nel proseguire con la riflessione sullo spreco alimentare, va segnalato che nell'Unione europea non si può contare su definizioni armonizzate di "spreco alimentare" e che non esiste una politica dell'UE in tema di spreco alimentare.

Le tracce emerse permettono tuttavia di svolgere qualche considerazione: l'Agenda 2030 rappresenta una chiave di volta significativa per lo sviluppo nei vari ordinamenti ed in Europa, *in specie* dopo Lisbona; non mancano pertanto gli indicatori giuridici, rinvenibili anzitutto nel diritto primario, cioè nel testo dei trattati (TUE e TFUE) e nel diritto derivato, utili per l'inquadramento e per comprendere la direzione da seguire, da valutare necessariamente in chiave di ricostruzione sistematica.

Del resto, l'art. 39, par. 1, lett. *a*) e lett. *c*) del TFUE stabilisce che la PAC mira a sostenere la redditività del settore agricolo e la stabilità dei mercati dei prodotti agricoli. Sempre l'art. 39, par. 1, lett. *a*) richiede «un impiego migliore dei fattori di produzione», ossia un uso sostenibile ed efficiente delle risorse. Trasversalmente inoltre, alla luce dei trattati, come si è già accennato, andranno considerate le esigenze integrate.

La PAC deve essere orientata alla tutela dell'ambiente (ai sensi dell'art. 11 TFUE) ed ai campi d'azione della politica d'intervento allo sviluppo rurale (*ex art. 4 del regolamento n. 1305 del 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale*)³⁹. A tale riguardo, è necessario realizzare un coordinamento tra l'UE

³⁹ Art. 4 (Obiettivi). Nell'ambito generale della PAC, il sostegno allo sviluppo rurale, comprese le attività nel settore alimentare e non alimentare, nonché forestale, contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- 1) stimolare la competitività del settore agricolo;
- 2) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- 3) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Per l'impostazione, vedasi ALBI-

e gli Stati membri; gli sforzi dell'UE volti a ridurre gli sprechi alimentari dovrebbero essere rafforzati e meglio allineati in quest'ambito; mentre le imprese lungo la catena di approvvigionamento alimentare – che sono per la maggior parte PMI – non dovrebbero essere gravate da oneri supplementari irragionevoli.

Com'è noto, inoltre, da diversi anni la Corte di giustizia ha precisato che nel settore agricolo, le istituzioni comunitarie devono perseguire le finalità generali di cui all'art. 2 TCE (v. oggi l'art. 3 TUE) e che il perseguimento degli obiettivi della PAC non può prescindere da esigenze di carattere generale (come la tutela dei consumatori e della salute)⁴⁰. Tale orientamento trova riscontro (dopo Lisbona) nell'attuale testo dell'art. 3, par. 5 TUE e nella stessa direzione si pone l'art. 21, par. 2 TUE, che alla lett. *d*) stabilisce che l'UE intende favorire «lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale con l'obiettivo primario di eliminare la povertà».

Nell'ordinamento italiano la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017- 2030 (SNSvS) si allinea rispetto agli obiettivi ed alle esigenze esposte⁴¹. La definizione della Strategia prende le mosse da quanto stabilito dall'art. 3 della legge n. 221 del 28 dicembre 2015, ove si prevede che «il Governo, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome, ed acquisito il parere delle associazioni ambientali (...) provvede, con cadenza almeno triennale, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile di cui alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 2 agosto 2002». Essa rappresenta il primo passo da compiere ed è lo strumento per *cominciare a declinare* a livello nazionale i contenuti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Testualmente, si può leggere che «l'affermazione di modelli di produzione e consumo sostenibili è da considerarsi cruciale» (...) che ha valenza non solo ambientale (efficienza delle risorse, eliminazione degli impatti ambientali incompatibili con le capacità auto-rigenerative

SINNI, *I codici europei dell'agricoltura dopo Lisbona*, nel vol. *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi del diritto agrario alimentare e ambientale*, cit., p. 17 ss.

⁴⁰ Cfr. la storica sentenza della Corte di giustizia CE del 20 aprile 1978, in cause riunite C-80/77 e C-81/77, *Les Commissionnaires réunis Sarl ed altri*, in *Raccolta*, 1978, p. 927. Sul tema, SGARBANTI, voce *Mercato Agricolo*, in *Digesto, Disc. Priv., Sez. Comm.*, 4^a ediz., Torino, 1993, p. 432 ss., in part. p. 442; MANSERVISI, *Energie rinnovabili ecc.*, *op. loc. cit.*, spec. pp. 44-46.

⁴¹ La SNSvS è stata presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e risulta, al momento, in attesa di approvazione da parte del CIPE.

dei sistemi naturali, chiusura dei cicli materiali di produzione e consumo, eliminazione degli sprechi e riduzione dei rifiuti), ma pone le basi per rafforzare l'integrazione tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, favorendo concretamente modelli operativi di economia circolare».

5. Malgrado le indicazioni ed i criteri guida dello sviluppo (fugacemente ricordati), le difficoltà di definizione e di delimitazione della disciplina fanno sì che alcune espressioni risultino – ancor oggi – addirittura fuorvianti⁴²: locuzioni come “spreco alimentare”, “rifiuto alimentare”, “sottoprodotto”, “eccedenza alimentare” si usano comunemente per dire “quasi” la stessa cosa, anche se costituiscono altrettante sintesi di concetti complessi⁴³. Non è stata ancora chiarita del tutto la delicatissima questione del rapporto con il tema dei rifiuti, della distinzione tra rifiuti e reflui, quella delle possibili riutilizzazioni, come (solo per fare un esempio) quando si parla della differenza tra residui alimentari utilizzati per biocarburanti e veri e propri rifiuti organici: i primi vengono dai più distinti dai rifiuti alimentari ordinari giacché risultano riutilizzati a fini energetici e via ragionando⁴⁴. La disattenzione nei confronti di (una o più) tra le fattispecie considerate, la mancanza di chiarimenti in proposito, in ragione dei quali si potrebbero calibrare gli interventi normativi, coordinandoli, ha ostacolato la realizzazione di un buon numero di progetti operativi⁴⁵.

⁴² Sia l'articolo 4 della direttiva-quadro dell'UE sui rifiuti (2008/98/CE) che la proposta di direttiva che modifica varie direttive relative ai rifiuti stabiliscono la gerarchia dei rifiuti da applicare nell'Unione europea, ma non precisano in che modo questo ordine di priorità debba essere applicato nello specifico caso degli alimenti e non includono una definizione di “spreco alimentare”.

⁴³ Cfr. DI LAURO, *L'etichetta degli alimenti: un racconto antropologico tra creatività e limiti*, in *NUTRIDIALOGO*, cit., p. 77 ss., spec. p. 81, che si sofferma sull'abitudine di dire “quasi” la stessa cosa, ricorrente e (comprensibilmente) fastidiosa, specialmente in rapporto a taluni snodi dell'analisi. L'A. fa riferimento al “termine di conservazione”, formulato dal legislatore (fin qui) indipendentemente dalla intrinseca natura degli alimenti e dalla loro possibilità di essere conservati, senza tener conto dei progressi della tecnica e della scienza, in tal modo contribuendo a creare, oltretutto aumentare la confusione e, in definitiva, gli sprechi alimentari. Invero, il reg. UE 1169/2011, art. 2, lett. r) stabilisce solo che il «termine minimo di conservazione di un alimento» è la data fino alla quale tale prodotto conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione. Esprimono critiche, ma con alcune differenze, TRAPÉ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, cit., in part. par. 4; COSTANTINO, *La proposta di legge contro gli sprechi*, cit.; STRAMBI, *Limiti e regole nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, in *NUTRIDIALOGO*, cit., p. 35 ss.

⁴⁴ A proposito di alcuni *case studies*, che fanno riferimento ai reflui nel settore vitivinicolo, ai reflui oleari ed altro, cfr. MANSERVISI, *Verso un uso sostenibile dell'energia ecc.*, cit., spec. par. 5, p. 335 ss.

⁴⁵ Sul rilievo dell'opera di sensibilizzazione e di educazione, *in specie* con riguardo al settore alimentare, cfr. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir.*

A queste osservazioni va aggiunto che, al momento, le conoscenze scientifiche hanno reso possibile cominciare a comprendere con una certa chiarezza le dimensioni ed il peso del fenomeno cominciando dalle cause, che portano a considerare con attenzione le fasi di creazione e di aumento dello spreco alimentare, dalla produzione dell'alimento nelle filiere alimentari fino alla distribuzione, alle abitudini di consumo, per giungere a considerare le conseguenze che esso può produrre, nel tentativo di cercare di favorire, migliorare e facilitare anzitutto la prevenzione, intervenendo, eventualmente, altresì sulla gestione dello spreco, *in specie* sui riutilizzi, introducendo buone pratiche, migliorando l'informazione e l'educazione. Quanto alle conseguenze dello spreco, come si è detto, è di chiara evidenza ormai che esse si riflettono su esigenze d'interesse collettivo, sull'ambiente, sul paesaggio e sulle risorse naturali, mostrano ricadute sul clima, sulle risorse idriche e sulla biodiversità⁴⁶, sull'uso ed il consumo di suolo⁴⁷.

Quando si è in presenza di eccedenze, la migliore destinazione possibile, quella che garantisce il valore d'uso più elevato delle risorse alimentari idonee al consumo, è considerata la redistribuzione per l'alimentazione umana; pertanto, il riutilizzo all'interno della catena alimentare umana, la donazione del cibo eccedente ai membri più vulnerabili della società risulta una buona soluzione, ma non è la sola strada percorribile; anche la ricerca di mercati secondari viene vista come un'ottima opzione. Sotto questi profili di disciplina, sono stati individuati ostacoli giuridici ed operativi, sia per i donatori, sia per i riceventi, sia per la redistribuzione di cibi sicuri e idonei al consumo nell'UE⁴⁸.

agr., 2011, I, p. 508 ss.; MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso "personalista" del consumatore*, *ivi*, 2011, p. 576 ss.; CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. secondo, 2014, cit., p. 127 ss.

⁴⁶ Per quanto riguarda l'impatto ambientale dello spreco, cfr. M. VERGARA, *Impronta idrica in relazione allo spreco alimentare-idrico-ambientale*, in *NUTRIDIALOGO*, cit. p. 23 ss., che richiama i tre indicatori rappresentativi del consumo di suolo, di acqua e dell'inquinamento dell'aria: l'impronta ecologica, l'impronta idrica e quella del carbonio; A. SEGRÉ, L. FALASCONI (a cura di), *Il libro nero dello spreco in Italia*, cit.; SEGRÉ, FALASCONI, *Il libro blu dello spreco in Italia: l'acqua*, cit.; SEGRÉ, VITTUARI, *Libro verde dello spreco in Italia: l'energia*, cit.

⁴⁷ In proposito, cfr. ALABRESE, *Strumenti e regole per un uso più sostenibile dei suoli*, in *NUTRIDIALOGO*, cit., p. 29 ss.

⁴⁸ Tali ostacoli sono stati documentati in testi quali *Comparative study on EU Member States' legislation and practices on food donations* (CESE, 2014); *Counting the Cost of Food Waste: EU food waste prevention* (Camera dei Lord del Regno Unito, 2013-14), *Review of EU legislation and policies with implications on food waste* (FUSIONS, 2015; *Food redistribution in the Nordic Region* (Nordic Council of Ministers, TemaNord, 2014-2016), nonché nelle riunioni della Commissione con le autorità nazionali competenti e le parti interessate, com-

Quanto detto lascia ritenere che possano essere efficaci interventi specifici, oppure interventi che concentrano l'attenzione su alcuni *focus*, prestando attenzione a profili di rilevanza particolare; tuttavia, al momento attuale, sembra occorra insistere nel mettere a punto un ragionamento che deve tener conto di un approccio coerente in ragione dei vari settori coinvolti (agroambientale, agroalimentare e agroenergetico).

Contestualmente, pare opportuno ribadire ancora una volta che lo spreco di alimenti avviene lungo tutta la filiera. Pertanto, anche se per il momento non vi sono stati risultati ritenuti soddisfacenti da parte dell'UE, un certo numero di studiosi si chiede se è da ritenere giustificabile intervenire prendendo maggiormente in considerazione il meccanismo degli interventi, le misure di mercato e i pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale. Ebbene, l'impostazione della PAC sembra possa senz'altro influenzare la generazione di spreco alimentare nelle fasi di produzione, trasformazione e vendita nella filiera. Inoltre, poichè la nuova PAC sembra ponga una forte enfasi sul concetto di efficienza sotto il profilo delle risorse, è ragionevole attendersi che la questione dello spreco di alimenti possa essere affrontata in questo contesto, di estremo interesse anche per gli studiosi delle scienze economiche.

In effetti, ad una più attenta analisi, va rilevato che il problema dello spreco non appare, frontalmente, affrontato nei vari regolamenti sullo sviluppo rurale. E' vero che le azioni volte a ridurre lo spreco potevano essere finanziate tramite numerose misure, quali le attività di trasferimento delle conoscenze e di informazione, l'investimento in immobilizzazioni materiali (ad esempio, attrezzature meno dannose, migliore conservazione post-raccolto, alloggio per animali adattato per ridurre malattie e mortalità), i pagamenti per il benessere degli animali o le attività di cooperazione.

Tuttavia, l'art. 53 ("Rete del partenariato europeo per l'innovazione"), par. 3, è il solo articolo del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio che fa esplicito riferimento – tra l'altro – al potenziale della rete circa la «riduzione delle perdite post-raccolto e dei residui alimentari».

Non è mancato in Italia qualche esempio di progetto di sviluppo rurale che ha contribuito alla riduzione dello spreco alimentare (persino nel

presi i membri della piattaforma dell'UE sulle perdite e sui rifiuti alimentari istituita nel 2016 nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare (cfr. http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm). In argomento, cfr. LATTANZI, *op. cit.*

settore della pesca selettiva), ma – per il momento – in modo non allineato, né coordinato con altre iniziative.

6. La questione della lotta allo spreco alimentare, soprattutto se posta in relazione alle problematiche ambientali, di sicurezza e socio-economiche, emerge come una tematica estremamente complessa, sfaccettata, di dimensione ormai globale, che richiede di indirizzare gli sforzi verso una rivisitazione dei sistemi agroalimentari, come comportano anche gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU.

Nel nostro ordinamento, nel prevedere una strategia volta a disciplinare la lotta allo spreco alimentare, sembra proprio che le risposte legislative al problema dello spreco vadano meglio coordinate – riguardo alle finalità, alle politiche, riguardo anche alle regole del commercio, oltretutto alle regole di responsabilità degli operatori, a quelle riguardanti l'etichettatura, o l'educazione – anzitutto rispetto a quanto stabilito dal diritto dell'UE, per giungere a soluzioni percorribili, ad agevolazioni realizzabili.

Al fine di risolvere le disfunzioni ed agire sugli sprechi, concretamente, tra le molte questioni giuridiche da tenere in considerazione, uno dei temi su cui occorre lavorare (tra quelli sollecitati dalla Commissione UE) vi è quello dell'etichettatura dei prodotti alimentari, con riferimento all'indicazione della data di consumo (termine minimo di conservazione e/o data di scadenza), non solo al fine di migliorare l'uso dei prodotti, ma anche per favorire la “comprensibilità” ...per i consumatori⁴⁹. Considerando invece le *impronte* nei sistemi agroalimentari, appare verosimile che per rientrare nelle bio-capacità di un territorio di rigenerare le risorse e assorbire i rifiuti in un tempo congruo, gli sprechi vadano ridotti orientativamente ad almeno un terzo rispetto agli attuali livelli, a livello globale e, ad almeno un quarto, a livello europeo e italiano. Tra i temi caldi, c'è quello della gestione degli scarti e dei possibili riutilizzi nel contesto giuridico di riferimento vigente.

Ebbene, talune scelte legislative, necessarie a causa del consolidato carattere transnazionale di alcune problematiche che il tema dello spreco va a toccare (come quando si affronta la questione dell'impatto dello spreco sull'ambiente e sulle risorse naturali) e dagli imperativi di cooperazione e armonizzazione connessi ad essi, sembrano mostrare più di altre un ap-

⁴⁹ Un sondaggio di Eurobarometro, condotto nel 2015, ha rilevato che, benché la maggioranza dei consumatori (58%) dichiarò di verificare sempre le date di consumo indicate sull'etichetta degli alimenti (“da consumarsi entro il” e “da consumarsi preferibilmente entro il”) al momento dell'acquisto e della preparazione dei pasti, meno della metà ne comprende il significato. Cfr. inoltre il rapporto ISPRA del 2017 più volte cit.

proccio che guarda al futuro. C'è semmai il rischio che diventi difficile il contemperamento tra esigenze correlate, cioè tra esigenze dell'agricoltura, ambientali ed alimentari insieme⁵⁰. Si ha la sensazione, infatti, che il percorso seguito con riguardo alle esigenze che dovrebbero integrarsi o coordinarsi, ma vanno a toccare interessi quali quelli riferiti alla tematica della sicurezza alimentare, non proceda di pari passo, mostrando una certa resistenza rispetto alle esigenze via via emerse e così la normativa intervenuta (soprattutto se si entra nei dettagli) risulta frutto di un bilanciamento, per non dire di compromesso e di mediazioni, appare proposta per “reclamizzare” più che per affrontare la lotta allo spreco⁵¹.

Consapevoli della complessità e dei mutamenti volti ad incidere nel percorso di regolazione, più che mai occorre evidenziare la necessità di approfondire i temi del dibattito, correlandosi con la giurisprudenza, soprattutto ove si riscontrano – in positivo, si può dire – tracce di inediti spazi di composizione di conflitti, talvolta soluzioni di emergenza, persino nuove (anche se discusse) prospettive rimediali.

⁵⁰ Com'è emerso recentemente quando si sono affrontati i problemi di coordinamento dell'in-sicurezza alimentare ed energetica, che risultano di difficile delimitazione e correlati con diverse altre problematiche; in argomento, *ex multis*, cfr. D'ADDEZIO, *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, in *Atti dell'incontro di studi svoltosi a Udine il 12 maggio 2011, Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari* (a cura di D'ADDEZIO), 2012, cit., p. 9 ss.; BOLOGNINI, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà virtuale*, *ivi*, p. 133 ss.

⁵¹ L'approccio si presenta il più delle volte problematico quando si tocca il settore alimentare, come si evince da alcune esperienze messe in rilievo dalla dottrina. In proposito, vedasi BORGHI, *Le politiche comunitarie per la sicurezza alimentare*, cit., p. 96; DI LAURO, *La scelta consapevole del consumatore di alimenti: una chimera?*, in *NUTRIDIALOGO*, cit., p. 215 ss., in cui fa riferimento alle varie “esche” studiate per attirare o scoraggiare il consumatore; PANGANIZZA e BORGHI, negli *Approfondimenti* che riguardano gli ingredienti particolari, i profili nutrizionali, i *claims* nutrizionali autorizzati, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 233 ss.

DIDATTICA

CLELIA LOSAVIO

CONFINI E CONTENUTI DELLA “MATERIA ALIMENTAZIONE”

SOMMARIO: 1. La materia “alimentazione” e la difficoltà nel rintracciarne i confini. – 2. L'alimentazione nelle sentenze della Corte costituzionale. – 3. La legislazione regionale in “tema” di alimentazione – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il termine “alimentazione” compare nella nostra Costituzione con la Riforma del Titolo V del 2001. L'art. 117, infatti, elenca tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni anche l'“alimentazione”. Quale, però, sia l'oggetto e quali siano i confini di questa materia non è di facile e immediata comprensione.

Una prima considerazione che può essere fatta ad ausilio di tale ricostruzione è che, senza dubbio, le norme sull'alimentazione diventano “materia” su impulso dell'Unione europea: la copiosa produzione normativa comunitaria in merito, e prima ancora le sentenze della Corte di giustizia, infatti, hanno avuto un ruolo di svolta rispetto alla creazione di un “diritto degli alimenti”¹. Ciò non significa che fino ad allora lo Stato italiano non avesse prodotto norme sugli alimenti², ma è evidente che solo con l'attuazione delle direttive comunitarie, prima, e con l'applicazione dei regolamenti³ poi, le norme in materia alimentare prendono la forma di un vero e

¹ Cfr. P. BORGHI, *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 8. Per una articolata ricostruzione della nascita del diritto alimentare europeo si rimanda a F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2^a ediz., Utet giuridica, Milano, 2015, pp. 47-94.

² Il diritto alimentare italiano ebbe una prima “gemmazione” nel diritto penale, ma conobbe una fase di “maturità” solo con la legge n. 283 del 1962 sulla disciplina igienica degli alimenti e delle bevande e con il suo regolamento di attuazione del 1980; cfr. P. BORGHI, *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, cit., p. 5.

³ Come ricorda BORGHI (*Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, cit., pp. 12-13), la disciplina degli alimenti ben presto si rivelò il settore di elezione di un tipo particolare di direttive, quelle “dettagliate”, caratterizzate da disposizioni così complete da potersi, volendo, già applicare. Nel diritto interno ciò ha comportato la creazione di un complesso di norme che spesso rappresentavano la copia vera e propria di quelle comunitarie («poco più che una mera riproduzione fedele delle stesse»). Tant'è che dal 2001 in poi l'Unione comincia

proprio “sistema di diritto”, «ordinato secondo principî fondanti, oltre che declinato in regole di uniforme e diffusa applicazione»⁴.

La materia “alimentazione”, pertanto, non può essere inquadrata se non tenendo conto del ruolo centrale che l’Unione europea ha avuto e ha tutt’ora nella formazione del suo diritto e dei limitatissimi margini di manovra che la competenza comunitaria in merito ha lasciato agli Stati membri. Così come nelle altre materie di competenza concorrente⁵, infatti, anche nella materia dell’alimentazione⁶, pur esistendo una teorica eguale possibilità d’intervento da parte dell’Unione europea e degli Stati membri regolata dal principio di sussidiarietà, per comprendere lo spazio effettivamente lasciato alla dimensione nazionale occorre osservare, in concreto, la dimensione dell’intervento comunitario⁷.

Ebbene, con l’emanazione del reg. n. 178/2002 la materia dell’alimentazione, per lo meno sotto il profilo della sicurezza e della salubrità del cibo, può considerarsi «avocata a sé dall’Unione»⁸. Tale regolamento, infatti, nel fissare “i principî ed i requisiti generali della legislazione alimen-

a cambiare lo strumento normativo utilizzato e le norme in materia di alimenti sono contenute quasi sempre in regolamenti che creano un diritto uniforme a livello europeo.

⁴ Cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., pp. 3-4.

⁵ Come è noto, gli artt. 2 e ss del TFUE ripartiscono le competenze dell’Unione europea in esclusive, di sostegno e concorrenti. «Quando la competenza è concorrente, sia l’Unione che gli Stati membri possono legiferare, ma questi ultimi solo nella misura in cui l’Unione non abbia esercitato effettivamente la propria competenza escludendo così progressivamente quelle nazionali, o non abbia deciso di cessare di esercitarla», cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea*, parte istituzionale, 7^a ediz., Giappichelli, Torino, 2016, p. 73. Sulle competenze concorrenti tra Stato e UE, cfr., da ultimo, S. MANGIAMELI, *Concurrent Powers in the EU and their impact on the Powers of Members States*, in N. STEYLER (Ed.), *Concurrent Powers in Federal System. Meaning, Making, Managing*, Brill Nijhoff, Leiden, 2017, pp. 139-163.

⁶ Nel Trattato non è menzionata la materia “alimentazione”. Tuttavia sia che la si voglia far rientrare nella materia dell’agricoltura – l’art. 43 (ex 37) del Trattato sulla Politica agricola comune è indicata dal legislatore comunitario come prima base giuridica tanto nel reg. n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, quanto, assieme all’art. 168 (ex 152) sulla tutela della salute, nel reg. n. 178/2002 sulla sicurezza degli alimenti – sia in quella della “tutela della salute e dei consumatori” – l’art. 168 è, invece, la base giuridica del reg. n. 852/2004 sull’igiene degli alimenti e dei mangimi – si verrebbe a trattare di competenze concorrenti. Sulla competenza in materia di alimentazione si rimanda a A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino, 2014, pp. 13-16.

⁷ Cfr. A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 16; M. BENOZZO, *Alimentazione: una materia trasversale*, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, vol. 5, *Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 115; C. LOSAVIO, *Alimenti non sicuri e tutela della salute: il potere residuale degli Stati membri tra libera circolazione delle merci e armonizzazione*, in *Dir. giur. agr., alim. e amb.*, 2007, pp. 369-370.

⁸ Così A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 16.

tare” – principi validi anche per tutti gli atti europei adottati in seguito che dettino regole relative agli alimenti⁹, ma anche alla luce dei quali occorre interpretare la normativa precedente – ha, di fatto, esautorato il legislatore nazionale dalla fissazione dei principi in materia e ha offerto direttamente alle Regioni il quadro entro cui produrre norme di dettaglio¹⁰. In altre parole, se la materia “alimentazione” coincidesse con l’ambito d’applicazione del regolamento, al legislatore statale non spetterebbe alcun intervento, perché qualora lo facesse non potrebbe che «ripetere i principi fondamentali già espressi dalla Comunità»¹¹.

E in questo senso non può non notarsi l’incidenza che il diritto europeo ha avuto anche nella soluzione dei casi più incerti di riparto delle competenze tra Stato e Regioni portati di fronte alla Corte costituzionale, tanto da far parlare di una «ricostruzione della materia fortemente eurocentrica»¹². Nella sentenza n. 162 del 2004 sul libretto di sanità¹³, per esempio, la Corte afferma che il diritto UE, pur non potendo modificare la collocazione gerarchica di una norma nel sistema interno delle fonti, può, tuttavia, incidere fortemente sulle disposizioni nazionali tanto da modificarne l’importanza e la centralità rispetto alla tutela del valore in questione. Nel caso oggetto di giudizio, le norme nazionali di principio in materia di igiene e sanità di alimenti, sono

⁹ Per esempio, i regolamenti del cosiddetto “pacchetto igiene” (regolamenti nn. 852/2004; 853/2004; 854/2004); il reg. n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori; il reg. n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati; il reg. n. 1830/2003 concernente la tracciabilità e l’etichettatura degli organismi geneticamente modificati e degli alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati.

¹⁰ BENOZZO, *op. cit.*, p. 117.

¹¹ Così A. GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 27; per l’A. «la conclusione – l’unica possibile – è che in materia di sicurezza alimentare si passi dall’Unione europea alle Regioni».

¹² Sul punto cfr. P. BORGHI, *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, cit., pp. 33-34.

¹³ Per garantire l’igiene del personale l’art. 14 della legge del 1962 e gli artt. 37-42 del d.P.R. n. 327/42, avevano previsto l’obbligo del possesso del libretto sanitario, nonché quello di sottoporsi alle apposite visite delle autorità sanitarie. Negli anni, però, numerose Regioni hanno abolito, sul proprio territorio, l’obbligo del libretto sanitario, avendo ritenuto di propria competenza ogni decisione in merito. La Corte costituzionale, in due differenti sentenze, la n. 162 del 2004 e la n. 95 del 2005, non solo ha confermato che le questioni relative al libretto sanitario, in quanto relative alla “tutela della salute” rientrano nella competenza concorrente Stato-Regioni, ma ha inoltre stabilito che l’obbligo del libretto sanitario non esprime più un principio fondamentale della materia sanitaria. Sulla sentenza cfr. P. BORGHI, *Le discutibili equazioni della Corte costituzionale sulla tutela igienica degli alimenti*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2004, p. 754 ss.; C. LOSAVIO, *Le regole comunitarie e nazionali relative all’igiene dei prodotti*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III: *Il diritto agroalimentare*, Utet giuridica, Milano, 2011, pp. 206-208.

state dichiarate aver perso, alla luce del diritto UE e della sua evoluzione, la loro originaria caratteristica di “principi fondamentali” della materia e sono diventate «nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame»¹⁴.

Per individuare l'oggetto e i confini della materia, è bene tener presente che il reg. n. 178/2002 privilegia gli aspetti della *sicurezza alimentare* (*food safety*)¹⁵, essendo la tutela della salute l'obiettivo principale per cui è stato emanato. Allora, la peculiarità del diritto alimentare emerge con forza nel suo “aspetto oggettivo”, nel fatto, cioè, che «esso regola produzione e commercio o comunque somministrazione di beni che non restano esterni al consumatore ma che sono destinati ad essere introdotti all'interno del suo organismo dando origine ad un rapporto fisico del tutto specifico, che non si manifesta in nessun altro prodotto, neppure nel medicinale, che pure ha lo stesso destino ma che viene assunto solo quale rimedio ‘eccezionale’ e non da tutti ogni giorno, come avviene con il cibo»¹⁶.

Questa peculiarità dell'oggetto, che riporta alla relazione esclusiva tra alimenti e salute, è alla base della tesi di chi vorrebbe collocare la disciplina degli alimenti all'interno di una più generale disciplina della salute¹⁷, privilegiandone gli aspetti igienico-sanitari secondo una linea che nel nostro Paese sembrerebbe trovare espressione anche a livello istituzionale¹⁸. Basti

¹⁴ «In presenza dell'evoluzione normativa, anche a livello europeo, recepita in Italia dai decreti legislativi 26 maggio 1997, n. 155 e n. 156 e volta a garantire in modo sostanziale e non solo formale la tutela igienica dei prodotti alimentari mediante il sistema ‘di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP’, l'art 14, legge 30 aprile 1962, n. 283 – che prescrive il possesso del libretto sanitario da parte di tutti gli operatori nella filiera della produzione, dopo il livello primario, e distribuzione degli alimenti – pur non essendo stato abrogato, non costituisce più in tutte le sue prescrizioni un principio fondamentale della materia, dovendosi intendere come portatore di semplici modalità per attuare il vero principio ispiratore rimasto, secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere comunque assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri, delle persone operanti nel settore ...» (Corte cost., sentenza 1° giugno 2004, n. 162).

¹⁵ Sul concetto di *food safety* e il suo rapporto con quello di *food security* si rimanda a F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., pp. 4 e 5.

¹⁶ L. COSTATO, *La riforma costituzionale del 2001 e l'alimentare*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del Convegno di Siena, 25-26 novembre 2005, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 159-160.

¹⁷ Cfr. sul punto, F. ALBISINNI, *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 447, il quale si chiede se abbia senso parlare di un diritto alimentare che ha al proprio interno quale elemento caratterizzante e ordinante la tutela della salute e che tuttavia non si risolve in essa soltanto.

¹⁸ Così F. ALBISINNI, *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2014, p. 449.

pensare alla mancata istituzione di una autonoma autorità per la sicurezza alimentare¹⁹ e all'attribuzione delle relative competenze al Ministero della Salute²⁰. E in questa direzione sembrava andare anche la riforma costituzionale respinta con referendum popolare²¹, in base alla quale sarebbe dovuta scomparire dal testo costituzionale la competenza concorrente in materia di "alimentazione" in favore di una competenza esclusiva statale a dettare disposizioni generali e comuni per la "sicurezza alimentare".

Sicuramente la tutela della salute è il valore primario che l'ordinamento intende proteggere attraverso le norme sugli alimenti, ma, tuttavia, essa non esaurisce le ragioni dell'intera loro disciplina e, dunque, non dovrebbe coincidere nemmeno con i confini della materia *de qua*. Il reg. n. 178/2002, infatti, è stato adottato con una base giuridica plurima – artt. 37 (agricoltura), 95 (ravvicinamento delle legislazioni-sanità pubblica e ambiente), 133 (politica commerciale comune), 152, par. 4, lett *b* (misure nei settori veterinario e fitosanitario) – e ha individuato, tra le sue finalità, anche gli "interessi dei consumatori in relazione agli alimenti" – interessi, quindi, diversi dalla salute²² – oltre all'efficace funzionamento del mercato interno.

¹⁹ Cfr. tra gli altri, S. CASSESE (a cura di), *Per un'autorità nazionale della Sicurezza Alimentare*, Sole 24 ore, Milano, 2002; T. BABUSCIO, *Alimenti sicuri e diritto: analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitensi*, Giuffrè, Milano, 2005; N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4/2009.

²⁰ Si ricorda, tra l'altro, che la legge di semplificazione del 2003 conteneva anche una delega per riassetto delle disposizioni in materia di prodotti alimentari che, pur prorogata sino al settembre 2007 dalla successiva legge n. 228 del 2006, è scaduta senza che venisse adottato alcun provvedimento. Un'ulteriore delega, anche se più limitata perché relativa solo alle disposizioni in materia di sicurezza alimentare, era stata poi prevista dalla legge n. 88/2009 (legge comunitaria 2008). Il Ministero della Salute ha predisposto una bozza di Codice della sicurezza alimentare, mai, però, adottato. Cfr. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., p. 3.

²¹ Il testo della legge costituzionale approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione, è stato pubblicato nella *Gazzetta uff.* del 15 aprile 2016.

²² Si pensi all'interesse dei consumatori a fare scelte consapevoli e al ruolo che l'informazione ha nel mercato alimentare. La disciplina dell'informazione alimentare e dell'etichettatura, infatti, non serve solo a garantire la tutela della salute (come nel caso di problemi legati ad allergie o a patologie come quelle diabetiche), ma coinvolge anche questioni personali legate, per esempio, alle credenze religiose, all'etica o alla scelta di un particolare regime dietetico (l'essere vegetariani, per esempio) o, ancora, a «valori simbolici di cui il cibo stesso è investito» (così M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004, p. VIII). Il cibo, in questo senso, si configura come «un elemento decisivo dell'identità umana» (*ibidem*), come un «marcatore dell'identità, dell'appartenenza ad una cultura, ad una comunità, ad un territorio» (E. AVITABILE e M. FONTE, *L'accettazione sociale degli organismi geneticamente modificati e la ristrutturazione dell'agroalimentare: attori, conflitti e interessi*, INEA, Working Paper n. 11/2001, p. 4). Sull'informazione alimentare ci sia permesso di rinviare anche a C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007.

A ciò si aggiunga che il campo di applicazione del reg. n. 178, includendo «tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» degli alimenti, rende il diritto dell'alimentazione un diritto dell'intera filiera alimentare²³, il che comporta, a livello nazionale, l'inevitabile incontro e, a volte, la sovrapposizione, con altre materie. Dunque, non solo con la tutela della salute, ma anche con l'agricoltura alla quale, per certi aspetti è «collegata strettamente, geneticamente – senza (...) la possibilità di tracciare a priori confini precisi tra l'una e l'altra»²⁴ –, e, ancora, con il commercio e con la tutela della concorrenza.

Insomma, la naturale trasversalità del diritto alimentare rende complessa l'individuazione di oggetti propri e specifici che possano caratterizzare la corrispondente materia e distinguerla in maniera netta da altre materie ad essa affini. Probabilmente proprio questa complessità, unita, forse, ad un atteggiamento di “diffidenza”, sia da parte delle istituzioni che della dottrina, nei confronti di una materia nuova e non tradizionale, avrebbero impedito alla “materia alimentazione”, per lo meno fino ad oggi, di acquisire una propria distinta identità.

2. Un ruolo decisivo in questo senso è stato giocato dalla Corte costituzionale che, in quindici anni dall'approvazione della Riforma del Titolo V, non si è ancora pronunciata in modo diretto sulla materia “alimentazione”. O meglio, non ha praticamente mai “utilizzato” tale materia per distribuire le competenze tra Stato e Regioni, ma ha preferito ricorrere, a seconda dei casi e delle situazioni, ad altre materie e, *in primis*, alla tutela della salute che l'art. 117 Cost. include fra le materie di competenza concorrente²⁵.

²³ ALBISINNI (*Alimenti e salute*, cit., p. 454) rintraccia il *canone fondante* del diritto alimentare nell'essere «una disciplina di filiera, che unitariamente e sistematicamente investe tutte le fasi, dalla produzione primaria al consumo finale ed anche successivamente all'immissione sul mercato».

²⁴ Così P. BORGHI, *L'alimentazione come risorsa economica*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2009, p. 303.

²⁵ «Nella disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale non emerge un particolare approfondimento in relazione al significato della materia alimentazione (...), almeno non sembra potersi segnalare un tentativo serio di delimitare i confini di una materia autonoma. Anzi, si può dire senza tema di smentita che nelle pronunce della Corte sembra che continui a risultare assorbente il riferimento alla materia, anch'essa concorrente, della tutela della salute, quasi che l'alimentazione possa considerarsi ancora (...) alla stregua di una sub-materia rispetto alla più ampia materia della tutela della salute»: così G. MASTRODONATO, *Tutela dei consumatori e alimentazione*, in G. CARLOTTI, A. CLINI (a cura di), *Diritto amministrativo*, Maggioli editore, Bologna, 2014, p. 418. Cfr. sul tema, anche C. MEOLI, *Alimentazione*, in R. BIFULCO e A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 309-311, ed E. MONTI, *Gli interventi*

Così, per esempio, nella già citata sentenza n. 162 del 2004 relativa all'abolizione, in alcune Regioni, del libretto di sanità, sebbene la Regione Lombardia, nella propria difesa, avesse ricondotto la disciplina oggetto del ricorso statale alle materie concorrenti "tutela della salute" e "alimentazione", in forza delle quali le Regioni sarebbero libere di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini²⁶ – anche optando, in luogo dell'obbligo del libretto sanitario, per l'obbligo di dimostrare di aver ricevuto una preparazione in materia igienico-sanitaria²⁷ – la Corte, che pure risolve il contenzioso in favore della Regione, sceglie di ricondurre la normativa d'igiene alimentare unicamente alla materia "tutela della salute".

Lo stesso può dirsi per la sentenza n. 339 del 2007 in tema d'agriturismo, in occasione della quale la Corte ritiene sì fondate le censure della Regione Toscana nei confronti della disciplina nazionale²⁸ perché di dettaglio e «non giustificata neanche in ragione di esigenze di carattere unitario», ma lo fa in quanto lesiva della competenza regionale concorrente in materia di "tutela della salute" e non anche, come aveva sostenuto la Regione in giudizio, nella materia "alimentazione"²⁹.

Anche più recentemente, nella sentenza n. 104 del 2014, avente ad oggetto la disciplina regionale valdostana sui requisiti di accesso ed esercizio di un'attività di vendita di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande³⁰ che ad avviso del Governo sarebbe lesiva della com-

della giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza alimentare, in C. BOTTARI (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 253 ss.

²⁶ Cfr. anche punto 4.2. *Ritenuto in fatto* laddove la Corte ricorda: «In sintesi, secondo la difesa della Regione Lombardia, nella competenza concorrente in materia di 'tutela della salute' ed 'alimentazione' – nelle quali ricadrebbe la disciplina *de qua* – «deve (...) essere necessariamente inclusa la possibilità (per le Regioni) di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini (e quindi, ad esempio, di ritenere preferibile, rispetto all'obbligo del libretto sanitario, l'obbligo per gli operatori addetti alla produzione, preparazione, somministrazione e distribuzione degli alimenti di ricevere adeguata preparazione igienico sanitaria)».

²⁷ P. BORGHI, *op. cit.*, p. 308.

²⁸ Legge 20 febbraio 2006, n. 96 ("Disciplina dell'agriturismo").

²⁹ La Corte, infatti (punto 5.1) ritiene che il comma 4°, art. 5 («nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica») fissi in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di *tutela della salute*, facendo sì che «non residui alcuno spazio normativo per le Regioni. Queste ultime, infatti, in presenza dei limiti specifici previsti dal legislatore statale, non hanno alcun margine di operatività, con la conseguenza che risulta lesa la loro competenza legislativa nel settore in esame».

³⁰ Il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sulla constatazione che la norma valdostana (art. 3 della legge reg. n. 5/2013 "Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12" recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività com-

petenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, 2° comma, lett. e), la Corte non ritiene fondata la censura proposta dallo Stato e, sebbene nella ricostruzione dei fatti faccia espresso riferimento alle "esigenze di sicurezza alimentare"³¹, riconduce le norme impugnate alla concorrente materia della "tutela della salute"³².

Solo nella sentenza n. 233 del 2009 la Corte, nel giudicare la legittimità di alcune norme statali in tema di acque, che ad avviso delle Regioni ricorrenti interferirebbero con la materia regionale dell'agricoltura³³, ricon-

merciale") richiede il possesso, per lo svolgimento di attività di vendita di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande, effettuate non al pubblico ma nei confronti di una cerchia ristretta di persone (spacci interni), di uno dei requisiti professionali di cui all'art. 71, comma 6°, del d.lgs. n. 59 del 2010 ("Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno") – (aver frequentato un corso professionale *ad hoc*, ovvero nella pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora nel possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti) – sebbene tale norma sia stata modificata dall'art. 8 del d.lgs. n. 147/2012 ("Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno") e non richieda più il possesso di detti requisiti professionali. La disposizione regionale, continuando invece a richiederne il possesso anche per tale tipologia di attività, contrasterebbe con la normativa nazionale posta a tutela della concorrenza, così violando l'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost.

³¹ «Tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 ("Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce che, «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale», le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente «salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande» (art. 3, comma 1°, lett. a). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare».

³² «(...) l'art. 3 impugnato, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6°, del d.lgs. n. 59 del 2010 anche laddove le attività nel settore merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, 3° comma, Cost., non limitata da principî fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla».

³³ La sentenza ha ad oggetto i ricorsi proposti da alcune Regioni avverso una serie di disposizioni contenute del cosiddetto Codice ambientale (d.lgs. n. 152 del 2006). Tra queste, in particolare, quella che prevede l'intesa con il Ministero delle Politiche agricole e forestali nella designazione, da parte delle Regioni, delle acque marine costiere e salmastre richiedenti

duce dette norme – per sancirne la legittimità – alla concorrente materia “alimentazione” o, meglio, alla “tutela dell’alimentazione”, utilizzando una formula piuttosto singolare, che caratterizza in senso finalistico una materia che, nel testo costituzionale, di tale connotazione è sprovvista. In particolare, la Corte dopo aver riportato la disciplina della “molluschicoltura” nell’ambito della materia della “pesca” e non dell’agricoltura, come sostenuto dalle ricorrenti³⁴, e dopo aver ribadito che la competenza residuale delle Regioni in questa materia incontra molte altre competenze, esclusive e concorrenti statali, individua, nel caso specifico, come significativa «quella della “tutela dell’alimentazione”, di potestà legislativa concorrente»³⁵.

3. Spostando l’angolo d’osservazione sulle Regioni per cercare di capire che uso esse abbiano fatto della competenza concorrente loro attribuita dalla Costituzione, è possibile, attraverso un’opera di ricognizione normativa, rilevare una discreta produzione legislativa che riguarda l’alimentazione e, dunque, potenzialmente riconducibile a tale materia. Non altrettanto semplice – si sottolinea fin d’ora, anticipando riflessioni che saranno meglio svolte più avanti – è, però, comprendere a che titolo tali atti siano stati prodotti, non avendo il legislatore regionale alcun obbligo di indicare la materia nella quale esercita la potestà legislativa³⁶, a differenza, per esempio, degli atti di origine europea che riportano sempre la cosiddetta “base giuridica”.

protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura commestibili per l’uomo.

³⁴ «La molluschicoltura deve essere ascritta all’ambito materiale della pesca, come si desume dall’art. 1, comma 2°, del d.lgs. 26 maggio 2004 n. 153 (...)». La disciplina è, dunque, estranea alla materia dell’agricoltura, come pure è da escludere che sia riconducibile *sic et simpliciter* alla materia dell’ambiente (...).

³⁵ «È evidente dalla stessa disciplina in esame che la concorrenza della pesca con la competenza statale non riguarda la materia ambientale, come evidenziato dal fatto che l’intesa è prevista con il Ministero delle politiche agricole e forestali, e non con quello dell’ambiente. L’intervento statale è concepito dall’art. 87, comma 1°, come fine ultimo, per garantire la buona qualità dei molluschi commestibili. La concorrenza significativa con la materia ‘pesca’ è dunque quella della ‘tutela dell’alimentazione’, di potestà legislativa concorrente: ciò che giustifica la collaborazione della Regione con lo Stato, quindi con il competente Ministero delle politiche agricole e forestali».

³⁶ Cfr. sentenza della Corte cost. n. 212/2006, punto 2 del considerato in diritto. In tale occasione la Corte giustamente osserva che tale indicazione, non solo non è obbligatoria perché «priva di qualsiasi base normativa, ma provenendo dallo stesso legislatore regionale si risolverebbe in una sorta di autoqualificazione carente in quanto tale di rilevanza giuridica». Più in generale sulla motivazione della legge si rimanda al volume di A.G. ARABIA (a cura di), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Atti del convegno di Roma, 3 aprile 2014, Giuffrè, Milano, 2015.

Dall'esame, seppur non esaustivo, della legislazione regionale in tema – e non, dunque, in “materia”³⁷ – di alimentazione ci sembra che meritino attenzione alcuni “filoni” di provvedimenti, mentre è sufficiente un accenno alle norme sulle modalità di vendita e commercializzazione dei prodotti agro-alimentari³⁸ e quelle sulla valorizzazione e promozione degli stessi³⁹ che, pur occupandosi di alimenti, ci sembrano rientrare pacificamente nella materia “agricoltura”, seppur fortemente incisa dalla tutela della concorrenza.

Tra le varie leggi regionali in tema d'alimenti un filone importante può essere individuato in quei provvedimenti attinenti alla *sicurezza degli alimenti*, intesa come *food safety*: si tratta di leggi, per la verità non numerose, che implementano a livello regionale la normativa d'origine europea sulla sicurezza e l'igiene alimentare – tra queste, per esempio, la legge reg. n. 24 del 2003 della Toscana⁴⁰ e n. 11 del 2003 dell'Emilia-Romagna⁴¹ sugli obbli-

³⁷ Sul concetto di materia si rimanda, per tutti, a S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

³⁸ Ci si riferisce, ad esempio, alle leggi regionali sulla promozione dei prodotti a chilometri zero, tra cui, per es., la legge reg. n. 29 del 2008 della Calabria (“Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a ‘chilometri zero’”); legge reg. n. 12 del 2012 della Basilicata (“Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero”); legge reg. n. 1 del 2011 dell'Umbria (“Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità”); legge reg. n. 1 del 2010 della Sardegna (“Norme per la promozione della qualità dei prodotti della Sardegna, della concorrenza e della tutela ambientale e modifiche alla legge regionale 23 giugno 1998, n. 18, Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale”), ecc. sul tema cfr. C. LOSAVIO, *I prodotti agricoli: “a chilometri zero” nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, n. 3, pp. 93-107.

³⁹ Il riferimento è alle normative regionali che hanno portato all'istituzione dei marchi regionali di qualità, tra cui, per es., legge reg. n. 28 del 1999 dell'Emilia Romagna (“Valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche rispettose dell'ambiente e della salute dei consumatori”); legge reg. n. 12 del 1999 della Toscana (“Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole”); legge reg. n. 12 del 2001 della Regione Veneto (“Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità”); legge reg. n. 23 del 2003 delle Marche (“Interventi per il sostegno dei sistemi di certificazione della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole ed agroalimentari”); legge prov. di Bolzano n. 12 del 2005 (“Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine»”); legge reg. n. 6 del 2012 dell'Abruzzo (“Qualità controllata dalla Regione Abruzzo”) sul tema si rimanda a I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012; C. LOSAVIO, *Marchi regionali di qualità e origine per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015.

⁴⁰ “Norme in materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare”.

⁴¹ “Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria”.

ghi in materia d'igiene del personale addetto all'industria alimentare⁴² – o la arricchiscono con la promozione di strumenti di natura volontaria, così come, per esempio, le legge reg. n. 15 del 2005 dell'Abruzzo, n. 23 del 2003 delle Marche⁴³ e n. 33 del 2002 dell'Emilia-Romagna⁴⁴ in tema di tracciabilità volontaria dei prodotti agricoli ed alimentari⁴⁵.

Interessano gli alimenti anche le leggi sulla disciplina dell'attività di *somministrazione e vendita di alimenti e bevande*: tutte le Regioni, infatti, hanno emanato norme volte a disciplinare i requisiti per l'esercizio di tale attività e a definire le tipologie degli esercizi e il loro funzionamento; a volte con un provvedimento specifico – come, per esempio, l'Emilia-Romagna con legge reg. n. 14 del 2003⁴⁶; il Friuli-Venezia Giulia con la legge reg. n. 29 del 2005⁴⁷; il Lazio con la legge reg. n. 21 del 2006⁴⁸ – altre, inserendo la relativa disciplina all'interno di quella del commercio, alla quale tradizionalmente vengono ricondotte.

Un altro filone normativo può essere individuato in quelle leggi aventi come obiettivo principale il soddisfacimento di bisogni e diritti legati al cibo, non tanto in termini di igienicità e sicurezza degli alimenti, quanto di qualità, informazione ed educazione alimentare. Si tratta di interventi, che pur essendo anch'essi, indirettamente, volti alla tutela della salute dei pro-

⁴² Altre norme in materia sono contenute in provvedimenti non specifici come, per esempio, l'art. 4 ("Formazione del personale alimentarista finalizzata alla prevenzione ed al controllo delle malattie trasmesse da alimenti, in applicazione del d.lgs. 26 maggio 1997 n. 155, Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari") della legge reg. n. 12 del 2003 della Lombardia, poi abrogato dal Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità (legge reg. n. 33 del 2009); l'art. 45 ("Esonero dell'obbligo di possesso del libretto di idoneità sanitaria") della legge reg. n. 29 del 2003 del Lazio; l'art. 1 ("igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari") della legge reg. n. 41 del 2003 del Veneto; l'art. 37 ("Esonero all'obbligo di possesso del libretto di idoneità sanitaria") della legge reg. n. 1 del 2004 della Basilicata, ecc.

⁴³ Interventi per il sostegno dei sistemi di certificazione della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole ed agroalimentari

⁴⁴ Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla legge regionale 8 settembre 1997, n. 33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare) (abrogata).

⁴⁵ "Interventi per l'individuazione di sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare".

⁴⁶ "Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande".

⁴⁷ "Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 'Disciplina organica del turismo'".

⁴⁸ "Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alla legge reg. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e alla legge reg. 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche".

pri cittadini, hanno, però, come fine diretto la promozione, da parte della Regioni, di comportamenti alimentari “corretti”. Il riferimento è a quelle normative sull’*educazione alimentare e l’orientamento al consumo*, emanate da numerose Regioni a partire dagli anni 2000, in attuazione di una norma nazionale (art. 59, comma 4°, legge n. 488 del 1999) secondo cui, per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono le mense scolastiche ed ospedaliere, avrebbero dovuto prevedere nelle diete giornaliere «l’utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché quelli a denominazione protetta», attraverso l’attribuzione, nelle procedure di appalto pubblico, di un «valore preminente all’elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti»⁴⁹.

Tali leggi – tra cui si ricordano, per esempio, la legge reg. n. 29 del 2002 dell’Emilia-Romagna⁵⁰; le legge reg. n. 15 del 2000 del Friuli-Venezia Giulia⁵¹; la legge reg. n. 18 del 2002 della Toscana⁵²; la legge reg. n. 18 del 2002 della Basilicata⁵³; la legge reg. n. 6 del 2002 del Veneto⁵⁴; la legge reg. n. 21 del 2001 dell’Umbria⁵⁵ – per un verso, attribuiscono alle Regioni compiti in tema d’orientamento dei consumi dei propri cittadini, di educazione alimentare, nonché di accesso alle informazioni in materia di

⁴⁹ Sul tema specifico del cibo nelle scuole è, poi, tornato il d.l. n. 104/2013, convertito in legge n. 128 del 2013, che, all’art. 4, rubricato “tutela della salute nelle scuole”, ha stabilito, tra l’altro, che «nei bandi delle gare d’appalto per l’affidamento e la gestione dei servizi di refezione scolastica e fornitura di alimenti e prodotti agroalimentari» alle scuole e alle altre strutture pubbliche che abbiano come utenti bambini e giovani fino a diciotto anni di età, i soggetti appaltanti debbano prevedere che sia garantita un’adeguata quota di prodotti agricoli e agroalimentari provenienti da sistemi di filiera corta e biologica, nonché l’attribuzione di un punteggio per le offerte di servizi e forniture rispondenti al modello nutrizionale denominato “dieta mediterranea”.

⁵⁰ “Norme per l’orientamento dei consumi e l’educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva”.

⁵¹ “Norme per l’introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare”.

⁵² “Norme per l’introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana”.

⁵³ “Disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l’allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati. Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche”.

⁵⁴ “Norme in materia di consumo di alimenti nelle mense prescolastiche e scolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura e di assistenza”.

⁵⁵ “Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici”, le cui disposizioni sono poi confluite nel T.U. in materia di agricoltura del 2015 (legge reg. n. 12 del 2015).

produzioni e consumi alimentari⁵⁶, per l'altro, si occupano di disciplinare l'acquisto pubblico di alimenti e, in particolare, l'esercizio della cosiddetta "ristorazione collettiva pubblica". Esse prevedono, infatti, che negli appalti pubblici relativi ai servizi di ristorazione collettiva venga attribuito valore preminente alla "qualità" dei prodotti alimentari e, dunque, a seconda delle scelte dei legislatori regionali, ai prodotti provenienti da coltivazioni biologiche e/o integrate, ai prodotti tipici e tradizionali, ai prodotti per i quali sia garantita l'assenza di organismi geneticamente modificati⁵⁷.

Infine, un ulteriore filone normativo può essere riconosciuto nei provvedimenti sulla *redistribuzione degli alimenti* invenduti⁵⁸. Si tratta, in particolare, di leggi, simili tra loro nell'impianto e nel testo – come, per esempio, le legge reg. n. 25 del 2006 della Lombardia⁵⁹; n. 32 del 2009 della Toscana⁶⁰; n. 11 del 2011 del Veneto⁶¹; n. 39 del 2012 delle Marche⁶²; n. 12 del 2015 del Piemonte⁶³; n. 26 del 2015 della Basilicata⁶⁴; n. 5 del 2015 della Campania⁶⁵; n. 4 del 2016 dell'Abruzzo⁶⁶ – che disciplinano l'attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari a favore delle persone in stato di povertà

⁵⁶ La legge reg. n. 29 del 2002 dell'Emilia-Romagna prevede, per esempio, che la Regione definisca un Programma per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e favorisca l'accesso alle informazioni in materia di produzioni e consumi alimentari da parte dei cittadini e delle loro forme associative, anche attraverso appropriate iniziative di comunicazione.

⁵⁷ Altre norme sulla ristorazione collettiva pubblica sono contenute in provvedimenti in tema d'agricoltura sociale (per esempio: art. 6 della legge reg. n. 14 del 2013 del Veneto e art. 9 della legge reg. n. 5 del 2014 del Molise); di commercio equo e solidale (per esempio: art. 6 della legge reg. n. 37 del 2005 della Toscana e art. 5 della legge reg. n. 26 del 2009 del Piemonte), di agricoltura biologica (per esempio: art. 12 della legge reg. n. 76 del 1997 delle Marche, come modificata dalla legge reg. n. 4 del 2002).

⁵⁸ V., a livello nazionale, la legge n. 166 del 2016 "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi" e il commento di L. COSTANTINO, *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2/2016, pp. 391-410 e A.I. TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, pp. 263-296.

⁵⁹ "Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale".

⁶⁰ "Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari".

⁶¹ "Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari".

⁶² "Promozione dell'attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale".

⁶³ "Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti".

⁶⁴ "Contrasto al disagio sociale mediante l'utilizzo di eccedenze alimentari e non".

⁶⁵ "Interventi regionali di riconversione delle eccedenze alimentari".

⁶⁶ "Lotta agli sprechi alimentari".

o di grave disagio sociale, attraverso la previsione di contributi a determinati soggetti impegnati in tale attività, come cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e onlus.

Queste leggi, che hanno come fine generale la solidarietà sociale, riguardano, però, anche un aspetto estremamente importante del diritto alimentare, vale a dire quello della sicurezza alimentare, intesa questa volta come *food security*, come diritto di accesso al cibo. Di particolare interesse, ai fini della presente riflessione, è la legge reg. n. 34 del 2015 della Lombardia che già dal titolo “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo” lascia intravedere una specificità rispetto alle altre leggi regionali sullo stesso tema. Essa, infatti, inserisce le norme sul recupero e la redistribuzione di alimenti in un contesto più ampio il cui obiettivo è tutelare il «diritto di accesso al cibo», inteso come «diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come diritto umano fondamentale per tutti gli individui». La redistribuzione di alimenti invenduti, in altre parole, è uno degli strumenti, assieme alla riduzione dello spreco alimentare e alla promozione dei sistemi agroalimentari locali e sostenibili, per promuovere l’accesso al cibo⁶⁷, eliminando «sul proprio territorio ogni forma di malnutrizione e cattiva alimentazione che metta a rischio la sopravvivenza e la salute degli individui»⁶⁸.

Con lo stesso importante obiettivo la Regione Abruzzo ha scelto di inserire⁶⁹ nel proprio Statuto l’art. 7-*bis* dedicato al “diritto al cibo”, declinato come il «diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna»⁷⁰.

Queste ultime leggi, forse capaci di formare un distinto filone normativo in tema d’alimentazione, danno conto di una crescente attenzione da

⁶⁷ La legge istituisce, inoltre, la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo.

⁶⁸ La Regione persegue tale obiettivo ricorrendo a una gamma di strumenti trasversali comprendenti misure e incentivi che favoriscano e promuovano sistemi alimentari più sostenibili e un consumo sostenibile; il sostegno alla ricerca e all’innovazione per la transizione a regimi agricoli e alimentari sostenibili; lo stimolo alla partecipazione attiva dei cittadini al processo di transizione del modello alimentare regionale.

⁶⁹ Legge statutaria regionale n. 2 del 2015 (“Modifica dello Statuto”).

⁷⁰ «Art. 7-*bis*, comma 2°. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1°, la Regione contribuisce a favorire e determinare misure per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari, e ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano e ne sostiene le attività di informazione e sensibilizzazione».

parte delle Regioni al tema della *food security* e al ruolo che esse possono avere nel favorirla⁷¹.

Come si diceva in apertura del presente paragrafo, il fatto che il legislatore regionale si sia occupato, sotto più profili, del tema dell'alimentazione non implica, però, che tali norme possano essere ricondotte automaticamente a tale materia. Anzi, a parte i già ricordati casi, tra l'altro episodici, sottoposti all'esame della Corte costituzionale in occasione dei quali le Regioni hanno invocato la materia "alimentazione" – peraltro sempre "accoppiata" alla materia "tutela della salute"⁷² – per avvalorare la propria competenza a dettare le norme della cui legittimità si dubitava, va detto che, quando una legge regionale viene emanata, non è facile comprendere a quale materia essa venga ricondotta. D'altronde, una rapida disamina delle finalità esplicitate nelle leggi ricordate e della loro collocazione nelle banche dati regionali sembrerebbe suggerire una certa fatica, anche da parte delle stesse Regioni, a ricondurle alla materia "alimentazione". Vengono, infatti, preferite altre indicazioni: la "tutela della salute", nel caso delle leggi sull'igiene e la sicurezza alimentare; la "tutela della salute" e/o l'"agricoltura", nel caso delle leggi sull'educazione alimentare⁷³; la "tutela della concorrenza", nel caso delle norme sulla ristorazione collettiva; il "commercio", nel

⁷¹ Più in generale, si può osservare come il tema della *food security* sia stato "riscoperto" di recente anche dalle Istituzioni europee. Dopo essere stato trascurato per almeno due decenni, in diversi passaggi normativi ha fatto la ricomparsa il tema dell'agricoltura come attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni, l'agricoltura come attività produttiva e, contestualmente l'espressione "*food security*" e il concetto di sicurezza alimentare come sicurezza degli approvvigionamenti garantita dalla produzione agricola europea; cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., pp. 151-153.

⁷² Nella sentenza n. 244 del 2012, per esempio, la Toscana sostiene che alcune norme statali in materia di acque naturali minerali – alcuni articoli del d.lgs. n. 176 del 2011 attuativo della direttiva 2009/54/CE sull'utilizzazione e commercializzazione delle acque minerali naturali –, in quanto di dettaglio, sarebbero lesive della competenza legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute e dell'alimentazione. La Corte, che ritiene non fondata la cesura, non fa riferimento, però, a nessuna materia in particolare, ma si limita a sostenere che l'intervento statale, dettando principi fondamentali della materia («pedissequamente riproduttivi delle previsioni comunitarie»), non è lesivo delle competenze *ex art.* 117 Cost. Cfr., anche, sentenza n. 325 del 2010 in tema di servizio idrico integrato.

⁷³ La legge reg. n. 15 del 2000 del Friuli-Venezia Giulia ("Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare"), per esempio, inserisce nelle finalità della legge "tutelare la salute dei cittadini e lo sviluppo dell'agricoltura biologica"; la legge reg. n. 6 del 2002 del Veneto ("Norme in materia di consumo di alimenti nelle mense prescolastiche e scolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura e di assistenza") fa riferimento, nelle finalità, all'attuazione dell'art. 32, comma 1°, della Costituzione, dell'art. 4 dello Statuto e alla tutela la salute quale fondamentale diritto dell'individuo. Anche la Regione Toscana sembrerebbe inserire la legge reg. n. 18 del 2002 tra «le iniziative volte a tutelare la salute dei cittadini».

caso dei provvedimenti sulla disciplina dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande; i “servizi sociali”, nel caso delle leggi sulla redistribuzione del cibo invenduto in favore delle persone in stato di povertà⁷⁴.

4. Tirando le fila del discorso, occorre innanzitutto prendere atto del fatto che, a livello nazionale, la materia alimentazione stenta a trovare una sua collocazione autonoma.

Forse, come è stato già rilevato, «la mancanza di una tradizione dottrina in grado di evitare difficoltà nell’interpretazione della materia» avrebbe fatto sì che, «a parità di livello di competenza», si scegliessero «materie più ‘familiari’ per le quali principî e regole di funzionamento [fossero] maggiormente conosciute»⁷⁵. In altre parole, avrebbe prevalso un «atteggiamento ‘conservativo’ e di ‘diffidenza’ verso tale materia di nuova concezione»⁷⁶. In favore di un tale atteggiamento avrebbe giocato, tra l’altro, la facile e frequente “sovrapposizione” tra l’alimentazione e le altre materie con cui essa entra in contatto in maniera trasversale. In pratica, la possibilità di ricondurre con una certa “comodità” una norma in tema d’alimentazione ad un’altra materia preesistente, non avrebbe, come dire, “fatto sentire la necessità” di questa nuova materia.

Basti pensare, per esempio, alla possibile sovrapposizione con la materia “agricoltura”, che tradizionalmente per il nostro ordinamento abbraccia anche le fasi successive alla produzione di un prodotto agro-alimentare, la trasformazione, ma anche la commercializzazione e le modalità di vendita. Ebbene, non avrebbe avuto senso “spostare” da tale materia, tra l’altro di competenza esclusiva regionale, norme che ad essa sono pacificamente

⁷⁴ Tali leggi, infatti, contengono quasi sempre fin dal titolo il riferimento al fine della “solidarietà sociale”, al contrasto della povertà e del disagio sociale. Così, per esempio, la legge reg. n. 25 del 2006 della Lombardia “Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell’attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale”; n. 32 del 2009 della Toscana e n. 11 del 2011 del Veneto “Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari”; n. 39 del 2012 delle Marche “Promozione dell’attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale”; n. 26 del 2015 della Basilicata “Contrasto al disagio sociale mediante l’utilizzo di eccedenze alimentari e non”. Altre volte l’obiettivo ultimo del contrasto al disagio sociale si evince dalla lettura delle finalità della legge, come nel caso, per esempio, delle legge della Basilicata e della Campania («al fine di tutelare le fasce più deboli della popolazione e sostenere la riduzione degli sprechi»). A volte compare un riferimento anche al fine ambientale della riduzione dei rifiuti alimentari, come nel caso, per esempio, della legge reg. n. 12 del 2015 del Piemonte “Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti”, ma esso sembra comunque non essere prevalente.

⁷⁵ Cfr. BENOZZO, *op. cit.*, p. 123.

⁷⁶ BENOZZO, *op. cit.*, p. 123.

ricondotte, per “riempire” di contenuto la nuova materia “alimentazione”. E la stessa conclusione potrebbe trarsi per il commercio degli alimenti in riferimento alle norme sulle loro modalità di somministrazione e vendita.

Considerazioni non molto diverse possono essere fatte in merito alla sovrapposizione con la “tutela della salute”, di cui la sicurezza alimentare (*food safety*) costituisce senz’altro un sottoinsieme. Non vi è dubbio, infatti, che tutte le norme che hanno come fine la tutela della salute dei consumatori e come obiettivo la circolazione dei soli alimenti sani e sicuri sul mercato siano “tutela della salute” e non è improprio che a tale materia siano ricondotte. E senza troppe forzature lo stesso potrebbe dirsi per le norme che realizzano la *food security* come diritto ad una adeguata e sufficiente quantità di cibo.

Alla luce di tali considerazioni ci si chiede allora se abbia senso parlare di una “materia alimentazione” e cosa, comunque, potrebbe rientrarvi se la si volesse riempire di contenuti, dato che essa allo stato sembra esistere solo sulla carta⁷⁷.

Per provare a rispondere a questi interrogativi, non si può trascurare la genesi di tale “materia” e il fatto che il suo richiamo compaia nella nostra Costituzione su impulso di ciò che in quegli anni avveniva a livello di Unione europea. La serie delle note crisi alimentari portano, infatti, a partire dalla metà degli anni ’90, alla costruzione di un corposo gruppo di norme organizzate in maniera sistematica e attuative di propri principi fondamentali⁷⁸. Il fine principale è la tutela della sanità e salubrità degli alimenti; ma, come si è detto, non è il solo.

Infatti, nel reg. n. 178/2002 tra i principi generali della legislazione alimentare compare anche la “tutela degli interessi dei consumatori” per «compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano» (art. 8)⁷⁹, laddove per interessi devono intendersi verosimilmente valori di natura economica o, comunque, valori che vanno al di là della garanzia del-

⁷⁷ Per usare le parole di A. D’Atena, anche se riferite all’intera Riforma, sarebbe necessario «un minimo di elaborazione giurisprudenziale che carichi di storia le parole usate dal legislatore costituzionale, altrimenti aperte a virtualità multiple» (A. D’ATENA, *Introduzione*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del seminario di Roma 13 giugno 2013, Giuffrè, Milano, 2014, p. 16) oppure, come nel caso in esame, a rimanere lettera vuota.

⁷⁸ Il principio di precauzione; l’analisi del rischio, la tracciabilità, ecc. Sui principi della legislazione alimentare europea si rimanda, tra gli altri, a L. COSTATO, *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, in *Economia e Diritto agroalimentare*, n. 1/2014.

⁷⁹ Ma anche per «prevenire le pratiche fraudolente o ingannevoli, l’adulterazione degli alimenti, ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore».

la salubrità degli alimenti e che «possono incidere anche con la medesima intensità sulla scelta del consumatore»⁸⁰, come del resto parrebbe confermare l'art. 1, par. 1 dello stesso regolamento quando distingue l'obiettivo della tutela della salute da quello della tutela degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti⁸¹.

E principio fondamentale è anche quello della non ingannevolezza nella "presentazione" dei prodotti alimentari (art. 16)⁸², in base al quale «l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti, compresa la forma, l'aspetto, il confezionamento ed il materiale a tal fine utilizzato, la disposizione, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi in qualsiasi mezzo» devono essere tali, appunto, da non trarre in inganno i consumatori. Tale norma, che non aggiungeva nulla all'allora vigente disciplina in tema d'etichettatura alla quale peraltro rimandava⁸³, ha il senso, però, di ricondurre anche quelle disposizioni ad un unico *corpus* normativo, confermando l'approccio globale e sistemico del regolamento, la sua natura di legge-quadro in cui sono raccolti tutti i principi e le norme base del diritto dell'alimentazione.

Ecco che, allora, l'esistenza di un *corpus* normativo autonomo avrebbe potuto, e potrebbe ancora, giustificare, a livello nazionale *ex art.* 117 Cost., il collocamento nella "materia alimentazione" di tutte quelle norme che riguardano la sicurezza alimentare, comprese quelle sull'igiene alimentare, finora ricondotte dalla Corte costituzionale alla tutela della salute, e di quelle relative agli "altri" interessi del consumatore e all'informazione alimentare.

E tale materia potrebbe accogliere anche le norme, d'ispirazione nazionale, sull'educazione alimentare, sulla promozione di comportamenti

⁸⁰ Così E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 21.

⁸¹ P. BORGHI, *Tutela degli interessi dei consumatori, commento all'art. 8*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario al regolamento 178/2002, *Le nuove leggi civili commentate*, n. 1-2, 2003, p. 217.

⁸² Cfr. P. BORGHI, *Tutela degli interessi dei consumatori*, commento all'art. 8, e A. DI LAURO, *Presentazione*, commento all'art. 16, entrambi in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario al regolamento 178/2002, *Le nuove leggi civili commentate*, n. 1-2, 2003, rispettivamente p. 217 ss. e p. 250 ss. Cfr., anche, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare*, in IDD. (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 292-293.

⁸³ Si trattava della direttiva 2000/13, successivamente sostituita dal reg. n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (su cui cfr. A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2/2012.

alimentari “corretti” e di modelli alimentari sostenibili, nonché quelle, più recenti, sul diritto al cibo.

Al di là di questa o di altre possibili ricostruzioni, nell'accostarsi alla “materia alimentazione” occorre, comunque, tener presente che si tratta di una materia di nuova generazione, la quale, proprio in ragione della sua già ricordata complessità, trasversalità e conformazione “di filiera”, nonché dell'innovatività del diritto che ne costituisce l'essenza⁸⁴, mal si presta alla classificazione “statica” e “artificiale” per materie offerta dalla nostra Costituzione. Del resto, anche la Corte costituzionale è ricorsa, per altre materie, ai concetti di “materie trasversali”, “materie non materie”, “materie-obiettivo”, “materie-valore”⁸⁵, sicché anche la “materia alimentazione” ha bisogno di essere osservata e “ricomposta” con strumenti nuovi che sappiano coglierne la dinamicità e, soprattutto, l'intersettorialità⁸⁶.

⁸⁴ Il diritto alimentare ha introdotto oggetti ed istituti fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionalmente propri della legislazione nazionale; sul rapporto tra diritto alimentare e innovazione cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario*, cit., pp. 31-46.

⁸⁵ Sul tema dell'“intreccio delle competenze”, “intreccio delle materie”, “sovrapposizione di competenze” la Corte costituzionale si è pronunciata numerose volte, anche prima della Riforma del 2001. Dopo la Riforma, la Corte è ricorsa anche al concetto di “materie trasversali”, “materie non materie”, “materie-obiettivo”, “materie-valore”: cfr., in merito, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano...*, cit., pp. 21-22.

⁸⁶ Forse il concetto di “alimentazione” meglio si accompagna a quello “dinamico” di politica pubblica, ben noto al diritto comunitario, da cui, non a caso, il diritto in questione ha origine. Come è noto, infatti, nell'assetto del riparto di competenze dell'Unione europea dominano «le competenze funzionali, rivolte al raggiungimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale» (Così R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., p. 19). In altre parole, sarebbe forse più semplice riferirsi a “politiche alimentari pubbliche” che perseguono determinati obiettivi – la sicurezza alimentare nella sua doppia natura di *safety* e *security* e specifici modelli alimentari, – e che, nel far questo, toccano e coinvolgono, come è naturale che sia, materie diverse (tutela della salute, agricoltura, ecc.).

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

EDOARDO MAZZANTI

L'APPARATO SANZIONATORIO DEL "TESTO UNICO DEL VINO" NEL PRISMA DEL DIRITTO PUNITIVO ALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Introduzione. La "rilevanza penale" di una disciplina non penale. – 2. L'apparato sanzionatorio della legge n. 238 del 2016: aspetti generali. – 2.1 (*Segue*): tassonomia delle fattispecie. – 2.2 (*Segue*): sanzioni – 2.3. *Excursus*: i margini applicativi della diffida ex d.l. n. 91 del 2014. – 3. Rilievi critici. – 4. La disciplina sanzionatoria vitivinicola al trivio tra principi fondamentali, legge e prassi.

1. La disciplina in materia vitivinicola presenta una struttura multilivello: allo stadio superiore, troviamo le norme contenute nel reg. (UE) 1308/2013¹ (c.d. OCM vino) nonché gli accordi siglati dall'Unione europea, peraltro permeabili alle 'sollecitazioni' provenienti da organizzazioni internazionali²; a livello domestico, poi, troviamo adesso la legge 12 dicembre 2016, n. 238³ (più nota col nome di "Nuovo Testo Unico del Vino", d'ora in avanti Testo unico o Tu), affiancata da una densa produzione normativa e regolamentare d'attuazione.

Con quest'ultima novella, in particolare, il Parlamento ha inteso razionalizzare la preesistente legislazione in materia⁴, stratificata e caotica, accorpandola in un testo unico e apportandovi alcuni ritocchi. Significa-

¹ Reg. (UE) n. 1803/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante "Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 1037/2001, (CE) n. 1234/2007 del Consiglio".

² L. COSTANTINO, *Istituzioni europee, Stati membri e organizzazioni internazionali: quale rapporto nel processo di creazione delle regole sul vino?*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, 3, p. 45; P. TONUT, *L'appartenenza di una materia all'ambito di applicazione dell'art. 43 TFUE e, più in generale, ad una sfera di competenza dell'UE legittima il legislatore europeo ad applicare l'art. 218 par. 9, TFUE, anche se l'Unione non è parte dell'accordo internazionale? La pronuncia della Corte di giustizia in merito alle raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino*, in questa *Rivista*, 2015, I, p. 116.

³ Legge 12 dicembre 2016, n. 238 (*Gazz. uff.* n. 302 del 28 dicembre 2016), *disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*.

⁴ Sul precedente assetto, approfonditamente, AA.VV., *Le regole del vino. Atti del Convegno (Roma 23-24 Novembre)*, a cura di F. Albisinni, Milano, 2008.

tiva, ai nostri fini, è la previsione del Titolo VII, che, previa abrogazione dei provvedimenti fino ad allora vigenti (art. 91 Tu), racchiude pressoché tutte le ipotesi sanzionatorie aventi specificamente ad oggetto i prodotti vitivinicoli⁵.

L'importanza strategica del settore giustifica la previsione di uno stringente sistema di controlli e di un impianto sanzionatorio che sappia colpire le violazioni in modo adeguato, dissuasivo e diversificato; il ventaglio delle irregolarità comunemente contestate, in effetti, è particolarmente ampio, e abbraccia ipotesi quali la sofisticazione di vini per zuccheraggio o annacquamento, la detenzione di prodotti vitivinicoli non giustificati, la produzione di vini a DO o IG non conformi ai disciplinari, la sottoposizione di vini o mosti a trattamenti non consentiti, la produzione di vini qualificati 'biologici' con l'impiego di prodotti fitosanitari e così via.

Il *rinnovato* apparato sanzionatorio contenuto nel Testo unico, interamente costituito da fattispecie punite in via amministrativa, offre molteplici spunti di riflessione, anche al penalista: al di là della tecnicità della materia, non è chi non veda come tale sfaccettata schiera di illeciti (*speciali*) si ponga in competizione diretta con le fattispecie criminose (*generali*) previste nel codice e nella legislazione complementare, anch'esse assai variegate quanto a bene protetto, stadio di tutela, soggetto attivo, conseguenze sanzionatorie e via dicendo⁶.

Nel presente lavoro, intendiamo, prima, analizzare schematicamente le norme punitive contenute nel Testo unico; quindi, raffrontarle col microcosmo del "diritto penale alimentare", valutando i relativi margini di operatività e comparando i rispettivi tassi d'effettività.

⁵ All'interno del diritto punitivo alimentare, è possibile distinguere due macro-aree: i reati a tutela della salute in senso lato, da una parte; i reati a tutela di economia e commercio, dall'altra. La prima macro-area, poi, è ulteriormente suddivisa in tre livelli: al primo livello, troviamo i delitti di pericolo comune mediante frode, collocati agli artt. 439 ss. cod. pen. e imperniati sul pericolo concreto per la salute pubblica; al secondo, troviamo le contravvenzioni contenute nella legge 30 aprile 1962, n. 283, fattispecie di pericolo astratto tese a proteggere la salubrità e la igiene degli alimenti; al livello più basso, infine, troviamo una sconfinata pleora di fattispecie punite solo in via amministrativa. Ciò premesso, vale la pena ricordare che, nel nostro ordinamento, le norme a tutela di sostanze alimentari specificamente individuate, a seguito della depenalizzazione di fine anni Novanta, appartengono tutte all'ultimo livello, rimanendo le fattispecie penali del primo e del secondo applicabili alle sostanze alimentari genericamente intese. In materia, per tutti, A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, part. p. 273 ss.

⁶ Per un inquadramento, G. PICA, *Illeciti alimentari*, in *Enc. dir.* 2002 (agg. VI), p. 443; A. BERNARDI e C. MALAGUTI, *La disciplina sanzionatoria della produzione agricola e del mercato agroalimentare*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Padova, 2003, p. 1101.

2. Il Titolo VII della legge n. 238 del 2016, rubricato "Sistema sanzionatorio", contempla le sanzioni relative a produzione e commercializzazione (Capo I), etichettatura e presentazione (Capo II) e adempimenti amministrativi e controlli (Capo IV) in materia vitivinicola. Residua un capo contenente le sanzioni relative a produzione e commercializzazione di aceti (Capo III) e uno dedicato alle disposizioni comuni (Capo V).

In linea generale, come premesso, il legislatore ha interamente optato per sanzioni di stampo amministrativo; le uniche previsioni originariamente aventi natura penale sono state (opportunamente) espunte durante i lavori in Senato⁷. Nondimeno, pressoché tutte le fattispecie si aprono con una clausola di prevalenza penale («Salvo che il fatto costituisca reato»); ciò, come avremo modo di vedere, costituisce il punto di maggior problematicità dell'intero impianto sanzionatorio (par. 3).

L'unica apertura espressamente penalistica ha carattere processuale e risiede nell'art. 86 Tu, ove si sancisce che «le associazioni dei produttori, le organizzazioni professionali agricole e le altre organizzazioni delle imprese della filiera, i consorzi di tutela di cui all'art. 41, le associazioni dei consumatori, le regioni e gli enti locali possono costituirsi parte civile, indipendentemente dalle prove di danno diretto e immediato, nei procedimenti penali per violazioni delle disposizioni della presente legge». Si tratta di una norma che, essenzialmente, recepisce in modo elastico la giurisprudenza relativa ai cc.dd. enti esponenziali del bene giuridico protetto⁸; norma che, tuttavia, è fatalmente destinata all'oblio applicativo, essendo pensata per i *procedimenti penali* per violazioni delle disposizioni *della presente legge* sebbene, come ricordato, la presente legge non contenga alcuna fattispecie penale. In ogni caso, crediamo che i soggetti richiamati, ricorrendone i presupposti, possano far ingresso nel procedimento penale (ad es., per contraffazione di marchi, per frode in commercio ecc.) seguendo i percorsi tradizionalmente battuti dalla giurisprudenza⁹.

⁷ L'art. 74, comma 7°, così come previsto dall'originario d.d.l. AC-2236, prevedeva la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa da 200 a 2.000 euro in caso di contraffazione o alterazione dei codici di identificazione alternativi ai contrassegni per vini DOP e IGP; stessa pena era prevista per chiunque acquistasse, cedesse o comunque usasse tali codici. Ai sensi del medesimo comma, era punito con la stessa pena sia l'utilizzo dello stesso codice su più recipienti, sia l'utilizzo di codici da parte di soggetto non autorizzato a rilasciarli.

⁸ Sui problematici rapporti tra artt. 74 e 91 cod. proc. pen., D. CHINNICI, *Gli "enti esponenziali di interessi lesi dal reato": figli legittimi del "nuovo" codice, ma ancora eredi del "vecchio" status di parti civili*, in *Arch. pen.*, 2013, 2, part. p. 446 ss.

⁹ In materia agroalimentare, da ultimo, Cass. pen. sez. I, sentenza 21 ottobre 2016, n. 26324, che ha affermato la legittimazione delle associazioni Altro Consumo e del Consorzio tutela provolone Valpadana in un processo relativo a un caso di adulterazione di prodotti

L'apparato sanzionatorio disegnato dal Testo unico si presenta altamente tecnico e oltremodo complesso; nell'impossibilità di offrire un commento disposizione per disposizione, riteniamo utile, in prospettiva più limitata, tracciare una panoramica generale che dia conto, prima, delle tecniche di tipizzazione dei precetti (par. 2.1); quindi, delle tipologie di sanzioni prescelte (par. 2.2).

2.1 La tecnica dell'etero-integrazione sovranazionale costituisce una costante del diritto punitivo alimentare; la normativa europea, difatti, contribuisce alla precisazione giuridica e, soprattutto, all'arricchimento in chiave tecnica della disposizione sanzionatoria emanata in sede nazionale¹⁰ (peraltro, come qui, non necessariamente di stampo penale¹¹). L'ascendenza eurounitaria della normativa vitivinicola influenza in modo decisivo la formulazione delle fattispecie sanzionatorie contenute nel TU. Seguendo una dicotomia classica¹², possiamo distinguere, da una parte, casi nei quali il diritto UE serve a "dare contenuto" ad un elemento normativo di fattispecie; dall'altra, casi nei quali esso è oggetto di un vero e proprio rinvio da parte della norma italiana.

Nella prima categoria, rientrano le ipotesi di cui agli artt. 74 e 75 TU, concernenti la designazione e presentazione dei vini fregiati da denominazione d'origine e indicazione geografica.

All'interno della seconda categoria, di contro, troviamo numerose fattispecie che rinviano espressamente al regolamento OCM: è il caso, ad esem-

caseari. La giurisprudenza sul punto è assai variegata: Cass. pen. sez. un., sentenza 24 aprile 2014, n. 38343, sulla legittimazione di organizzazioni che perseguono lo scopo di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori; Cass. pen. sez. VI, sentenza 20 ottobre 2016, n. 3606, sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste; Cass. pen. sez. V, sentenza 3 febbraio 2015, n. 28157, sulla legittimazione della CONSOB; Cass. pen. sez. IV, sentenza 8 novembre 2013, n. 7597, sulla legittimazione di associazioni per i diritti del malato.

¹⁰ A. BERNARDI, *La difficile integrazione tra diritto comunitario e diritto penale: il caso della disciplina agroalimentare*, in *Cass. pen.*, 1996, 3, p. 995; ID., *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Amb. svil.*, 1998, 9, p. 758; ID., *Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: riflessi sul diritto penale alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, 1, part. p. 55 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., part. p. 248 ss., 269 s.; A. MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2012, 3, p. 695; da ultimo, sottolinea il problematico intreccio tra norma penale nazionale e *governance* europea, L. TUMMINELLO, *Verso un diritto penale geneticamente modificato? A proposito di un recente progetto di riforma dei reati agroalimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2016, 1, p. 243.

¹¹ Caso emblematico, il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, contenente le sanzioni (amministrative) per la violazione degli obblighi di cui agli artt. 18, 19 e 20 reg. (CE) 178/2002.

¹² A. BERNARDI, *Profili di incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 759.

pio, della violazione del divieto di impianto dei vigneti con varietà di uve da vino senza l'autorizzazione di cui all'art. 62, comma 1°, reg. (UE) 1308/2013 (art. 69, comma 1°); o della violazione dei limiti, delle condizioni o delle altre prescrizioni in materia di pratiche e trattamenti enologici di cui all'art. 80, reg. (UE) 1308/2013 (art. 70, comma 7°). Addirittura, in materia di violazione delle procedure nella preparazione dei mosti, dei vini e degli altri prodotti vitivinicoli, il legislatore ricorre a un amplissimo rinvio (formale) alla intera vigente normativa dell'Unione e nazionale (art. 70, comma 1°)¹³.

Ove non richiamanti la normativa europea, le sanzioni si completano tramite rinvii a disposizioni del TU stesso, prevalentemente espressi (ad es., art. 73). Rientrano in questo gruppo anche le sanzioni per violazioni in materia di adempimenti amministrativi e controlli; si pensi, per fare un esempio, alla fattispecie di ostacolo o impedimento di accesso ovvero di mancata esibizione di documentazione agli agenti preposti alla vigilanza in violazione dell'art. 67 (art. 77).

Residuano, in via eccezionale, alcune ipotesi in cui il precetto risulta descritto dalla disposizione stessa (ad es., art. 79, comma 5°; art. 80, comma 1°).

2.2 Le violazioni alla legge n. 238 del 2016 sono tutte corredate da sanzione pecuniaria; la misura in concreto dipende da numerosi parametri, eventualmente interagenti fra loro (cornice edittale, numero di ettari di terreno, numero di litri di prodotto ecc.). Peraltro, ad un veloce raffronto¹⁴, ci sembra che, dopo la novella, i livelli sanzionatori non si siano complessivamente discostati da quelli della disciplina pregressa: così, mentre in alcuni casi i valori arrivano a raddoppiare (ad es., art. 70, comma 2°; art. 78, comma 2°), in molti altri la forbice viene mantenuta analoga (ad es., art. 73, comma 1°, lett. *a-b*; art. 74, comma 2°; art. 74, comma 7°), se non addirittura ritoccata al ribasso (ad es., art. 69, comma 7°; art. 70, commi 3° e 7°).

Le violazioni più gravi prevedono altresì sanzioni accessorie, che vanno ad aggiungersi alla somma monetaria da versare. Si tratta di misure in grado di incidere sull'attività d'impresa in maniera assai più pregnante rispetto alle sanzioni pecuniarie: così, a titolo d'esempio, si prevede l'esclusione dalle misure di sostegno al settore vitivinicolo previste dal reg. (UE) 308/2013 in caso di mancato rispetto dei limiti temporali delle autorizzazioni per i

¹³ Crediamo si tratti di una norma, non soltanto generale ma, diremmo, quasi 'programmatica', destinata a retrocedere all'emergere di qualunque norma più specifica.

¹⁴ Una preziosa tabella di comparazione è rinvenibile nella Circolare MIPAAF, prot. n. 1522, 30 dicembre 2016, legge n. 238/16 recante "Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino", p. 19 ss.

nuovi impianti *ex art.* 62, comma 3°, del medesimo regolamento (art. 69, comma 3°)¹⁵; o, ancora, si prevede la chiusura temporanea dell'impianto da due mesi a un anno in caso di introduzione di uve da tavola in uno stabilimento destinato alla vinificazione, con aumento della forbice (sei mesi-tre anni) in caso di reiterazione (art. 70, comma 2°).

La disciplina generale della sanzione di chiusura temporanea degli stabilimenti per reiterazione di alcune violazioni (artt. 70, comma 3°; 71, commi 1° e 2°; 72, commi 1° e 3°; 73, comma 10°) è fissata all'art. 84 TU; quest'ultimo, in ogni caso, fa salva l'applicazione dell'art. 8 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507¹⁶, vale a dire la chiusura dello stabilimento per insussistenza dei requisiti necessari per il rilascio dell'autorizzazione sanitaria.

Sempre sul piano sanzionatorio, merita menzione l'istituto del *ravvedimento operoso*, disciplinato all'art. 85 TU Mutuato dal diritto tributario e ispirato a finalità deflative, il meccanismo: (i) si applica a determinate fattispecie (artt. 73, comma 12°, lett. *a-c-d-g*; 76, comma 5°; 78) e necessariamente *prima* che siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività da parte dell'organo di controllo, o comunque *prima* che sia stato redatto processo verbale di contestazione o di accertamento d'irregolarità; (ii) consiste nella rimozione volontaria dell'irregolarità e nel successivo pagamento di una sanzione in misura ridotta.

Ai sensi dell'art. 83 TU, autorità competenti a irrogare le sanzioni sono le Regioni, per quanto riguarda l'art. 69, comma 1-7 e 8 TU; l'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e della Repressione delle Frodi dei Prodotti Agroalimentari (d'ora in avanti, l'Ispettorato), per tutte le altre ipotesi. L'eventuale procedimento di opposizione segue le cadenze ordinarie delineate dal combinato disposto di art. 22 legge n. 689 del 1981 e art. 6 d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150¹⁷.

2.3 Breve parentesi merita il parallelo meccanismo della *diffida*, introdotto dall'art. 1, comma 3°, d.l. 24 giugno 2014 n. 91, conv. con mod. in

¹⁵ Sullo *status* ibrido di tale misura, L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 1, p. 177.

¹⁶ D.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 (*Gazz. uff.* n. 306 del 31 dicembre 1999), "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205".

¹⁷ D.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (*Gazz. uff.* n. 220 del 21 settembre 2011), "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69".

legge 11 agosto 2014, n. 116¹⁸ (c.d. decreto campolibero) e, per opportuna scelta legislativa, compatibile con ogni comparto dell'agroalimentare. Già utilizzato in alcune discipline settoriali¹⁹, fra cui proprio quella vitivinicola²⁰, l'istituto segue la logica del controllo dell'attività d'impresa mediante la collaborazione tra operatore e autorità ed è applicabile a tutte le imprese, anche a quelle non rientranti nella definizione di 'impresa agricola' di cui all'art. 2135 cod. civ.²¹.

In sostanza, a fronte di una trasgressione della normativa agroalimentare, l'Ispettorato può diffidare l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze pericolose o dannose della violazione, nel termine di venti giorni dalla notifica del verbale di diffida. La violazione: (i) dev'essere sanabile, ovverosia essere frutto di «errori od omissioni formali che comportano la mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili»; (ii) deve comportare l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria; (iii) deve rappresentare la prima infrazione²². In alternativa, ricorrendone le condizioni, il soggetto può accedere al pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16, comma 1°, legge 24 novembre 1981, n. 689²³; peraltro, nei casi rientranti nello spettro delle violazioni "diffidabili", se il pagamento avviene entro cinque giorni dalla contestazione, la somma è diminuita di un ulteriore 30% (art. 1, comma 4°, d.l. n. 91 del 2014). Viceversa, la mancata ottemperanza all'atto di diffida preclude *in toto* all'interessato il beneficio del pagamento in misura ridotta (art. 1, comma 3°, ult. per., d.l. n. 91 del 2014).

Come segnalato, il c.d. decreto campolibero ha esteso l'istituto della diffida a tutti i settori dell'agroalimentare, contestualmente abrogando, per

¹⁸ D.l. 24 giugno 2014, n. 91 (*Gazz. uff.* n. 144 del 24 giugno 2014), "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", convertito con modifiche in legge 11 agosto 2014, n. 116 (*Gazz. uff.* n. 192 del 20 agosto 2014).

¹⁹ Olio d'oliva (d.lgs. 30 settembre 2005 n. 225) e fertilizzanti (d.lgs. 29 aprile 2010, n. 75). Entrambe le misure speciali sono state abrogate dall'art. 1, comma 3-*bis*, d.l. n. 91/2014, aggiunto in sede di conversione.

²⁰ Art. 43, legge 20 febbraio 2006 n. 82, abrogato dall'art. 2, comma 1°, lett. i), d.l. n. 91/2014.

²¹ Circolare MiPAAF, prot. n. 1148, 2 luglio 2014, "Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91. Primi chiarimenti", p. 2 s.

²² In sede di conversione, sono stati eliminati: (iv) il requisito della lievità della violazione; (v) la clausola di estensione della diffida anche ai prodotti già posti in vendita.

²³ Legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Gazz. uff.* n. 329 del 30 novembre 1981), "Modifiche al sistema penale".

quel che qui interessa, la disciplina prevista nella vecchia legge d'attuazione dell'OCM vino. Si tratta di una mossa certamente positiva: da una parte, si favorisce l'armonizzazione del sistema dei controlli; dall'altra, si mostra di privilegiare la sanatoria degli eventuali effetti avversi, abbandonando la logica della 'nuda' sanzione. Peraltro, come puntualizzato in una citata circolare ministeriale²⁴, benché la *ratio* sia analoga a quella del ravvedimento operoso, i due istituti operano su piani differenti, implicando quest'ultimo una condotta del tutto spontanea da parte dell'operatore interessato, mentre la diffida *ex art. 1, comma 3°*, d.l. n. 91 del 2014, presuppone pur sempre l'accertamento di una irregolarità in seguito ad un'attività ispettiva. In altri termini, un'estensione, e non una riduzione, degli spazi collaborativi tra impresa e autorità. In ogni caso, come chiarito, la misura della diffida è applicabile alle ipotesi corredate da sola sanzione pecuniaria²⁵.

3. In linea di principio, la scelta di mantenere le disposizioni sanzionatorie del Testo unico fuori dall'alveo penalistico appare coerente sia con le *rationes* sottese all'illecito amministrativo²⁶, sia con l'estesa opera di depenalizzazione che ha interessato la materia agroalimentare sul finire degli anni '90²⁷; a destare perplessità, semmai, è la formulazione delle predette disposizioni, in grado di riacutizzare il problema già efficacemente definito di "rintracciabilità delle sanzioni alimentari"²⁸.

²⁴ Circolare MIPAAF, prot. n. 1522, 30 dicembre 2016, cit., p. 17.

²⁵ Oltre alle molteplici ipotesi di reiterazione della violazione – comunque estromesse perché non costituenti 'prima infrazione' – restano escluse, ad esempio, le violazioni in materia di autorizzazioni di nuovi impianti vitivinicoli *ex art. 62, comma 3°*, reg. (UE) 1803/2013 (art. 69, comma 3°, TU); l'uso di una denominazione d'origine nella ragione sociale di un'organizzazione diversa dal Consorzio di tutela (art. 74, comma 16°, TU); il mancato pagamento della sanzione per non conformità dei piani di controllo di una denominazione protetta (art. 79, comma 4°, TU).

²⁶ Limitandosi a parte della manualistica, G.A. DE FRANCESCO, *Diritto penale. I fondamenti*, Torino, 2008, p. 13 ss.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2012, p. 861 ss., e bibliografia ivi richiamata; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2017, p. 949 ss., e bibliografia ivi richiamata; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2016, p. 47 ss.

²⁷ A. BERNARDI, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, p. 61; D. CASTRINUOVO, *Depenalizzazione e modelli di riforma penale: il 'paradigma' del sistema di illeciti in materia di alimenti*, in *Ind. pen.*, 2001, p. 261; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 273 ss.; C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2000, p. 1450.

²⁸ A. DI MARTINO, *Diritto penale e materia alimentare, ovvero problemi di "rintracciabilità" ...delle sanzioni*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari*, a cura di A. Germanò, Milano, 2004, p. 265.

Come anticipato, le fattispecie previste agli artt. 70 ss. Tu si aprono con la clausola di riserva indeterminata: «*salvo che il fatto costituisca reato*». Il tenore letterale della formula lascia intendere che, in caso di convergenza tra fattispecie penale e amministrativa, sia la prima – e *soltanto* la prima²⁹ – a trovare applicazione. Ciò, se, da un lato, risolve *ab origine* eventuali problemi di convergenza, dall'altro, smussa la punta dell'arsenale punitivo speciale, confinandolo negli spazi lasciati eventualmente 'scoperti' dalle fluide fattispecie penali. Chi è familiare con la materia, in effetti, sa che le norme penali alimentari ben si prestano – tramite operazioni ermeneutiche più o meno legittime – ad essere applicate in modo estensivo³⁰; appare chiaro, allora, che al dilatarsi del perimetro operativo delle disposizioni espressamente destinate a prevalere consegue la riduzione dei margini applicativi delle disposizioni amministrative, per converso espressamente destinate a soccombere.

Così, per fare alcuni esempi, ci pare che l'art. 71, comma 1°, Tu³¹ rischi

²⁹ *A contrario*, e per corroborare tale assunto, si veda Cass. pen., sez. V, ord. 15 gennaio 2015, che ha sollevato questione di costituzionalità in riferimento all'art. 187-bis d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (c.d. 'Testo unico della finanza', TUF) nella parte in cui sancisce l'applicazione della relativa sanzione amministrativa «salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato» e non, appunto, «salvo che il fatto costituisca reato». La questione è stata dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza da Corte cost. sentenza 12 maggio 2016, n. 102. Sul punto, P. COSTANZO, L. TRUCCO, *Il principio del "ne bis in idem" nello spazio giuridico nazionale ed europeo, Consulta online*, 2016; F. VIGANÒ, *Ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio in materia di abusi di mercato: dalla sentenza della Consulta un assist ai giudici comuni*, in *Dir. pen. cont.*, 2016.

³⁰ (i) Quanto ai reati in materia di *lato sensu* sicurezza alimentare, si segnala, da un lato, l'onnicomprensività della legge n. 283 del 1962, la quale segue l'intera catena del prodotto alimentare, tutelando interessi che coinvolgono tanto profili sanitari, quanto profili più propriamente commerciali (per tutti, A. MADEO, *Commento ad art. 5 legge 30 aprile 1962, n. 283*, in *Commentario breve della legislazione penale complementare*, a cura di F. Palazzo, C.E. Paliero, Padova, 2007, p. 17); dall'altro, la progressiva «contravvenzionalizzazione dei delitti», vale a dire la tendenza a punire con le gravissime fattispecie previste nel codice penale (artt. 439 ss. cod. pen.) fatti di spessore contravvenzionale (sul punto, M. DONINI, *Modelli di illecito penale minore. Un contributo alla riforma dei reati di pericolo contro la salute pubblica*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, a cura di M. Donini, D. Castronuovo, Padova, 2007, p. 227 ss., 235 ss.). (ii) Quanto ai reati in materia di economia pubblica e commercio, merita ricordare l'armamentario penalistico relativo a vendita di sostanza non genuine come genuine (art. 516 cod. pen.) ovvero di prodotti con segni mendaci (art. 517 cod. pen., aggravato ex art. 517-bis cod. pen.), contraffazione/alterazione di marchi e brevetti (artt. 473 s. cod. pen.) ovvero di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche (art. 517-*quater* cod. pen.); tale sistema, di per sé composito e convulso, è "chiuso" dal delitto di frode in commercio (art. 515 cod. pen.), fattispecie amplissima e resa vieppiù estesa qualora contestata in forma tentata (da ultimo, Cass. pen., sez. III, sentenza 17 maggio 2017, n. 39082, che ha ritenuto configurabile il tentativo di frode in commercio a carico del ristoratore che deteneva cibi surgelati in cucina pur non indicandone la presenza nel menu).

³¹ «Chiunque, nelle operazioni di vinificazione o di manipolazione dei vini, utilizza prodotti con effetti nocivi alla salute, ovvero addiziona sostanze organiche o inorganiche

di rimanere assorbito, rispettivamente, dall'art. 5, lett. g, legge n. 283 del 1962 per quanto riguarda l'addizione di sostanze non consentite; dall'art. 5, lett. d, legge n. 283 del 1962 o finanche dall'art. 444 cod. pen., per quanto riguarda l'utilizzo di prodotti con effetti nocivi alla salute. Sempre in tema di igiene e salubrità, ci sembra che l'art. 71, comma 2°, TU³² debba cedere il passo all'art. 5, lett. a, legge n. 283 del 1962. Quanto alle fattispecie a tutela dell'economia pubblica, crediamo che l'art. 516 cod. pen., che abbraccia tutte le attività prodromiche alla conclusione di uno scambio ed è imperniato sul genericissimo concetto di "genuinità"³³, possa vantare una straordinaria forza attrattiva rispetto a buona parte delle ipotesi previste dall'art. 73 TU, deputato a sanzionare la difformità tra un certo prodotto vitivinicolo e i requisiti sanciti dallo stesso Testo unico. Particolarmente intricato è, poi, il campo della tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, ove le norme speciali in materia di vino rischiano di sovrapporsi sia a norme penali (ad es., art. 74, comma 2°, TU³⁴ e artt. 517-517-bis cod. pen.; art. 74, comma 3°, TU³⁵ e art. 517-*quater* cod. pen., quantomeno con riferimento alla condotta di 'imitazione'), sia ad altre norme sanzionatorie amministrative di portata generale (ad es., d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297³⁶).

non consentite dalla vigente normativa dell'Unione europea e nazionale, *salvo che il fatto costituisca reato*, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro per ettolitro di prodotto sofisticato; in ogni caso, la sanzione non può essere inferiore a 5.000 euro».

³² «*Salvo che il fatto costituisca reato*, chiunque, fuori dei casi consentiti, nelle operazioni di vinificazione o di manipolazione dei vini impiega, in tutto o in parte, alcol, zuccheri o materie zuccherine o fermentate diverse da quelle provenienti dall'uva da vino è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di 250 euro per ettolitro di prodotto sofisticato».

³³ La giurisprudenza definisce il concetto *a contrario*, come opposto di non-genuinità, ossia come assenza di manipolazioni che incidano sulla normale composizione della sostanza (genuinità *naturale*) ovvero come mancata corrispondenza dei requisiti previsti dalla legge (genuinità *formale*). In tema, G. PICA, voce *Illeciti alimentari*, cit., p. 461 ss.

³⁴ «*Salvo che il fatto costituisca reato*, chiunque produce, vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo vini a DOP e IGP che non rispettano i requisiti previsti dai rispettivi disciplinari di produzione è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 20.000 (...)».

³⁵ «*Salvo che il fatto costituisca reato*, chiunque nella designazione e presentazione dei vini a DOP e IGP usurpa, imita o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l'origine vera del prodotto è indicata (...) è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 13.000 (...)».

³⁶ D.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 (*Gazz. uff.* n. 293, del 15 dicembre 2004), "Disposizioni sanzionatorie in applicazione al Regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari". Sulla successione dei regolamenti UE disciplinanti denominazioni e indicazioni geografiche, L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2015, p. 148 ss.

In definitiva, se, da una parte, è vero che diverse fattispecie restano fuori dal cono d'ombra penale (ad es., artt. 75, 77, 80 Tu), mantenendo perciò, almeno tendenzialmente, un' autonoma area di operatività³⁷; dall'altra, ci sembra che l'aver progettato un impianto sanzionatorio *anche solo parzialmente* inutilizzabile finisca per minare gli obiettivi di razionalizzazione insiti nella legge n. 238 del 2016, pregiudicando, per osmosi, la tenuta e la certezza applicativa dell'intera normativa multilivello³⁸.

Ma v'è di più: la prevalenza automatica delle disposizioni penali su quelle punitivo-amministrative può incidere sul reale impatto della disciplina complessivamente considerata. Tale automatismo, in particolare, può avere ripercussioni in due direzioni opposte: per un verso, può determinare un deficit di tutela, non garantendo lo strumento penale una carica sanzionatoria necessariamente più elevata rispetto al diritto amministrativo³⁹; per l'altro, può paralizzare le varie disposizioni di *favor* (diminuenti, clausole di "non sanzionabilità") disseminate nel Testo unico e valide, crediamo, esclusivamente per l'illecito amministrativo cui si riferiscono⁴⁰.

³⁷ In passato, e in parziale controtendenza rispetto ad altri Autori, sottolineava che non v'era necessariamente esatta sovrapposizione fra gli ambiti di applicazione degli illeciti amministrativi e penali, A. DI MARTINO, *Diritto penale e materia alimentare*, cit., p. 277 s.

³⁸ La "razionalizzazione apparente", la sovrapposizione di norme e la duplicazione di illeciti, d'altronde, rappresentano problemi nient'affatto nuovi in materia agroalimentare. In proposito, si consideri l'art. 9, comma 3°, legge n. 689 del 1981, teso a dirimere i casi di concorso apparente tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative: nel derogare al principio di specialità (art. 9, comma 1°, legge n. 689 del 1981) dando *sempre* prevalenza alle contravvenzioni di cui alla legge n. 283 del 1962, esso, sulla carta, riduce le fattispecie amministrative speciali a «norme-fantasma, presenti nell'ordinamento e tuttavia – salvo forzature interpretative – in linea di massima inutilizzabili». Così, A. BERNARDI, *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio*, cit., p. 89; in senso analogo, A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, cit., p. 292; C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 1465; L. TUMMINELLO, *Verso un diritto penale*, cit., pp. 244, 252. Peraltro, c'è da considerare che, in conseguenza della depenalizzazione, molte ipotesi speciali depenalizzate sono *de facto* "rientrate" nelle ipotesi generali mantenute penali; ne consegue, allora, che «l'aver ridotto il numero delle fattispecie penali *autonomamente incriminatrici* non significa affatto aver ridotto le condotte *penalmente rilevanti*, se è vero che le fattispecie generali impongono una integrazione normativa proprio da quelle che, sebbene depenalizzate, seguivano a descrivere (spesso con maggiore chiarezza) i comportamenti illeciti». D. CASTRONOVO, *Depenalizzazione e modelli di riforma penale*, cit., p. 321.

³⁹ Si pensi al caso di chi, nelle operazioni di vinificazione, addiziona sostanze non consentite: l'applicazione della sola fattispecie *ex art. 5 lett. g)*, legge n. 283 del 1962, laddove il giudice opti per la pena pecuniaria, comporta l'irrogazione di una sanzione (penale) potenzialmente assai inferiore rispetto a quella (amministrativa) prevista all'art. 71 comma 1°, Tu, ove si sancisce che essa, in ogni caso, «non può essere inferiore a euro 5.000».

⁴⁰ Si veda quanto sancito nell'ultimo periodo dell'art. 70, comma 4°, e dell'art. 74, commi 2° e 5°. Ancora, si pensi ai divieti previsti agli artt. 24-25 Tu e alle soglie oltre le quali detenzione, somministrazione o vendita di un certo vino comportano una sanzione ai sensi dell'art. 73 Tu; a noi pare che quei limiti (ad esempio, 5 grammi/litro di solfati per la vendita

4. Questa sintetica analisi fotografa un rapporto tra legge n.238 del 2016 e ordinamento penale piuttosto sbilenco. I difetti di coordinamento tra i due piani espongono l'intera disciplina sanzionatoria vitivinicola a due rischi fra loro interconnessi: la possibile frizione col principio del *ne bis in idem* e il possibile scarto tra dato testuale e dimensione applicativa.

(I) La contestuale previsione di conseguenze penali e amministrative per un determinato comportamento – c.d. doppio binario sanzionatorio – può stridere col divieto di *bis in idem*, principio cardine di ogni ordinamento democratico; cristallizzato – seppur con sfumature diverse – sia a livello CEDU⁴¹ che a livello UE⁴²; espressivo, al contempo, di profili di garanzia *individuale* – consistenti nel diritto a non essere punito e giudicato due volte per lo stesso fatto – e *collettiva* – connessi ad istanze di certezza del diritto e di economia processuale.

Non è possibile addentrarsi nel tema, straordinariamente complesso e divenuto fra i più caldi del dibattito penalistico attuale⁴³; in prospettiva generale, basterà qui evidenziare che, restringendo la nozione di «stesso fatto»⁴⁴, sale il rischio – in passato puntualmente concretizzatosi – che una

di vino Marsala DOC, art. 25, comma 1°, lett. d, n. 3, Tu) valgano *esclusivamente* ai fini della configurazione o meno dell'illecito amministrativo, non – perlomeno in via diretta – del prevalente illecito penale.

⁴¹ Art. 4 Prot. 7 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), su cui, per tutti, E.M. MANCUSO – F. VIGANÒ, *Diritto a non essere giudicato o punito due volte*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis – F. Viganò, Torino, 2016, p. 383 ss.

⁴² Art. 50 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), su cui, per tutti, J. TOMKIN, *Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence*, in *The EU Charter of fundamental rights. A commentary*, a cura di S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, Oxford-Portland, 2014, p. 1373.

⁴³ Per una panoramica, CORTE DI CASSAZIONE - UFFICIO DEL MASSIMARIO PENALE, *Ne bis in idem. Percorsi interpretativi e recenti approdi della giurisprudenza nazionale ed europea*, www.cortedicassazione.it 2017, e bibliografia ivi citata (p. 2, n. 2). Per un affresco sui vari 'livelli' di illecito alla luce della nozione di 'materia penale', da ultimo, V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2017, 3, p. 988, part. p. 1001 s, in relazione al *ne bis in idem*.

⁴⁴ In argomento, nel senso che la formula «stesso fatto» corrisponda a «stesso fatto astrattamente previsto dalle norme in concorso», per tutti, G.A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1988, p. 431 ss.; più di recente, ID., *Ne bis in idem: evoluzione e contenuti di una garanzia, nello scenario dell'integrazione europea*, in *Leg. pen.*, 2015, p. 14 ss., ove l'Autore caldeggia l'ipotesi di apprezzare l'*idem factum* «facendo leva, non tanto (o non solo) su di un requisito di natura *modale*, quanto piuttosto su di una valutazione inerente all'*effetto* – da intendersi in senso lato – come 'luogo' di confluenza delle condotte punite, ancorché tra loro non del tutto convergenti (...) dandosi una situazione di coesistenza tra illecito penale e amministrativo, uno stesso fatto dovrebbe essere ravvisato (...) allorché si sia di fronte a 'condotte comuni a entrambi i procedimenti, ovvero, in difetto di tale condizione, quando la lesione od il pericolo derivanti dalle medesime vengano a coincidere, oppure essi si presentino in un rapporto di gravità crescente'» (corsivi nell'originale).

unica trasgressione integri *più* disposizioni⁴⁵, con conseguente, indebita duplicazione della risposta sanzionatoria.

(II) L'incertezza di fondo generata dalla sfasatura tra piano penale e piano amministrativo trova conferma nei dati sulle attività di controllo svolte in questo specifico settore dall'Ispettorato: a fronte di un sistema che contempla fattispecie penali particolarmente ampie e che, sulla carta, sancisce la loro netta preminenza, nel 2016, gli ispettori del Ministero hanno proceduto a 1861 contestazioni amministrative e 1758 diffide *ex d.l.* n. 91 del 2014, contro sole 92 notizie di reato trasmesse alle competenti Procure della Repubblica⁴⁶. Tale sbilanciamento dà la misura di quanto, nella prassi, la normativa vitivinicola viva una sorta di "seconda vita", non strettamente vincolata alla lettera della legge e, anzi, caratterizzata dalla evidente 'supremazia fattuale' degli illeciti amministrativi. A parziale smentita d'una famosa massima, insomma, *in vino più auctoritas che veritas*.

La preferenza accordata *de facto* all'illecito amministrativo presenta luci ed ombre. In un senso, è da salutare con favore l'uso parsimonioso dello strumento penale⁴⁷, a tutto vantaggio di sanzioni meno intrusive e di misure che, anziché stigmatizzare il trasgressore, puntano a contenere gli effetti della trasgressione⁴⁸, in un'ottica di leale collaborazione tra au-

⁴⁵ In materia di vini, Cass. pen., sez. III, sentenza 15 ottobre 2013, n. 5906, in *Cass. pen.* 2015, 1, p. 279, con nota di V. NOTARGIACOMO, *Illecito penale e illecito amministrativo: c'è ancora spazio per il doppio binario sanzionatorio?*, che ha astrattamente riconosciuto il concorso formale fra art. 516 cod. pen. e il vecchio art. 33, legge n. 82 del 2006, salvo poi annullare senza rinvio per intervenuta prescrizione dell'art. 516 cod. pen.; significativo, comunque, il passaggio nel quale la Cassazione mostra di dare peso all'eventuale presenza di clausole di riserva penale (ad es., il vecchio art. 35, comma 5°, legge n. 82 del 2006). Sempre in ambito agroalimentare, l'identità del fatto – e, quindi, il rapporto di specialità – è stato negato, di recente, da Cass. pen., sez. III, sentenza 23 ottobre 2008, n. 391; Cass. civ., sez. II, sentenza 7 luglio 2009, n. 15956; diversamente, Cass. civ., sez. II, sentenza 15 maggio 2007, n. 11124, che ha annullato un'ordinanza-ingiunzione in materia di commercializzazione di molluschi riconoscendo la configurabilità – e, soprattutto, la prevalenza – della contravvenzione *ex art.* 5, legge n. 283 del 1962. I problemi, peraltro, non sono confinati ai soli rapporti tra diritto penale e diritto amministrativo ma si estendono anche quelli totalmente interni all'area criminale. Emblematica, in tal senso, Cass. pen., sez. III, sentenza 23 ottobre 2013, n. 46183, relativa a un caso di detenzione di vino "anomalo" per tipologia, provenienza e annata, cui erano pure state aggiunte acqua e sostanze zuccherine: in quel frangente, la Corte ha riconosciuto il concorso formale tra art. 515 cod. pen. e art. 5, lett. a), legge n. 283 del 1962 sulla base della semplice – e, per giunta, neanche troppo perspicuamente motivata – diversità dei beni giuridici tutelati dalle due fattispecie.

⁴⁶ MIPAAF, Dipartimento ICQRF, *Report attività 2016*, www.politicheagricole.it, p. 28.

⁴⁷ *Contra*, critica l'affossamento delle fattispecie penali ad opera dei coesistenti illeciti amministrativi, A. NATALINI, *Primo collaudo in Cassazione del delitto di contraffazione di DOP e IGP agroalimentari: una norma-simbolo rimasta in "stand-by"*, in *Dir. agroalim.*, 2016, 3, p. 555 ss.

⁴⁸ Sottolinea il passaggio, in materia agroalimentare, da un sistema incentrato solo su responsabilità penale e civile ad una disciplina che reclama «un impiego integrale degli stru-

torità e impresa⁴⁹. Del resto, già l'introduzione della pena alternativa per le contravvenzioni *ex* legge n. 283 del 1962⁵⁰, prospettando l'applicazione dell'oblazione c.d. discrezionale, aveva rappresentato «un modo per riportare alla legalità situazioni che diversamente [sarebbero potute] continuare a persistere nell'area dell'illecito», così da «ottenere con ritardo ciò che la norma si proponeva di ottenere in origine»⁵¹.

In altro senso, tuttavia, è innegabile che delegare all'autorità amministrativa il compito di ripristinare la gerarchia tra piano amministrativo e piano penale pregiudica la linearità e la certezza applicativa dell'intero sistema sanzionatorio multilivello.

Indubbiamente più auspicabile sarebbe, allora, un apposito intervento legislativo, in grado a correggere gli squilibri tra Testo unico, legge n. 283 del 1962 e codice, così da razionalizzare l'intero impianto punitivo, ricondurre i rapporti tra sanzione penale e sanzione amministrativa sui binari della sussidiarietà, favorire la chiarezza dei precetti e la prevedibilità della loro applicazione, nell'ottica di un corretto orientamento dell'attività d'impresa connessa alla filiera del vino.

menti del diritto pubblico, caratterizzati essenzialmente da una regolazione *ex-ante* che interessa una platea ampia di soggetti».

⁴⁹ M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, p. 671, sottolinea il passaggio, in materia agroalimentare, da un sistema incentrato solo su responsabilità penale e civile ad una disciplina che reclama «un impiego integrale degli strumenti del diritto pubblico, caratterizzati essenzialmente da una regolazione *ex-ante* che interessa una platea ampia di soggetti». In chiave penale-alimentare, con riferimento alla flessione delle dinamiche punitive in senso collaborativo, sia consentito rinviare a E. MAZZANTI, *Circolarità e dinamicità dell'illecito nel diritto penale alimentare (tra presente e futuro)*, in questa *Rivista*, 2017, I, p. 19, e bibliografia ivi contenuta.

⁵⁰ Art. 6, comma 4°, legge n. 283 del 1962, così come modificato dall'art. 6 d.lgs. n. 507 del 1999.

⁵¹ T. PADOVANI, *L'avvenire della legislazione sulle frodi agrarie*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Milano, 1999, p. 29. L'incentivo di meccanismi «ripristinatori» rappresenta un *trend* del diritto penale recente in via di progressivo consolidamento; in questa prospettiva, si vedano l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.) e, da ultimo, l'estinzione del reato procedibile a querela per condotte riparatorie (art. 162-*ter* cod. pen.).

MATTEO COSULICH

LA LEGGE 20 NOVEMBRE 2017, N. 168
“NORME IN MATERIA DI DOMINI COLLETTIVI”
OSSERVAZIONI A PRIMA LETTURA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’attuazione (tardiva) della Costituzione. – 3. La legge n. 168 e la (pre)vigente legislazione statale. – 4. Le relazioni della legge n. 168 con la legislazione regionale. – 5. Conclusioni.

1. Con la recentissima legge 20 novembre 2017, n. 168 “Norme in materia di domini collettivi”, il Parlamento della Repubblica per la prima volta interviene organicamente in materia di assetti fondiari collettivi¹. Sino a ieri, nei settant’anni di vita repubblicana i (rari) interventi della legislazione statale si erano limitati a lambire tale materia, vuoi in quanto spiccatamente settoriali², vuoi in quanto volti a disciplinare essenzialmente altro³. Il legislatore repubblicano aveva così finito per fare implicitamente proprio il

* L’articolo riproduce, rivista e corredata di note, la relazione di Matteo Cosulich alla 23^a Riunione scientifica del Centro studi e documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive dell’Università degli studi di Trento, ivi svolta il 17 novembre 2017, sul tema “Gli assetti fondiari collettivi nell’ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?”.

¹ Il sintagma “assetti fondiari collettivi”, coniato da Paolo Grossi, è decisamente preferibile ad altri (quali il tradizionale “usi civici” o i “domini collettivi” di cui ragiona la legge n. 168) in quanto “capace di ricomprendere tutta la varietà di queste forme di appartenenza” (P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in ID., “Un altro modo di possedere”. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Giuffrè, Milano, 2017, p. 427, nt. 10). *Adde*, sin dal titolo, F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, p. 37.

² Così, ad esempio, il d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104 “Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità cadorina” e la legge 17 aprile 1957, n. 278 “Costituzione dei Comitati per l’amministrazione separata dei beni civici frazionali”.

³ Così, ad esempio, la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 “Nuove norme per lo sviluppo della montagna” e il d.-l. 27 giugno 1985, n. 312 “Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale” (sul quale vedi *infra* nt. 6)

modello delineato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766⁴ che continua(va) a disciplinare gli assi portanti di quella materia che, poco perspicuamente, il legislatore di novant'anni fa qualifica(va) in termini di "usi civici".

La stessa marcata successiva regionalizzazione della materia "usi civici", riscontrabile sia nella lettera degli Statuti speciali di autonomia, sia, in filigrana, nella Costituzione, non aveva sostanzialmente intaccato la legge n. 1766 del 1927, in quanto il legislatore regionale, salvo rarissime eccezioni, si era posto in un'ottica attuativa di tale risalente legislazione statale.

Né il legislatore statale, né quello regionale si erano dunque peritati di attuare compiutamente la Costituzione relativamente agli assetti fondiari collettivi, sebbene varie disposizioni costituzionali possano essere inequivocabilmente riferite ai diversi profili della disciplina di questi ultimi. Come emerge sin dal suo *incipit*, la legge n. 168 manifesta invece espressamente la volontà di attuare la Costituzione.

La nuova legge va dunque analizzata anzitutto alla luce delle disposizioni costituzionali che essa si propone di attuare (par. 2). Per tal via, se ne evidenzierà il carattere nettamente innovativo rispetto al tessuto normativo esistente, sia a livello di legislazione statale (par. 3), sia a livello di legislazione regionale (par. 4). Potrà così proporsi conclusivamente una valutazione complessiva, pur embrionale in quanto a prima lettura, degli effetti che la nuova legge è destinata a produrre nell'ambito del mondo – antico, ma non per questo meno vitale – degli assetti fondiari collettivi (par. 5).

2. Il settantennale ritardo nell'attuazione costituzionale con riferimento agli assetti fondiari collettivi viene finalmente superato dalla legge n. 168, sino alla quale in tale materia condivisibilmente si ragionava di «Costituzione violata o, almeno, inattuata»⁵.

Se si ripercorrono le vicende della disciplina degli assetti fondiari collettivi successive all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, può agevolmente constatarsi come occorra attendere il 1985 per registrare una sua attuazione – seppur parziale, come meglio vedremo nel prosieguo – ad opera della cosiddetta legge Galasso⁶ che, all'art. 1, novella l'art. 82 (rubri-

⁴ Com'è noto, la legge n. 1766 del 1927 è la legge di conversione del r.d.l. 22 maggio del 1924, n. 751 "Riordinamento degli usi civici del Regno", nonché dei rr.dd.ll. 28 agosto 1924, n. 1484 e 16 maggio del 1926, n. 895 che ne avevano modificato alcune disposizioni. Alla legge n. 1766 corrisponde il regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

⁵ P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi*, cit., p. 431.

⁶ Così, dal cognome del suo propugnatore, Giuseppe Galasso (Sottosegretario di Stato al Ministero dei Beni e delle Attività culturali nel Governo Craxi I) viene abitualmente ricordato il d.l. n. 312 del 1985, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 431.

cato “beni ambientali”) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, introducendovi nove nuovi commi. Per quel che qui maggiormente interessa, vengono sottoposte a vincolo paesaggistico “le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici” (art. 82, comma 5°, lett. *b*, d.P.R. n. 616, inserito appunto dalla legge Galasso). Detta locuzione – alla quale si possono ricondurre, analogicamente argomentando, «discipline e istituti di cui alla legge n. 1766 del 1927»⁷ – è oggi riscontrabile, letteralmente identica, all’art. 142, comma 1°, lett. *b*, del “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157), nell’ambito dell’elenco delle «aree tutelate per legge» (come recita la rubrica dell’art. 142), in quanto «comunque di interesse paesaggistico».

L’orientamento assunto dalla legge Galasso può reputarsi condiviso dalla giurisprudenza costituzionale che: da un lato, lo consolida dichiarando manifestamente infondate alcune questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto la citata lett. *b* dell’art. 82, comma 5°, d.P.R. n. 616 e che erroneamente reputavano costituzionalmente illegittimo l’inserimento delle «aree assegnate alle università agrarie» e delle «zone gravate da usi civici» nel novero di quelle sottoposte «a vincolo paesaggistico» (ord. n. 316 del 1998 e ord. n. 71 del 1999 che peraltro sul punto si limita a rinviare alla prima); dall’altro, e prima ancora, lo esplicita ulteriormente, traendone significative conseguenze quanto alla legittimità costituzionale di altre discipline attinenti agli assetti fondiari collettivi. Così, più specificamente, la Corte costituzionale, con una sentenza additiva “per esclusione”⁸ ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 29, comma 2°, legge n. 1766 del 1927, «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo» (sentenza n. 46 del 1995, cosiddetta sentenza Mengoni)⁹. Va rilevato come il giudice costituzionale fondi tale decisione proprio sull’interpretazione della legge Galasso, tale per cui la tutela ambientale «si riflette in uno specifico interesse della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio sulla quale si esercitano»; si tratta

⁷ R. FUZIO, *Art. 142*, in M. A. SANDULLI (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2ª ediz., Giuffrè, Milano, 2012, p. 1085.

⁸ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5ª ediz., Giappichelli, Torino, 2014, p. 142.

⁹ Dal cognome del giudice eponimo, Luigi Mengoni, relatore e redattore della sentenza stessa.

di un «interesse di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni» e che conseguentemente legittima il potere in discorso del Commissario agli usi civici. Il medesimo interesse «al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio, e quindi strumenti di tutela dell'ambiente» viene bilanciato, con «l'interesse pubblico alla costruzione di un'opera ordinata allo sviluppo del territorio montano», nella sentenza n. 156 del 1995¹⁰, anch'essa additiva, ma stavolta “per omissione”¹¹, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2°, legge 31 gennaio 1994, n. 97 “Nuove disposizioni per le zone montane”, «nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevede che sia sentito il parere della Regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da un'autorità statale».

La torsione in senso ambientalistico degli assetti fondiari collettivi, avviata nel 1985 dalla legge Galasso, viene così avallata, negli anni '90 del secolo scorso, da un orientamento della giurisprudenza costituzionale recentemente ribadito nella sentenza n. 103 del 2017¹² che contribuisce «a rafforzare la tutela dei beni di uso civico nel contesto della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»¹³; significativamente, la pronuncia in discorso evidenzia i pochi frammenti della legge n. 1766 del 1927 che si prestano alla più moderna lettura ambientalista degli assetti fondiari collettivi, quali i «piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali» previsti dal suo art. 12, individuando nella pianificazione «la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale».

L'attuazione costituzionale in materia di assetti fondiari collettivi, avviata dalla legge Galasso e qui sopra brevemente ricostruita, risulta peraltro certamente parziale, in quanto: da un lato, riguarda un solo, per quanto rilevantissimo, principio fondamentale, la tutela del paesaggio (*rectius* ambiente)¹⁴ che l'art. 9, comma 2°, Cost. attribuisce alla Repubblica; dal-

¹⁰ Si noti come il giudice Luigi Mengoni sia relatore e redattore anche della sentenza in discorso.

¹¹ Vedi *supra* nt. 8.

¹² Il cui relatore e redattore è il Vicepresidente della Corte costituzionale, Aldo Carosi.

¹³ A. JANNARELLI, *La Corte costituzionale e la “sclassificazione” dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103*, in questa *Rivista*, 2017, II, p. 92.

¹⁴ Secondo un'interpretazione evolutiva dell'art. 9, comma 2°, Cost. che conduce, conformemente alla crescente sensibilità sociale in materia ambientale, dalla mera riconduzione del paesaggio alle “bellezze naturali” di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, a una visione

l'altro, conseguentemente, viene riferita soltanto all'oggetto dell'assetto fondiario collettivo, vale a dire la terra di collettivo godimento, pur vista nel suo porsi come risultato della continua interazione fra uomo e natura.

La nuova legge attua invece la Costituzione anche e soprattutto con riferimento all'art. 2, riconducendo quindi gli assetti fondiari collettivi al novero delle «formazioni sociali ove si svolge» la «personalità dell'uomo», come vedremo. Al riguardo è emblematico l'*incipit* della legge, che si apre appunto con una disposizione inequivoca: all'art. 1, comma 1°, la Repubblica riconosce i domini collettivi, «in attuazione degli artt. 2, 9, 42 comma 2° e 43 Cost.».

Menzionare l'art. 9 Cost. con espresso riferimento agli assetti fondiari collettivi costituisce la piena esplicitazione e dunque il coronamento dell'impostazione che è stata data dalla legge Galasso e che ha conseguenti rilevanti, come si vedrà nel prosieguo, sulla ripartizione della competenza legislativa in materia fra lo Stato e le Regioni. Coerentemente con il richiamo all'art. 9 Cost., il comma 1° dell'art. 2 della nuova legge utilizza un lessico che riecheggia quello proprio di tale disposizione costituzionale, riferendosi al «patrimonio naturale nazionale», al «sistema ambientale», al «patrimonio culturale e naturale» e al «paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale».

Quanto all'art. 42, comma 2°, Cost., ad avviso dello scrivente l'accento dovrebbe qui cadere sulla funzione sociale della proprietà, più che sul carattere privato di quest'ultima. Se infatti gli assetti fondiari collettivi, nel loro porsi come diritti di una certa comunità, hanno quasi naturalmente una funzione sociale, sembra invece erroneo inquadrarli *sic et simpliciter* nella proprietà civilistica¹⁵. Tanto è vero che nell'elencazione delle disposizioni costituzionali che la legge n. 168 attua non troviamo l'art. 44¹⁶; esclusione che pare sottintendere la mancata riconduzione degli assetti fondiari collettivi alla «proprietà terriera privata» ivi costituzionalmente disciplinata.

L'evocazione della dimensione comunitaria emerge anche dall'inserimento, nel novero delle disposizioni costituzionali da attuare, dell'art. 43 («comunità di lavoratori o di utenti»), che può reputarsi venga richiama-

aperta dello stesso, identificato appunto con l'ambiente, dapprima nella legislazione ordinaria (a partire dalla citata legge Galasso), quindi anche nella Costituzione (si veda il riferimento alla «tutela dell'ambiente» all'art. 117, comma 2°, lett. s, Cost., nel testo introdotto dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

¹⁵ Così invece Cass. civ., Sez. un., 11 aprile 2016, n. 7021, sulla quale si veda criticamente P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi*, cit., p. 427.

¹⁶ Si noti in proposito come l'art. 1, comma 1°, non menzioni neppure il comma 2° dell'art. 44 Cost., come forse ci si sarebbe potuti aspettare, in ragione della non infrequente collocazione in zone montane degli assetti fondiari collettivi.

to anche con riferimento al «preminente interesse generale»; conclusione quest'ultima cui si può agevolmente giungere, poiché gli assetti fondiari collettivi non sono riconducibili a nessuna delle altre «categorie di imprese» elencate all'art. 43 Cost., essendo ben lontani sia dai «servizi pubblici essenziali», sia dalle «fonti di energia», sia infine dalle «situazioni di monopolio». L'interpretazione qui proposta del richiamo all'art. 43 Cost. da parte dell'art. 1, comma 1°, legge n. 168 del 2017 è avvalorata dall'art. 3, comma 6°, di quest'ultima, laddove dispone che «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Al di là delle altre disposizioni della Costituzione richiamate al citato art. 1, comma 1°, e qui sopra brevemente analizzate, va sottolineato come il cuore dell'attuazione costituzionale con riferimento agli assetti fondiari collettivi sia da identificarsi nell'art. 2 Cost. dal quale discende il loro riconoscimento per quello che sono: «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1, comma 1°, legge n. 168) e conseguentemente «preesistenti allo Stato italiano», nonché «riconosciuti dal diritto anteriore» (art. 2, comma 2°). Emerge così il ruolo della «storia come fonte del diritto»¹⁷, nel quadro di una pluralità di ordinamenti giuridici¹⁸. Il che consente appunto di identificare ordinamenti giuridici preesistenti a quello statale, che, in quanto tali, quest'ultimo può soltanto riconoscere. Il riconoscimento in discorso si esprime mediante l'art. 2 Cost., evidenziando così la natura di formazioni sociali propria degli assetti fondiari collettivi. In tal modo l'attuazione costituzionale in materia non riguarda più soltanto (o comunque prevalentemente) la terra, quale base materiale degli assetti fondiari collettivi, ma anche e soprattutto la comunità, vale a dire il loro elemento personale che, nella prospettiva dell'art. 2 Cost., altro non è che una formazione sociale nella quale si svolge la personalità umana.

A ben vedere, la riconduzione degli assetti fondiari collettivi alle disposizioni costituzionali menzionate all'art. 1, comma 1°, della nuova legge discende pianamente dall'inserirsi dei primi, quale trama, nell'ordito costituzionale formato soprattutto dalle seconde. Tanto è vero che l'orientamento in tal senso, tardivamente assunto dal legislatore ordinario con la legge n. 168, è stato preceduto sia dalla riflessione della più accorta dottrina, sia

¹⁷ Per riprendere il felice titolo di un suggestivo saggio di D. QUAGLIONI, *La storia come fonte del diritto*, in M. COSULICH, G. ROLLA (cur.), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 1.

¹⁸ Il riferimento è naturalmente a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, nuova edizione, Sansoni, Firenze, 1946.

da alcuni indirizzi giurisprudenziali. Al riguardo, si rammenti la sentenza n. 210 del 2014, nella quale, al punto 9.2. *in diritto*, la Corte costituzionale cita testualmente e adesivamente la giurisprudenza di legittimità sulle “valli da pesca” della laguna di Venezia – fattispecie analoga, per quel che qui interessa, agli assetti fondiari collettivi – che le definisce come «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»¹⁹. Peraltro proprio la sentenza della Corte costituzionale ora richiamata dimostra come il cammino di tale indirizzo giurisprudenziale non sia stato poi così lineare, come rivela «un margine di tortuosità nella motivazione», conseguenza di «qualche autorevole resistenza nell’ambito del collegio»²⁰, espressa *per tabulas* dalla distinzione fra relatore e redattore che caratterizza la sentenza n. 210 del 2014.

3. La legge n. 168 del 2017, legge statale ordinaria relativa agli assetti fondiari collettivi, va anzitutto raffrontata con l’equiordinata legge n. 1766 del 1927 che disciplina(va) pressappoco il medesimo oggetto. Dal raffronto emerge *ictu oculi* una significativa differenza terminologica, sin dal titolo: mentre nel 1927 si disciplinavano gli “usi civici”, novant’anni dopo si ragiona di “domini collettivi”.

Nella disciplina degli anni Venti del secolo scorso, il sintagma “usi civici” corrispondeva a una sineddoche²¹, in grado di racchiudere in sé l’intero fenomeno degli assetti fondiari collettivi, valutato comunque in modo negativo dal legislatore fascista, che, non per nulla, si prefiggeva la loro “liquidazione”²². L’ora richiamata scelta terminologica della legge del 1927 ne rivela peraltro il sottostante orientamento complessivo: utilizzare il sintagma “usi civici” significa(va) «riferirsi a una legislazione meridionale e a una dottrina meridionale» cui corrispondeva un’“ispirazione pubblicistica”²³.

La nuova legge abbandona il sintagma “usi civici”, o meglio lo riporta

¹⁹ Cass. civ., Sez. un., 16 febbraio 2011, n. 3811.

²⁰ A. JANNARELLI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 107.

²¹ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 2^a ediz., in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano, 2013, p. 4.

²² Così la legge n. 1766 del 1927, fin dal suo art. 1, comma 1°, che prevede la «liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune».

²³ P. GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in G. CERVATI, *Scritti sugli usi civici*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, L’Una, L’Aquila, 2013, p. 20.

al suo più ristretto significato proprio: alla lett. *d*²⁴ e alla lett. *f* dell'art. 3, comma 1°, ove vengono elencati i “beni collettivi”, si fa appunto riferimento agli usi civici in senso proprio (*jura in re aliena*)²⁵. In luogo di usi civici, la legge n. 168 sceglie dunque un differente sintagma: “domini collettivi”, che si ricollega piuttosto alla tradizione dell'Italia centrale²⁶ e comunque all'impostazione privatistica privilegiata dalla nuova legge, laddove, all'art. 1, comma 2°, attribuisce agli «enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva» la “personalità giuridica di diritto privato».

La legislazione repubblicana in materia di assetti fondiari collettivi, quasi esclusivamente regionale²⁷, ha sempre avuto a riferimento la legge n. 1766 del 1927, cui rinvia, menzionandola²⁸, talvolta in una logica di novellazione²⁹ o, ancora più impropriamente, di attuazione³⁰. La legge del 2017 sembra invece ignorare la legge n. 1766 del 1927 che viene menzionata soltanto all'art. 3, comma 1°, lett. *c*, nel quadro dell'identificazione dei “beni collettivi” che includono, appunto, terre derivanti da procedimenti previsti dalla legge n. 1766, espressamente richiamata.

La nuova legge non interviene dunque direttamente sul testo della legge n. 1766 come ben avrebbe potuto fare, trattandosi di atti legislativi statali equiordati, le cui relazioni sono regolate dal criterio cronologico. Il mancato intervento della legge n. 168 sulla legge n. 1766 è tanto più significativo alla luce della considerazione che la nuova legge novella invece un'altra legge anteriore, la legge n. 97 del 1994, abrogando il comma 2° del suo art. 3 (così dispone l'art. 3, comma 7°, ultimo periodo legge n. 168)³¹.

²⁴ Si noti come alla lett. *d* si menzionino gli «usi civici non ancora liquidati», sebbene oggi non emerga alcuna volontà liquidatoria; è dunque curioso l'inserimento dell'avverbio “ancora”.

²⁵ Vedi L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1999, p. 585 e M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, 1994, p. 1.

²⁶ Si veda, ad esempio, la legge 4 agosto 1894, n. 397 “Ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio”.

²⁷ Vedi *supra* par. 1.

²⁸ Si veda, ad esempio, l'art. 23, comma 1°, legge reg. Piemonte 2 dicembre 2009, n. 29 “Attribuzioni di funzioni amministrative e disciplina in materia di usi civici”: “per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge, si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 1766 del 1927, al r.d. n. 332 del 1928 ed al codice civile”.

²⁹ Così legge reg. Sicilia 23 dicembre 2000, n. 28 “Proroga delle cambiali agrarie ed altre norme in materia di agricoltura. Norme in materia di sui civici”, che all'art. 5, comma 4°, dispone: «gli articoli 5, 6 e 7 della legge n. 1766 del 1927, non trovano applicazione nella Regione siciliana».

³⁰ Così, sin dal titolo, la legge reg. Basilicata 12 settembre 2000, n. 57 “Usi civici e loro gestione in attuazione della legge n. 1766 del 1927 e del r.d. n. 332 del 1928” (corsivo di chi qui scrive).

³¹ Si tratta della disposizione della legge n. 97 del 1994 che fa salva l'applicazione delle

Ci si potrebbe interrogare sulle ragioni che hanno indotto il legislatore del 2017 a non intervenire espressamente sulla legislazione di novant'anni prima. Forse si è manifestato, ancora una volta, un antico timore reventenziale verso una legge, la n. 1766, a lungo – ed erroneamente – reputata “perfetta”³². Quali che siano i motivi del silenzio della legge n. 168 rispetto alla legge n. 1766, non può comunque escludersi che la prima incida sulla disciplina dettata dalla seconda. Può soltanto constatarsi l'assenza di modificazione/abrogazione espressa; il che peraltro non significa che il contenuto della legislazione del 1927 non sia innovato dalla nuova legge: basti pensare all'orientamento privatistico che, come si accennava poc'anzi, sostituisce quello previgente e pubblicistico. Semplicemente, occorre ragionare, sulla scorta dell'art. 15 delle preleggi, di forme di abrogazione differenti da quella espressa; vale a dire di abrogazione tacita (con riferimento alle disposizioni della legge n. 1766 incompatibili con quelle dettate dalla nuova legge) e, forse, di abrogazione implicita. Quanto a quest'ultima, l'avverbio dubitativo che la precede si spiega alla luce della considerazione che la legge n. 168 non contiene una “nuova disciplina dell'intera materia” regolata dalla legge n. 1766; ad esempio, non dispone nulla relativamente ai Commissari regionali e alle loro funzioni giurisdizionali, che la legge n. 1766 disciplina al suo capo III, rubricato “Giurisdizione e procedura”.

La mancata regolazione degli accennati profili giurisdizionali da parte della legge n. 168 del 2017 potrebbe indurre a qualificarla in termini di legge-cornice, in quanto disciplinante soltanto quegli oggetti con riferimento ai quali si possono porre principi fondamentali per la legislazione regionale; e dunque, specularmente, tale da non includere nel suo ambito di disciplina gli oggetti integralmente sottratti alla legislazione regionale, in quanto ricompresi nella competenza legislativa statale esclusiva, quali appunto “giurisdizione e norme processuali”, ex art. 117, comma 2°, lett. l, Cost.

«norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, in quanto con essa compatibili» sino all'entrata in vigore delle leggi regionali, previste dall'immediatamente precedente comma 1°, che “provvedono al riordino delle discipline delle organizzazioni montane», «al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile». La legge n. 168 prevede invece che le Regioni legiferino in materia entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore; vanamente decorso tale termine, «ai relativi adempimenti provvedono (...) gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza» e con «propri atti (...) resi esecutivi con deliberazioni delle Giunte regionali» (art. 3, comma 7°).

³² Si veda G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale degli usi civici*, Giappichelli, 2012, Torino, p. 201.

4. La questione appena posta consente di introdurre l'analisi delle relazioni fra la legislazione regionale e la nuova legge statale. Poc'anzi, ci si chiedeva se essa fosse una legge-cornice; al riguardo, va anzitutto osservato che la legge in discorso non si definisce nel titolo come tale, né prevede che le sue disposizioni, o alcune di esse, siano principi fondamentali per la legislazione regionale. Il che è tanto più significativo alla luce della considerazione che in materia non mancano esempi dell'una e dell'altra autoqualificazione: così la proposta di legge elaborata dai rappresentanti delle Regioni nel 1995, come pure il testo unificato predisposto durante la XIII legislatura³³, espressamente si ponevano quali leggi-cornice³⁴, mentre l'art. 1, comma 2°, legge n. 97 del 1994 definisce (tutte) le disposizioni di tale legge "principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost."

L'unico riferimento alle Regioni riscontrabile nella legge n. 168 è la clausola di salvaguardia per le specialità regionali all'art. 1, comma 5°. Il che però non costituisce un tratto tipico delle leggi-cornice che piuttosto, con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome, tendono a qualificare i principi fondamentali anche in termini di «norme fondamentali delle riforme economico-sociali»³⁵, in modo da poterli applicare pure in presenza della competenza legislativa primaria delle specialità regionali, presente fra l'altro proprio in materia di "usi civici"³⁶; qualificazione in termini di «norme fondamentali delle riforme» peraltro assente nella nuova legge.

La qualificazione della legge del 2017 in termini di legge-cornice può

³³ Si tratta del testo predisposto da un Comitato ristretto e adottato come articolato di base dalla XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei deputati, relatore Vincenzo Cerulli Irelli.

³⁴ Vedi F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 319-321.

³⁵ Si rammenti l'esempio, in materia sanitaria, dell'art. 19 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 che al comma 1° qualifica le "disposizioni del presente decreto" in termini di «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.», mentre al comma 2° definisce alcune di tali disposizioni «altresì norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». Peraltro il comma 2° è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 354 del 1994 della Corte costituzionale «nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni ivi indicate e non solo i principi da esse desumibili».

³⁶ Così in tutti gli Statuti regionali speciali: art. 4, comma 1°, n. 4, St. Friuli Venezia Giulia; art. 3, comma 1°, lett. n, St. Sardegna; art. 14, comma 1°, lett. c, St. Sicilia; art. 8, comma 1°, n. 7, St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*; art. 2, comma 1°, lett. o, St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Si rammenti che: da un lato, conformemente al precostituzionale lessico statutario siciliano, la competenza legislativa siciliana in materia è letteralmente definita "esclusiva", risultando peraltro analoga alla potestà primaria delle altre Regioni ad autonomia speciale; dall'altro, la competenza legislativa in discorso spetta in Trentino-Alto Adige alle Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché alla Regione.

peraltro sussumersi nella più generale questione della materia nella quale interviene la legge stessa. Altrimenti detto, soltanto se la materia è di legislazione concorrente, la legge in discorso può porsi come legge-cornice.

Lo stesso *iter legis* del disegno di legge n. 968³⁷, sfociato nella legge n. 168, dimostra che gli orientamenti sul punto non fossero univoci. Il disegno di legge viene infatti esaminato dapprima al Senato, in sede referente, dalle Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali); alla Commissione 9^a (Agricoltura) viene richiesto soltanto un parere. Successivamente, alla Camera la corrispondente proposta di legge viene invece assegnata, sempre in sede referente, proprio alla XIII Commissione permanente (Agricoltura), richiedendosi il parere, fra le altre, della II e dell’VIII Commissione permanente, rispettivamente competenti per la Giustizia e l’Ambiente³⁸.

È agevole cogliere come alla Camera si sia privilegiata l’impostazione tradizionale che riconduce gli “usi civici” prevalentemente all’agricoltura, mentre al Senato è prevalsa la più recente visione ambientalista di questi ultimi³⁹.

Ora, è noto che alla luce del vigente art. 117 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, l’agricoltura rientra nelle materie di legislazione regionale residuale (comma 4°)⁴⁰, mentre la “tutela dell’ambiente” ricade nella legislazione statale esclusiva (comma 2°, lett. s); a quest’ultima appartiene anche l’“ordinamento civile” che pare evocato dall’intervento delle Commissioni Giustizia di Senato e Camera. Più specificamente, se l’“ordinamento civile” venisse inteso come equivalente al risalente limite del diritto privato alla legislazione regionale⁴¹ potrebbe includere gli assetti

³⁷ Senato della Repubblica, XVII legislatura, disegno di legge n. 968 “Norme in materia di domini collettivi”, d’iniziativa dei senatori Pagliari, Astorre, Dirindin e Palermo, comunicato alla Presidenza il 24 luglio 2013.

³⁸ Si veda l’indicazione dei *Lavori preparatori*, in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, 28 novembre 2017, n. 278, p. 2, nel testo opportunamente modificato dal *Comunicato di rettifica* della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato in *Gazz. uff.*, serie generale, 5 dicembre 2017, n. 284, p. 185.

³⁹ È infatti “oggi pacifica” la ricostruzione degli “usi civici (...) come istituti aventi prevalentemente una finalità di salvaguardia paesaggistica del territorio” (A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle Regioni a Statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell’interesse nazionale*, in *le Regioni*, 2015, p. 418).

⁴⁰ Così G. FALCON, *Le funzioni*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 157 e P. PASSAGLIA, *L’importanza della materia “agricoltura” nel tessuto costituzionale: una «restrospettiva prospettica»*, in questa *Rivista*, 2017, I, p. 12.

⁴¹ Si veda F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Utet, Torino, 1991, p. 115. Relativamente al limite dell’ordinamento civile/del diritto privato, si noti come la giurisprudenza

fondari collettivi che, con la legge del 2017, tendono ad abbandonare la disciplina pubblicistica del 1927.

Né nell'uno (art. 117, comma 4°, Cost.), né nell'altro caso (art. 117, comma 2°, Cost.) si realizza dunque quella concorrenza fra legislazione statale e legislazione regionale che dà spazio alla legge-cornice. Affinché quest'ultima fosse ipotizzabile, occorrerebbe che la disciplina degli assetti fondiari collettivi venisse ricondotta alla materia «valorizzazione dei beni (...) ambientali», nonché eventualmente, a quella «governo del territorio».

È pur vero che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze «trasversali» dello Stato, così definibili proprio in quanto esercitate su «materie non-materie»⁴² che tendono «a sovrapporsi alla finalità perseguita dal legislatore»⁴³. Di conseguenza, l'attribuzione alla legislazione statale esclusiva della tutela ambientale di per sé non dovrebbe precludere l'intervento legislativo regionale, in quanto quest'ultimo esprime competenze su materie – come gli assetti fondiari collettivi, *ex art.* 117, comma 4°, Cost. – intersecate dalla legislazione trasversale dello Stato. Peraltro in tal caso l'incrociarsi della legislazione statale e di quella regionale non si presta a essere ricostruito in termini di relazione di concorrenza tra i principi posti dalla legislazione statale e la restante disciplina regionale; relazione che, se sussistesse, forse potrebbe permettere di ipotizzare la presenza di una legge-cornice. Non di rado, invece, la giurisprudenza costituzionale ha ricostruito l'intersecarsi in discorso più semplicemente in termini di prevalenza della competenza legislativa trasversale statale sulla competenza legislativa regionale, anche in materia di “usi civici”, con riferimento alla potestà legislativa primaria statutariamente ed espressamente attribuita in materia alle Regioni ad autonomia speciale o alle Province autonome⁴⁴ (sentenza n. 210 del 2014 e sentenza n. 103 del 2017).

Conclusivamente sul punto, non pare agevole inquadrare nella legislazione concorrente l'oggetto della disciplina dettata dalla legge n. 168 del 2017 che comunque non sembra porsi come legge-cornice, anche alla luce della sua strutturazione: essa non si rivolge alle Regioni, ponendo princì-

costituzionale successiva alla legge cost. n. 3 del 2001 presenti una “linea di continuità (...) con la pregressa giurisprudenza relativa al testo previgente la riforma” (A. MOSCARINI, *Diritto privato e limiti alla legislazione regionale: la Corte costituzionale conferma l'indirizzo di valorizzazione del potere esclusivo dello Stato in materia di ordinamento civile*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2338).

⁴² A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 3ª ediz., Giappichelli, Torino, 2017, p. 161.

⁴³ F. BENELLI, *Le potestà normative*, in R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 224.

⁴⁴ Vedi *supra* nt. 36.

pi fondamentali della materia, ma, a ben vedere, dispone direttamente e immediatamente nei confronti dei soggetti interessati dalla sua applicazione. Il che emerge con specifico riferimento all'art. 2 (non a caso rubricato “competenza dello Stato”) della nuova legge, che sembra radicare quest'ultima nella legislazione esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente” anziché in una potestà legislativa concorrente; si rammentino al riguardo i continui impliciti richiami dell'art. 2 all'art. 9, comma 2°, Cost.⁴⁵, vale a dire alla disposizione costituzionale sulla quale, accanto all'art. 117, comma 2°, lett. s, la giurisprudenza della Corte costituzionale fonda la legittimità dell'intervento legislativo statale in materia di “usi civici” a fini di tutela ambientale (sentenza n. 210 del 2014, punto 8.2 *in diritto*). La stessa già menzionata clausola di salvaguardia delle autonomie speciali (collocata nella nuova legge proprio al comma 5° dell'art. 2 in discorso) sembra confermare la ricostruzione qui proposta: la clausola infatti acquista significato in presenza della legislazione primaria di queste ultime in materia di “usi civici” che la clausola stessa si propone di salvaguardare rispetto, appunto, alla legislazione statale esclusiva relativamente alla “tutela dell'ambiente”.

Rimane da domandarsi quale potrebbe essere la sorte della legislazione regionale quand'essa entri in contatto con disciplina dettata dalla nuova legge statale.

Non sembrano porsi difficoltà particolari per la legislazione regionale (o provinciale) che ha, magari da tempo, anticipato orientamenti ora fatti propri dalla legge n. 168. Il pensiero va in particolare alla legge prov. Bolzano 7 gennaio 1959, n. 2, laddove si allontana dalla caratterizzazione pubblicistica propria della legislazione statale del 1927. In particolare, all'art. 1, la legislazione bolzanina abbandona l'equiparazione, operata appunto in chiave pubblicistica dall'art. 1 legge n. 1766, tra le associazioni agrarie, da un lato, e i Comuni, dall'altro⁴⁶. La legge provinciale del 1959 è risalente, ma perciò stesso significativamente anticipatrice degli assai più recenti orientamenti assunti, stavolta per l'intero territorio nazionale, dalla nuova legge statale; legislazione provinciale che trova peraltro autorevole riscontro nella giurisprudenza costituzionale (anch'essa, al pari della legge

⁴⁵ Vedi *supra* par. 2.

⁴⁶ Così, ai sensi dell'art. 1 legge prov. Bolzano n. 2 del 1959, “Le interessenze, vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie, comunque denominate e costituite, sia per la proprietà, sia per l'esercizio di altri diritti reali sulle terre esistenti nell'ambito della Provincia soggette all'esercizio di usi civici ai sensi dell'art. 1 legge n. 1766 del 1927” vengono qualificate “comunioni private di interesse pubblico” e disciplinate dalle disposizioni del codice civile, per quanto non stabilito dalla stessa legge provinciale.

che giudica, risalente e anticipatrice) che respinge le obiezioni di legittimità sollevate nei confronti del profilo ora richiamato della legge bolzanina (sentenza n. 87 del 1963, cosiddetta sentenza Cassandro)⁴⁷.

Quanto invece alle ben più numerose leggi regionali che si sono poste nel solco della legge n. 1766 del 1927⁴⁸, una loro eventuale antinomia con la nuova legge in un ambito rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale o eventualmente in quella concorrente porterebbe a reputare la disciplina contrastante con quella dettata dalla legge n. 168 costituzionalmente illegittima o, con particolare riferimento alla legislazione concorrente, abrogata, a seconda della ricostruzione delle relazioni tra fonti statali e fonti regionali che si volesse privilegiare. Comunque, sia l'abrogazione implicita della relativa legislazione regionale di dettaglio – prevista dall'art. 10 legge 10 febbraio 1953, n. 62 “Costituzione e funzionamento degli organi regionali” – sia la sua illegittimità costituzionale sopravvenuta, “quando il contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori non si configuri in termini di vera e propria incompatibilità, tale da dar luogo ad abrogazione” (Corte cost., sentenza n. 40 del 1972), richiederebbero con ogni probabilità un intervento di adeguamento sulla legislazione regionale affinché essa potesse essere applicata; intervento che risulterebbe probabilmente necessario anche per armonizzare la legislazione regionale vigente in materia di assetti fondiari collettivi con la legge n. 168, se e in quanto espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente”.

5. Con la nuova legge si apre una nuova fase nella disciplina degli assetti fondiari collettivi, corrispondente alle indicazioni costituzionali e perciò stesso da tempo auspicata⁴⁹.

Si pone così fine a una stridente contraddizione propria della disciplina degli “usi civici” in età repubblicana: a partire dal 1948, la legge n. 1766 del 1927 trova applicazione in un ordinamento «caratterizzato dal principio democratico, dall'esaltazione del principio di partecipazione alla gestione della cosa pubblica, dalla tutela delle formazioni sociali intermedie, dalla tutela del paesaggio e dell'ambiente»⁵⁰; tutti profili che differenziano

⁴⁷ Dal cognome del giudice eponimo, Giovanni Cassandro, relatore e redattore della sentenza stessa.

⁴⁸ Vedi *supra* par. 3.

⁴⁹ Vedi *supra* nt. 5.

⁵⁰ P. NERVI, *Presentazione. L'attualità di “Un altro modo di possedere” di Paolo Grossi*, in P. GROSSI, “Un altro modo di possedere”, cit., pp. v-vi.

radicalmente l'ordinamento vigente da quello, monarchico e fascista, nel cui ambito era sorta la legislazione del 1927. Di conseguenza, le stesse finalità della legge n. 1766 e in particolare quella liquidatoria degli “usi civici”⁵¹ non paiono più perseguibili nell'ordinamento repubblicano, in quanto incompatibili con i suoi principi. È pur vero che la piena consapevolezza di tale imperseguibilità e di tale incompatibilità si pone come il risultato di un lento cammino che si snoda attraverso i lunghi decenni di vita della Repubblica; ma tale cammino culmina oggi, finalmente, nella legge che qui si commenta.

A un legislatore statale che, nel 1927, voleva superare il fenomeno degli assetti fondiari collettivi, liquidandoli, succede così un legislatore statale che, novant'anni dopo, si propone invece di valorizzarli, tutelandoli, anche, se necessario, nei confronti Regioni. In tal senso, ci si può appellare alla «volontà del legislatore concreto»⁵² quale si manifesta nella relazione accompagnatoria al disegno di legge n. 968⁵³, secondo cui “il richiamo alla competenza dello Stato” – espressamente presente nella rubrica dell'art. 2 – «mira a garantire che le leggi che le Regioni intendano eventualmente emanare sugli assetti collettivi non possano disconoscere l'idea e i valori della proprietà collettiva». Sembra quasi che il legislatore parlamentare nella legge n. 168 voglia consolidare il ruolo dello Stato quale difensore degli assetti fondiari collettivi che quest'ultimo ha già avuto modo di esercitare impugnando in via principale le (poche) leggi regionali che vi attentavano⁵⁴. Si assiste così a un perfetto ribaltamento del ruolo statale rispetto a quello liquidatorio assegnatogli dalla legge del 1927; ribaltamento che ben si inserisce nel più generale mutamento radicale di principi e valori realizzato dalla Costituzione repubblicana rispetto all'ordinamento previgente.

⁵¹ Vedi *supra* nt. 22.

⁵² G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, cit., p. 364.

⁵³ Vedi *supra* nt. 37.

⁵⁴ Si vedano le sentenze n. 210 del 2014 e n. 103 del 2017 che, su ricorso in via principale, hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni legislative sarde che variamente indebolivano la tutela degli assetti fondiari collettivi.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

EUGENIO CALICETI

LA DIVULGAZIONE DELLE INFORMAZIONI AMBIENTALI RELATIVE AD EMISSIONI E L'INTERESSE ALLA RISERVATEZZA COMMERCIALE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto normativo: il bilanciamento tra l'interesse alla divulgazione dell'informazione ambientale e quello alla riservatezza commerciale nel diritto comunitario. – 3. I fatti nelle cause C-673/2013 e C-442/2014. – 4. Le questioni di diritto poste all'attenzione della Corte. – 4.1. Sulla nozione di emissione. – 4.2. Sulla pertinenza dell'informazione rispetto all'emissione. – 4.3. Sulla applicazione restrittiva o estensiva della direttiva 2003/4/CE e della clausola sulle emissioni. – 4.4. Sul rapporto tra il regime di riservatezza previsto dalla direttiva 2003/4/CE e dal reg. (CE) 1107/2009. – 4.5. Sulla compatibilità del regime di accesso a informazioni ambientali rispetto a accordi TRIPS e alla Carta europea dei diritti fondamentali. – 5. Conclusioni.

1. In due sentenze pronunciate nel novembre 2016 la Corte di giustizia dell'Unione europea si è occupata di chiarire alcuni punti critici emersi dall'applicazione dell'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali. Le sentenze nascono da vicende differenti. Nella causa C-442/2014 la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su di un rinvio pregiudiziale proposto dal *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) e che aveva ad oggetto la corretta interpretazione della direttiva 2003/4/CE¹, alla luce del reg. (CE) 1107/2009². Differentemente nella causa C-673/2013 la Corte è stata interpellata per ottenere la riforma della sentenza emessa dal Tribuna-

¹ Direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 41 del 14 febbraio 2003, pp. 26-32.

² Reg. (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, in *GUUE* L 309 del 24 novembre 2009, pp. 1-50.

le di I grado che, nell'opinione dei ricorrenti, risultava viziata da un'errata interpretazione del reg. (CE) n. 1367/2006³ – trasposizione della Convenzione di Aarhus per quel che attiene, sotto un profilo soggettivo, agli organi comunitari – e del reg. (CE) n. 1049/2001⁴, relativo all'accesso ai documenti amministrativi in possesso delle principali istituzioni comunitarie.

Le vicende da cui sono scaturite le due sentenze riguardavano quindi la legittimità di due dinieghi opposti da due autorità amministrative, rispettivamente il *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* e la Commissione europea, alle richieste di accesso ad informazioni ambientali proposte da diverse associazioni ambientali. L'analisi congiunta delle due sentenze risulta utile in quanto, pur a fronte di contesti normativi solo parzialmente sovrapponibili, medesime sono le principali questioni su cui la Corte si è pronunciata.

2. I riferimenti normativi richiamati nelle cause attengono alla disciplina dell'accesso ora a documenti posseduti dalle principali istituzioni comunitarie, ora alle informazioni ambientali detenute da pubbliche autorità. Nel primo caso il riferimento è al reg. (CE) n. 1049/2001. Nel secondo caso rilevano la direttiva 2003/4/CE e il reg. (CE) n. 1367/2006, atti che traspongono sul versante comunitario la Convenzione di Aarhus⁵, sottoscritta dalla Comunità il 25 giugno 1998 e approvata con la Decisione del Consiglio 2005/370/CE del 17 febbraio 2005⁶.

³ Reg. (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in *GUUE* L 264 del 25 settembre 2006, pp. 13-19.

⁴ Reg. (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUCE* L 145 del 31 maggio 2001, pp. 43-48.

⁵ Il trattato è stato elaborato in seno alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni unite, aperto alle firme il 26 giugno 1998 ed è entrato in vigore il 30 ottobre 2001. In dottrina si veda J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 27 ss.

⁶ Il termine di recepimento della direttiva venne fissato il 14 febbraio 2005. La Corte ha avuto modo di statuire come la direttiva rappresenti il parametro in base al quale valutare la conformità dell'ordinamento interno rispetto a quello comunitario per tutte le istanze decise, dall'autorità competente, dopo la scadenza del recepimento, a prescindere dal momento in cui le informazioni sono entrate in possesso dell'amministrazione nonché di quello in cui è stata presentata l'istanza di accesso. Cfr. Corte di giustizia, sentenza 16 dicembre 2010, causa C-266/2009, *Stichting Natuur en Milieu*

Ai sensi dell'art. 2, n. 1, direttiva 2003/4/CE, sono qualificati come informazioni ambientali i dati che rappresentano «lo stato degli elementi dell'ambiente (...) e i suoi elementi costitutivi (...), nonché i «fattori quali (...) le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente».

L'art. 4 della direttiva 2003/4/CE, prevedendo le ipotesi eccezionali nelle quali una richiesta di accesso alle informazioni ambientali può essere legittimamente respinta dalla pubblica autorità, ammette – al par. 2, lett. *d* ed *e* – che il diniego possa essere espresso al fine di tutelare «la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali» o «i diritti di proprietà intellettuale». Le eccezioni al principio che postula la più ampia divulgazione possibile delle informazioni ambientali devono essere interpretate, ai sensi della direttiva, in chiave restrittiva, alla luce di una concreta ponderazione degli interessi coinvolti. Sussiste, quindi, una discrezionalità nel regolare l'accesso alle informazioni ambientali ove ciò possa compromettere ulteriori interessi come quello alla riservatezza di informazioni commerciali entrate nella disponibilità della pubblica amministrazione⁷. Tale discrezionalità però viene meno se l'informazione ambientale concerna una «emissione nell'ambiente». Ove le informazioni siano quindi riferibili ad una qualche dispersione nell'ambiente di sostanze, l'interesse alla riservatezza di informazioni commerciali o industriali cede il passo al prevalente interesse alla divulgazione. Tale disposizione integra quella che viene comunemente denominata la clausola sulle emissioni.

E. A., p.to 35. Considerando il tenore letterale della direttiva, si può affermare come essa, a fronte del mancato recepimento nel termine fissato, dispieghi un effetto diretto nel riconoscere, in ragione della clausola sulle emissioni, un diritto di accesso a quelle informazioni ambientali relative a emissioni nell'ambiente pregiudizievoli per interessi riconosciuti, dalla direttiva, come recessivi: tra questi quello alla riservatezza commerciale. Sulla qualificazione del diritto di accesso come diritto soggettivo si veda: *A. SAU, Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, pp. 196-197.

⁷ Il principio di ragionevolezza e di proporzionalità non rende peraltro privo di limiti l'esercizio di tale discrezionalità. La Corte di giustizia ha avuto modo di statuire – interpretando alla luce della direttiva 2003/4/CE l'obbligo di rendere accessibili al pubblico domande di autorizzazioni per la realizzazione di nuovi impianti, tra cui le discariche, previsto dalla direttiva 96/61/CE – che il diritto del comunitario «non consente alle autorità nazionali competenti di rifiutare al pubblico interessato l'accesso [ad una decisione di assenso urbanistico-edilizio quale presupposto per il procedimento in oggetto] adducendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali prevista dal diritto nazionale o dall'Unione al fine di proteggere un legittimo interesse economico» (Corte di giustizia, sentenza del 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan e A.*, p.to 117, n. 2).

La direttiva 2003/4/CE rappresenta un provvedimento normativo che si rapporta, alla luce di un criterio di specialità, con ulteriori fonti. In via generale, l'accesso a documenti detenuti dalle principali istituzioni comunitarie è disciplinato dal reg. (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001. Obiettivo del regolamento è quello di garantire un «accesso più ampio possibile»⁸. Ai sensi dell'art. 4, l'accesso ad un documento detenuto da un'istituzione comunitaria che pregiudichi «gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale», deve essere rifiutato a meno che non vi sia un «interesse pubblico prevalente»⁹. La prevalenza dell'interesse alla riservatezza, dunque, viene tendenzialmente affermato pur contemplandosi, derogatoriamente, la possibilità che esso ceda il passo a un interesse come quello ambientale ove risultasse, in concreto, meritevole di tutela.

La Convenzione di Aarhus è stata inoltre implementata dal reg. (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, che trova applicazione rispetto alle istituzioni e agli organi comunitari.

La trasposizione della Convenzione nei due atti normativi di implementazione – la direttiva 2003/4/CE già richiamata e il reg. (CE) 1367/2006 – è stata attuata con formulazioni letterali differenti, che possono dar adito a qualche dubbio interpretativo. La prevalenza dell'interesse alla divulgazione delle informazioni ambientali che riguardino emissioni nell'ambiente rispetto all'interesse alla riservatezza commerciale viene sì affermata, nel reg. (CE) 1367/2006, ma ricorrendo ad una sorta di presunzione che risulta essere non più assoluta, come prescritto dalla direttiva 2003/4/CE, ma relativa. Ai sensi dell'art. 6, par. 1, del reg. (CE) n. 1367/2006, nell'applicazione dell'art. 4 par. 2, primo e terzo trattino del reg. (CE) 1049/2001 – ossia nel valutare se accogliere un'istanza di accesso che abbia effetti pregiudizievoli per gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica – deve «ritenersi» che «vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione» qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Affermare la prevalenza dell'interesse alla divulgazione è cosa diversa dall'affermare che esso debba essere ritenuto prevalente¹⁰. La seconda locuzione, infatti,

⁸ Art. 1, lett. *a*), reg. (CE) n. 1049/2001.

⁹ Art. 4, par. 2, reg. (CE) n. 1049/2001.

¹⁰ Tale punto non è peraltro l'unico che manifesta un certo disallineamento tra la direttiva 2003/4/CE e l'atto normativo, il reg. (CE) 1367/2006, che definisce come la Convenzione di Aarhus debba essere applicata alle istituzioni comunitarie. Ai sensi del secondo periodo, par. 1, dell'art. 6 del reg. (CE) 1367/2006, la protezione della «vita privata» e «dei dati personali» (art. 4, par. *i*, lett. *b*), reg. (CE) 1049/2001) rappresenta un interesse

introduce una sorta di presunzione che se, in astratto, conferma la gerarchia di interessi affermata nella direttiva 2003/4/CE, potrebbe però essere, in concreto, smentita. Si potrebbe quindi desumere una differente natura delle presunzioni legali recepite negli atti di trasposizione, sul versante comunitario, della Convenzione di Aarhus: presunzione assoluta nella direttiva 2003/4/CE, presunzione relativa nel reg. (CE) n. 1367/2006.

Un differente bilanciamento tra interesse alla riservatezza commerciale e interesse alla divulgazione di informazioni detenute dalla pubblica amministrazione viene infine disegnato dall'art. 63 del reg. (CE) 1107/2009. Le informazioni contenute nei fascicoli presentati nella procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario possono essere oggetto di una clausola di riservatezza, apposta su istanza di parte. Tale istanza può essere avanzata dimostrando che la «divulgazione (...) potrebbe nuocere ai loro interessi commerciali o alla tutela della vita privata e integrità dell'interessato»¹¹. L'articolo introduce però una presunzione per quel che riguarda la dannosità di una divulgazione di alcuni dati, tra i quali quelli relativi al «metodo di fabbricazione», alle «impurezze della sostanza attiva, eccezion fatta per le impurezze che sono considerate come rilevanti sotto il profilo tossicologico, ecotossicologico o ambientale», nonché alle «informazioni sulla composizione completa di un prodotto fitosanitario»¹². L'istanza volta a dichiarare un'informazione riservata è discrezionalmente decisa dall'autorità competente. L'apposizione di una clausola di riservatezza nell'ambito del procedimento pare non pregiudicare peraltro la possibilità di acconsentire ad una successiva domanda di accesso, valutata dalle

che può inibire l'accesso alle informazioni in possesso dell'autorità competente, seppur su basi restrittive, «tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente». Da un lato, ai sensi della direttiva, la protezione della riservatezza dei dati personali è interesse che soccombe ove la divulgazione dell'informazione ambientale sia relativa a emissioni nell'ambiente. Ai sensi del regolamento, l'accesso a documenti che contengono dati personali può essere negato, seppur su presupposti restrittivi, anche se il documento contenga informazioni relative a emissioni nell'ambiente. Nonostante si possa ritenere che le due normative convivano sulla base di un differente oggetto dell'accesso, il documento in un caso, l'informazione nell'altro, si profila una sostanziale contraddizione tra i bilanciamenti che le autorità possono effettuare nell'applicare, a fattispecie in tutto simili, i due atti normativi.

¹¹ Art. 63, par. 1, reg. (CE) 1107/2009.

¹² La formulazione letterale dell'articolo induce a ritenere che l'affermata pregiudizialità della divulgazione delle informazioni menzionate sia funzionale a esentare chi avanza una richiesta di riservatezza dagli oneri probatori contestualmente imposti dal regolamento.

autorità competenti sulla base di un'attività discrezionale e non vincolata, volta a individuare, caso per caso, l'interesse prevalente. La disciplina riferibile all'accessibilità delle informazioni acquisite nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario non pregiudica però, ai sensi di una clausola di salvaguardia contenuta del par. 3 dell'art. 63, l'applicazione della direttiva 2003/4/CE, e la clausola sulle emissioni in essa contenuta. Solo nel caso in cui l'informazione ambientale non sia relativa ad un'emissione, quindi, l'autorità potrà operare il bilanciamento tra l'interesse alla divulgazione delle informazioni menzionate nell'art. 63 e quello alla riservatezza commerciale valutando, caso per caso, in che misura il beneficio connesso alla divulgazione sia superiore al pregiudizio, presupposto, subito dall'operatore privato.

3. La causa C-673/2013 trae spunto dalla richiesta con cui Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), associazioni che perseguono scopi di protezione ambientale, proposero il 20 dicembre 2010 una richiesta di accesso a documenti concernenti la prima autorizzazione all'immissione in commercio del glifosato, rilasciata ai sensi dell'allora vigente direttiva 91/414/CE. L'istanza, avanzata tanto sulla scorta del reg. (CE) n. 1049/2001 quanto del reg. (CE) n. 1367/2006, aveva ad oggetto non solo la copia del progetto di relazione della valutazione preparato dallo stato membro relatore, la Germania, e in base al quale avvenne la prima iscrizione del glifosato nell'allegato che contiene le sostanze approvate, ma anche tutti i test presentati dai richiedenti, compresi quelli relativi alla tossicità a lungo termine, alla mutagenicità, alla cancerogenicità, alla neurotossicità, nonché agli studi sulla riproduzione.

Con la decisione della Commissione del 6 maggio 2011 l'istanza trovò un accoglimento parziale in quanto vennero escluse quelle parti del progetto di relazione che contenevano informazioni relative ai diritti di proprietà intellettuale dei richiedenti, alla composizione chimica della sostanza attiva, al processo di fabbricazione della sostanza, alle impurità, alla composizione dei prodotti finiti nonché ai rapporti contrattuali tra i diversi richiedenti¹³.

¹³ La parte del progetto di relazione ritenuto riservato consisteva nel quarto volume, composto da tre sottodocumenti. Il primo era intitolato «Monografia – 11 dicembre 1998 – Volume 4 – Parte A – Glifosato» e conteneva otto punti, recanti i titoli: «C.1 Informazione riservata», «C.1.1 Informazione dettagliata sui processi produttivi della sostanza attiva (allegato II A 1.8)», «C.1.2 Specifica dettagliata della sostanza attiva (allegato II A da 1.9 a 1.11)», «C.1.3 Specifica dettagliata dei preparati (allegato II A 1.4)», «C.2 Sintesi e valutazione delle informazioni relative alla presentazione di pratiche collettive»,

Il rifiuto di procedere alla divulgazione venne argomentato sulla base del rifiuto espresso dalle Autorità tedesche, le quali – esercitando una discrezionalità che il reg. 1049/2001 attribuirebbe in verità alla Commissione *ex art. 4, par. 2* – riconobbero prevalente l'interesse alla riservatezza commerciale. Tale orientamento venne avallato dalla Commissione, in quanto «i possibili effetti delle emissioni di glifosato risulterebbero [in primo luogo] da altre parti, rese pubbliche, del progetto di relazione, in particolare per quanto concerne le impurità pertinenti e i metaboliti»¹⁴. In secondo luogo le «informazioni relative alle impurità non pertinenti, incluse nel documento controverso, (...) riguarderebbero elementi che non presentano rischi per la salute o per l'ambiente, ma condurrebbero a rivelare i processi produttivi di ciascun prodotto»¹⁵. Ritenendo quindi le informazioni non rilevanti, o già rese accessibili attraverso parti della relazione già divulgate, la Commissione ponderò l'interesse alla divulgazione del documento controverso, da un lato, e l'interesse alla tutela della riservatezza commerciale dall'altro, riconoscendo come prevalente il secondo sul primo. Si affermò quindi che «la necessità di tutelare i diritti di proprietà intellettuale di detti richiedenti superasse l'interesse pubblico alla divulgazione», in quanto essa «avrebbe consentito ad imprese concorrenti di copiare i processi produttivi (...) del glifosato, (...) in violazione [degli] interessi commerciali e dei (...) diritti di proprietà intellettuale» dei titolari dell'autorizzazione.

Il 14 ottobre 2011 Greenpeace Nederland e la PAN Europe proposero ricorso di annullamento contro la decisione della Commissione nella parte in cui venne negato l'accesso «alle informazioni riguardanti il grado di purezza della sostanza attiva, la "identità" e la quantità delle impurità presenti nel materiale tecnico, il profilo analitico dei lotti e la composizione esatta

«C.2.1 Sintesi delle informazioni e della documentazione prodotte (fascicolo documento B)», «C.2.2 Valutazione delle informazioni e della documentazione prodotte» e «C.2.3 Conclusione sulla ragionevolezza o meno delle misure adottate dalle imprese notificanti». Il secondo sottodocumento era intitolato «Addendum alla monografia – Volume 4 dell'11 dicembre 1998 – Glifosato – Glifosato trimesium – Parte A – Glifosato», e conteneva un solo punto, intitolato «C.1.2.1 Identità degli isomeri, impurità e additivi (allegato II A 1.10)». Il terzo sottodocumento era intitolato «Addendum 2 alla monografia – Volume 4 dell'11 dicembre 1998 – Glifosato – Glifosato trimesium», e conteneva tre punti, intitolati «C.1.1 Informazione dettagliata sui processi di fabbricazione della sostanza attiva (allegato II A 1.8)», «C.1.2 Specifica dettagliata della purezza della sostanza attiva» e «C.1.2.1 Identità degli isomeri, impurità e additivi (allegato II A 1.10)».

¹⁴ T-545/2011.

¹⁵ T-545/2011.

del prodotto sviluppato»¹⁶. Nello specifico, per quel che concerne le impurità, i ricorrenti dichiararono che «il loro intento era di conoscere le altre sostanze chimiche prodotte nel corso del processo di fabbricazione del glifosato e la loro quantità»¹⁷, mentre con riguardo al profilo analitico dei lotti, essi erano interessati a conoscere «il contenuto e la composizione dei lotti, in particolare le altre sostanze chimiche aggiunte, nonché la descrizione dei test e i loro effetti reali»¹⁸. Dette richieste vennero avanzate sul presupposto che tali informazioni fossero attinenti ad emissioni nell'ambiente. A fronte di ciò esse rilevarono il sussistere, ai sensi dell'art. 6, par. 1, reg. 1367/2006, di un «interesse pubblico prevalente [che] avrebbe giustificato [ossia resa obbligatoria] la divulgazione delle informazioni richieste». In seconda battuta i ricorrenti contestarono la decisione sulla base di una carenza motivazionale, non avendo la Commissione «valutato il rischio effettivo di un pregiudizio agli interessi commerciali invocati». Il Tribunale di I grado, con la sentenza T-545/2011, annullò la decisione della Commissione accogliendo la tesi delle ricorrenti che riconosceva alcune delle informazioni contenute nei documenti controversi come attinenti ad emissioni nell'ambiente. In ragione di ciò riconosceva il diritto di accesso alle parti del documento nelle quali figuravano informazioni relative «all'identità e al tenore di tutte le impurità contenute nella sostanza attiva notificata da ciascun operatore», quelle «concernenti le impurità presenti nei differenti lotti nonché i quantitativi minimi, medi e massimi di ciascuna di queste impurità», nonché «le informazioni vertenti sulla composizione dei prodotti fitosanitari sviluppati dai diversi operatori interessati».

La sentenza C-442/2014 trae invece origine dalle richieste avanzate in data 11 maggio 2011 sulla base della direttiva 2003/4/CE dalla Bijenstichting, un'associazione olandese per la protezione delle api, alla CBT, l'autorità dei Paesi Bassi competente per il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni di prodotti fitosanitari e di biocidi. La richiesta di accesso aveva ad oggetto informazioni detenute da tale amministrazione nell'ambito di un procedimento per la modificazione dei termini dell'autorizzazione rilasciata alla Bayer per alcuni prodotti fitosanitari contenenti una sostanza attiva dotata di effetto insetticida, l'imidacloprid.

Ad un primo rifiuto, emesso il 9 luglio 2012, seguì un parziale accoglimento, il 18 marzo 2013, con la divulgazione di 35 degli 84 documenti

¹⁶ T-545/2011.

¹⁷ T-545/2011.

¹⁸ T-545/2011.

inizialmente richiesti, sul presupposto che essi contenessero informazioni concretamente riferibili a effettive emissioni in ambiente. Tali documenti contenevano dati relativi non solo agli effetti dell'imidacloprid sulle api, desunti da studi di laboratorio, ma anche ai residui di tale principio attivo nell'aria, nel suolo, nei semi, nelle foglie, nel polline o nel nettare della pianta trattata, nel miele e sulle api, nonché sulla migrazione dell'imidacloprid nelle piante e nella guttazione (ossia la secrezione di gocce d'acqua da parte di una pianta).

A fronte di tale accoglimento parziale tanto la Bijenstichting quanto la Bayer impugnarono la decisione del CBT presso il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) che ha effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte.

4. In entrambe le cause la Corte viene interpellata su tre questioni di diritto. Una prima risiede nel significato da attribuire al termine "emissione"; una seconda riguarda il grado di pertinenza che l'informazione deve avere rispetto all'emissione; una terza attiene ai presupposti restrittivi o estensivi da assumere per applicare la direttiva 2003/4/CE e da cui dipende non solo la delimitazione della nozione di "informazione ambientale", ma anche l'ambito di applicazione della clausola sulle emissioni, ossia quella disposizione che rende vincolata, e quindi non discrezionale, l'attività dell'autorità competente che si pronuncia su di un'istanza che abbia ad oggetto la divulgazione di informazioni ambientali relative a emissioni potenzialmente pregiudizievoli per interessi commerciali.

Vi sono poi due ulteriori questioni affrontate nella causa C-442/14. La prima ha a che vedere con il rapporto che sussiste tra il reg. (CE) 1107/2009 e la direttiva 2003/4/CE. La seconda riguarda la conformità della clausola sulle emissioni rispetto allo standard di tutela assicurato, a livello internazionale, dalla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, nonché, a livello comunitario, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.1 La prima questione investe la nozione di emissione che deve essere assunta per interpretare la direttiva 2003/4/CE. Si richiede infatti alla Corte se «ai fini dell'applicazione dell'eccezione per le informazioni commerciali o industriali, ai sensi del citato art. 4, par. 2, [1° comma], lett. d), [della direttiva 2003/4/CE] occorra operare una distinzione tra, da un lato, le 'emissioni' e, dall'altro, gli 'scarichi e altri rilasci nell'ambiente', ai sensi

dell'art. 2, punto 1, lett. *b*), [di tale direttiva]»¹⁹. A fronte della distinzione operata dall'articolo, ci si interroga sulla rilevanza della nozione di emissione ritraibile da ulteriori atti normativi comunitari, e che limiterebbe tali informazioni alle sole «emissioni provenienti da impianti industriali, quali fabbriche e centrali»²⁰.

La guida per l'applicazione della Convenzione di Aarhus pubblicata nel 2000²¹ menziona, quale riferimento per l'interpretazione della nozione di emissione, la direttiva 96/61 del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento²². Ai sensi dell'art. 2, p.to 5 di tale atto normativo, un'emissione viene definita come «lo scarico diretto o indiretto, da fonti puntiformi o diffuse dell'impianto, di sostanze vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua ovvero nel terreno», definendosi, al contempo, per impianto «l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che sono tecnicamente connesse con le attività svolte nel luogo suddetto e possono influire sulle emissioni e sull'inquinamento»²³. La medesima formulazione veniva ripresa dalla Guida all'applicazione della Convenzione pubblicata nel 2014, seppur siano stati modificati i riferimenti normativi conseguenti all'abrogazione e contestuale sostituzione della direttiva citata.

Dalla rilevanza giuridica di tale documento deriverebbe una nozione di «informazione ambientale relativa a emissioni» limitata a solo quelle afferenti a dispersioni provenienti da stabilimenti, con conseguente esclusione delle sostanze invece disperse diffusamente nell'ambiente, così come avviene con l'uso dei prodotti fitosanitari.

La Corte, interrogata sul punto, ritiene giuridicamente non vincolanti le definizioni contenute nella guida all'applicazione della Convenzione²⁴. Nell'opinione della Corte, seppur «tale guida [possa] essere considerata

¹⁹ C/442/14, p.to 34.

²⁰ C-673/2013, p.to 49. Tale tesi era già stata avanzata, senza peraltro essere accolta dalla Corte, dalla Commissione e dai Paesi Bassi in C-266/2009. Cfr. C-266/09, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 87.

²¹ ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Geneva, 2000, p. 60, in <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>.

²² Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in *Gazz. uff.* L 257 del 10 ottobre 1996, pp. 26-40.

²³ Direttiva 91/61, art. 2, p.to 3.

²⁴ Tale orientamento era già stato espresso in Corte di giustizia, sez. II, 16 febbraio 2012, C-182/2010 e Corte di giustizia, Grande sez., 14 febbraio 2012, C-204/09.

un documento esplicativo che può eventualmente essere preso in considerazione, tra altri elementi rilevanti, al fine di interpretare la convenzione di Aarhus, le analisi che essa contiene non hanno forza vincolante e sono prive della portata normativa propria delle disposizioni di tale convenzione»²⁵. In questo senso «nessun elemento, né nella convenzione di Aarhus né nella direttiva 2003/4, consente di ritenere che la nozione di ‘emissioni nell’ambiente’ debba essere limitata a quelle provenienti da determinati impianti industriali»²⁶. Risulta del pari irragionevole una distinzione tra le nozioni di emissione, scarico e rilascio, tenendo a mente di come numerose fonti comunitarie²⁷ ne assimilano il significato²⁸.

4.2 Un secondo punto riguarda il criterio in base al quale le informazioni debbano essere considerate come pertinenti rispetto all’emissione.

In questo senso si interroga la Corte se siano da considerare informazioni su emissioni nell’ambiente quelle contenute in «studi di laboratorio nei quali l’impostazione è rivolta ad esaminare aspetti isolati in circostanze standardizzate e nel contesto delle quali vengono esclusi molti fattori, come ad esempio le influenze climatiche, e i test vengono sovente effettuati con dosaggi elevati rispetto all’uso nella pratica»²⁹.

Analogamente si chiede se la nozione di informazione relativa a emissioni in ambiente debbano comprendere solo quelle «attinenti a emissioni effettive nell’ambiente»³⁰.

Si richiede, infine, se sia corretto ritenere pertinenti tutte quelle informazioni che riguardino «“in modo sufficientemente diretto” le emissioni nell’ambiente». Tale era il principio in base al quale il Tribunale di I grado, in T-545/2011, aveva cassato il diniego parziale con cui la Commissione

²⁵ C-442/2014, p.to 70, aderendo ad un consolidato orientamento già espresso in Corte di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12.

²⁶ C-442/14, p.to 71. Analoga statuizione compare in C-673/2013, p.to 59.

²⁷ Tra queste la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), in *GUUE* L 334 del 17 dicembre 2010, pp. 17-119 e il reg. (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, relativo all’istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio, in *GUUE* L 33 del 4 febbraio 2006, pp. 1-17.

²⁸ C-442/2014, p.to 66. Si veda C-673/2013, p.to 69.

²⁹ C-442/14, p.to 34, n. 5.

³⁰ C-673/2013, p.to 49.

aveva risposto all'istanza di accesso presentata dalla *Stichting Greenpeace Nederland* e dalla *Pesticide Action Network Europe*³¹.

Sotto un primo profilo le informazioni desunte da studi di laboratorio non riguarderebbero direttamente delle emissioni. Esse sono informazioni che hanno a che vedere indirettamente con quelle emissioni che realisticamente verranno effettuate successivamente da chi userà il prodotto; ma ciò non toglie che le attività cui sono riferite le emissioni saranno svolte da soggetti diversi, e le informazioni contenute nei fascicoli presentati per ottenere l'autorizzazione all'immissione in commercio non sono direttamente afferenti a tali attività, che saranno solo future.

Sotto un secondo profilo i test di laboratorio non sono necessariamente indicativi di quale sarà l'entità e la natura delle emissioni che ragionevolmente verranno effettuate nell'utilizzo del prodotto da parte degli agricoltori. Le condizioni in cui tali test vengono realizzati sono solo parzialmente equiparabili a quelle nelle quali avverrà il reale utilizzo. Allo stesso tempo, per aumentare lo spettro delle informazioni disponibili, il prodotto viene testato in dosi e con percentuali di principio attivo che divergono da quelli che concretamente verranno ad essere impiegate nell'uso autorizzato.

Questi due fattori sarebbero quelli che porterebbero a far escludere tali informazioni da quelle riferibili a emissioni in ambiente, da cui il venir meno dell'obbligo alla divulgazione che la direttiva impone e il riemergere di una discrezionalità che, nel bilanciamento dei differenti interessi coinvolti, potrebbe condurre a negare legittimamente l'istanza di accesso avanzata ora sulla base della direttiva 2003/4/CE, ora del reg. (CE) 1049/2001, per come esso deve essere interpretato alla luce del reg. (CE) 1367/2006.

La Corte risolve la questione introducendo un principio parzialmente diverso da quello assunto dal Tribunale di I grado. La nozione di informazione ambientale relative a emissioni deve essere «circostritta alle emissioni non ipotetiche, ossia alle emissioni effettive o prevedibili del prodotto o della sostanza in questione in condizioni normali o realistiche di utilizzo»³², corrispondenti a «quelle per le quali l'autorizzazione all'immissione in commercio è concessa e prevalenti nella zona in cui il prodotto è desti-

³¹ A fronte di tale nesso la divulgazione è, nell'opinione del Tribunale, «legittima», *rectius* obbligata. Ha poco senso affermare la legittimità di un provvedimento che garantisce l'accesso, quando la fattispecie riguardava un provvedimento di diniego. La questione portata all'attenzione del Tribunale infatti non era tanto la legittimità del provvedimento che permetteva la divulgazione, ma l'illegittimità del diniego dato.

³² C-442/2014, p.to 77.

nato a essere utilizzato»³³. Rimangono quindi escluse informazioni relative a «emissioni meramente ipotetiche»³⁴, come nel caso in cui i dati siano riferibili a un «utilizzo di una dose del prodotto o della sostanza di cui trattasi nettamente superiore alla dose massima per la quale è concessa l'autorizzazione all'immissione in commercio e che sarà utilizzata in pratica»³⁵. Risulta irrilevante, nell'opinione della Corte, il fatto che i dati siano stati prodotti attraverso studi di laboratorio³⁶. Quello che rileva è che tali dati siano riferibili a quelle emissioni che ragionevolmente verranno effettuate da chi utilizzerà tale prodotto a partire dal momento in cui esso verrà autorizzato, e in conformità alle modalità di uso prescritte nell'autorizzazione stessa. In tal senso la nozione di informazione ambientale relativa a emissioni «dev'essere interpretata nel senso che comprende, in particolare, le indicazioni relative alla natura, alla composizione, alla quantità, alla data e al luogo delle emissioni effettive e prevedibili, in siffatte condizioni, di detto prodotto o di detta sostanza»³⁷.

Se, da un lato, i dati desunti da test di laboratorio effettuati per valutare le conseguenze di un uso non ipotetico di un prodotto destinato ad essere disperso sono da considerare informazioni ambientali relative a emissioni nell'ambiente, tale nozione però non può, dall'altro lato, «includere qualsiasi informazione che presenti un qualsiasi nesso, ancorché diretto, con le emissioni nell'ambiente». Con questa statuizione la Corte revisiona il principio contenuto nella sentenza del Tribunale di I grado. Il criterio estensivo adottato dal Tribunale «priverebbe (...) di ogni effetto utile la possibilità per le istituzioni, prevista all'art. 4, par. 2, primo trattino, del reg. n. 1049/2001, di negare la divulgazione di informazioni ambientali» per tutelare l'interesse commerciale del privato e «comprometterebbe l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha inteso garantire tra l'obiettivo di trasparenza e la tutela di detti interessi»³⁸. Non è quindi sufficiente che il dato presenti un nesso, anche se diretto, con l'emissione, affinché l'interesse alla divulgazione prevalga sull'interesse alla tutela della riservatezza di informazioni commerciali. La divulgazione deve essere assicurata solo ove i dati permettano l'individuazione delle sostanze che sono rilasciate o

³³ C-442/2014, p.to 79.

³⁴ C-442/2014, p.to 80.

³⁵ C-442/2014, p.to 88. In termini analoghi la questione viene risolta in C-673/2013, p.ti 74 e 75.

³⁶ C-442/2014, p.to 88.

³⁷ C-673/2013, p.to 63.

³⁸ C-673/2013, p.to 81.

potrebbero esserlo nel corso di un'emissione, nonché il luogo e la data in cui quest'ultima avviene o potrebbe avvenire.

4.3 Le questioni puntualmente sollevate nelle due cause esprimono delle sollecitazioni attraverso le quali si interroga la Corte su quale sia il criterio, ora estensivo, ora restrittivo, in base al quale interpretare sistematicamente la direttiva 2003/4/CE.

Nello specifico si chiede alla Corte, in primo luogo, se la nozione di informazione ambientale debba essere interpretata restrittivamente³⁹, o se essa, in un'accezione estensiva, ricomprenda anche «i dati che offrono una valutazione dello scarico nell'ambiente di un prodotto, delle sue sostanze attive e di altri elementi a seguito dell'uso del prodotto»⁴⁰, nonché quelli che riguardano «i residui derivanti dall'applicazione del prodotto nel test, ad esempio nell'aria o nel terreno, nelle foglie, nel polline o nel nettare di una coltura (che deriva da un seme trattato), nel miele o in organismi non bersaglio»⁴¹.

In secondo luogo si interpella la Corte sull'ambito di applicazione della clausola sulle emissioni. In ragione di tale disposizione l'autorità competente, nell'esercizio di attività vincolata, deve garantire l'accesso a quelle informazioni ambientali riferibili ad emissioni seppur possa pregiudicare l'interesse alla riservatezza commerciale.

La tesi che ravvede la necessità di dare un'interpretazione restrittiva di tale clausola si fonda sull'esigenza di coordinare sistematicamente la direttiva 2003/4/CE con il reg. (CE) 1107/2009. La formulazione data dal legislatore europeo all'art. 63 di detto regolamento testimonierebbe la volontà di introdurre un bilanciamento tra interesse alla divulgazione e interesse alla riservatezza diverso da quello indicato, a suo tempo, dalla direttiva 2003/4/CE. Secondo tale tesi, sostenuta anche dall'Avvocatura generale dell'Unione, l'emanazione dell'art. 63, reg. (CE) 1107/2009 avrebbe comportato una nuova valutazione del «contemperamento effettuato tra i diritti e i principi fondamentali interessati e avrebbe quindi precisato, limitandola, la porta-

³⁹ Tale era la tesi sostenuta dalla Commissione in C-673/2013, in quanto una nozione estensiva avrebbe svuotato «di qualsiasi portata gli interessi di cui all'art. 339 TFUE e all'art. 4, par. 2, primo trattino, del regolamento n. 1049/2001».

⁴⁰ C-442/14. p.to 34, n. 4.

⁴¹ C-442/14 p.to. 34, n. 6. I residui vengono definiti, all'art. 2 del reg. (CE) 1107/2009 come «una o più sostanze, compresi i loro metaboliti e i prodotti risultanti dalla loro degradazione o reazione, presenti nei o sui vegetali, prodotti vegetali, prodotti animali edibili, acqua potabile o altrove nell'ambiente, e derivanti dall'impiego di un prodotto fitosanitario».

ta della clausola sulle emissioni»⁴². A tale conclusioni si dovrebbe giungere in quanto, diversamente, si priverebbe l'art. 63 di un qualsiasi effetto utile. In altre parole la clausola sulle emissioni non potrebbe così trovare applicazione alle informazioni relative alla composizione completa del prodotto fitosanitario e alle impurità della sostanza attiva, dovendo quindi l'autorità competente decidere l'istanza di accesso «sulla base di una valutazione del singolo caso»⁴³. Da tale statuizione non deriverebbe «affatto che i dati ivi menzionati non possano essere qualificati come “informazioni sulle emissioni nell'ambiente” o che tali dati non possano mai essere divulgati in applicazione di tale direttiva»⁴⁴. L'esistenza di un pregiudizio che rende l'interesse alla riservatezza prevalente, o meglio, non necessariamente recessivo rispetto all'interesse alla divulgazione di informazioni relative a emissioni in ambiente verrebbe quindi presunto in termini relativi. L'autorità competente potrebbe concedere quindi discrezionalmente l'accesso a quelle informazioni menzionate nell'art. 63 del reg. (CE) 1107/2009, in via di principio riservate, se esse fossero relative a emissioni nell'ambiente o se sussistesse in concreto un altro interesse pubblico prevalente che giustificasse tale divulgazione. Tale tesi quindi non incide sul criterio di individuazione delle informazioni che dovrebbero essere qualificate come informazioni ambientali relative ad un'emissione nell'ambiente, ma rileva uno status particolare che dovrebbe essere riconosciuto ad alcune informazioni, quali quelle menzionate nell'art. 63 del reg. (CE) 1107/2009, che, pur a fronte dell'attinenza rispetto ad un'emissione, dovrebbero essere mantenute, anche se non necessariamente, riservate. Ciò in quanto queste informazioni «permettono di ricostruire il procedimento di produzione e facilitano così la contraffazione»⁴⁵.

La risposta a tali quesiti viene data dalla Corte ricorrendo a un criterio funzionale⁴⁶. La divulgazione delle informazioni ambientali, prescritta dalla

⁴² C-442/14, Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, p.to 95.

⁴³ C-442/14, Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, p.to 97.

⁴⁴ C-442/14, Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, p.to 101.

⁴⁵ C-442/14, Conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, p.to 96.

⁴⁶ Come sottolineato in dottrina, l'istituto dell'accesso all'informazione ambientale «sembra riconoscere implicitamente la partecipazione del pubblico come un elemento fondamentale nei processi decisionali riguardanti l'ambiente, indirizzandosi verso un loro diretto coinvolgimento nell'adozione di tutte quelle decisioni politiche che si traducono in interventi nel territorio e sull'ambiente» (A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, p. 195; in termini analoghi C. SCIANCALEPORE, *I limiti al diritto di accesso all'informazione ambientale tra interpretazione della Corte di giustizia e ordinamento interno*, in *Dir. giur. agr., alim. e amb.*, 2012, 11, p. 685). L'accesso, inoltre, permette «una migliore e più efficiente tutela preventiva

direttiva 2003/4/CE, è giustificata in quanto si deve permettere al pubblico non solo «di conoscere quanto effettivamente rilasciato nell'ambiente oppure quanto sarà prevedibilmente rilasciato in condizioni normali o reali di utilizzo del prodotto o della sostanza in questione»⁴⁷, ma anche «di controllare se sia corretta la valutazione delle emissioni effettive o prevedibili, sulla cui base l'autorità competente ha autorizzato il prodotto o la sostanza in questione, nonché i dati relativi agli effetti di tali emissioni sull'ambiente»⁴⁸.

Un'interpretazione restrittiva della nozione di informazione relativa ad un'emissione nell'ambiente risulterebbe incompatibile con le finalità che sottendono la disciplina comunitaria riferibile all'accesso alle informazioni ambientali. Devono essere quindi divulgate, su richiesta, tutte le informazioni che attengono non solo alle emissioni in sé, comprese quelle sulla quantità e qualità di residui⁴⁹, ma anche quelle che riguardano gli effetti che

in materia ambientale (G. GARZIA, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Rimini, 1998, p. 199). Tale profilo sostanziale, relativo ad una tutela sostanziale del bene giuridico ambiente, è stato in parte smentito dalla Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto come la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali sia riconducibile all'esercizio di una competenza statale esclusiva fondata non sull'art. 117, 2° comma, lett. s), bensì sull'art. 117, 2° comma, lett. m), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Sul punto si veda A. SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, p. 201.

⁴⁷ C-673/2013, p.to 79.

⁴⁸ C-673/2013, p.to 80. Tale profilo è valorizzato nella giurisprudenza amministrativa nazionale, che ha individuato nell'accesso all'informazione ambientale il mezzo per l'esercizio di «un controllo sociale diffuso» ora «sulla qualità dell'ambiente» (TAR Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n. 397, in *Riv. giur. amb.*, 2000, pp. 347 ss.), ora «sugli atti delle autorità pubbliche comunque incidenti sul bene tutelato» (TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 27 aprile 2005, n. 652, in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 1053 ss.).

⁴⁹ Sulla qualificazione dei dati contenuti in studi sui residui quali informazioni ambientali, si era già pronunciata la Corte in senso affermativo in C-266/09, ampiamente ripresa nelle sentenze in commento. La vicenda riguardava l'istanza di accesso a studi presentati nell'ambito di un procedimento volto a stabilire la quantità massima consentita di residui su prodotti alimentari. L'opinione della Corte aderisce alla tesi espressa dall'Avvocatura generale dell'Unione, seppur sulla base di un percorso meno articolato. Nell'opinione dell'avvocato Juliane Kokott, le informazioni sui residui non sarebbero informazioni ambientali per il solo motivo che esse rappresentano ciò che rimane di una sostanza rilasciata nell'ambiente. Non ritenendo l'argomentazione dirimente, l'Avvocatura ha affermato che tali dati dovrebbero essere considerati informazioni ambientali in quanto concernenti: lo stato delle colture agrarie, quale elemento che compone l'ambiente, *ex art. 2, n. 1, lett. a)*, direttiva 2003/4 (cfr. C-266/09, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 60); un provvedimento amministrativo che incide o può incidere sull'ambiente *ex art. 2, n. 1, lett. c)*, direttiva 2003/4 (cfr. C-266/09, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 71); un rischio per la contaminazione

tali emissioni producono, tra cui per esempio i danni procurati a organismi non bersaglio, nonché le informazioni relative alla valutazione di tali effetti.

Allo stesso modo un'interpretazione del rapporto tra il reg. (CE) 1107/2009 e la direttiva 2003/4/CE che, ridefinendo i termini della clausola sulle emissioni, rendesse accessibili, a discrezione dell'autorità competente, informazioni sulle sostanze che verranno successivamente disperse nell'ambiente, quali le impurità presenti nei lotti di fabbricazione di prodotti fitosanitari, precluderebbe il raggiungimento delle finalità sottese alla direttiva⁵⁰.

4.4 Una questione sollevata nell'ambito di C-442/2014 riguarda il modo in cui il reg. (CE) 1107/2009 – e la disciplina delle modalità con le quali un operatore economico può chiedere, ai sensi del relativo art. 7, che alcune informazioni siano mantenute riservate – possa influire sull'interpretazione della direttiva 2003/4/CE.

L'apposizione di una clausola di riservatezza, ai sensi del reg. (CE) 1107/2009, segue una specifica richiesta su istanza di parte, previa produzione di «una prova verificabile a dimostrazione del fatto che la divulgazione delle informazioni potrebbe nuocere ai loro interessi commerciali»⁵¹.

Risulta da accertare se il mancato esercizio della facoltà grazie alla quale il privato può chiedere che rimangano riservate le informazioni contenute in fascicoli presentati possa influire sul procedimento che ha ad oggetto un'istanza di accesso ad informazioni ambientali detenute dalla pubblica amministrazione.

Nel caso in specie, la titolare dell'autorizzazione non aveva esercitato tale facoltà. La questione posta all'attenzione della Corte verte sulle conseguenze che seguono al mancato esercizio di tale facoltà in sede di procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio. Si profila l'ipotesi per la quale tale fatto renda automaticamente recessivo l'interesse alla riser-

della catena alimentare e quindi per la sicurezza umana, *ex art. 2, n. 1, lett. f)*, direttiva 2003/4 (cfr. C-266/09, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 49). Nelle conclusioni dell'Avvocato, tale ultima argomentazione appare quella dirimente (cfr. C-266/09, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 72).

⁵⁰ Se non è possibile interpretare la direttiva 2003/4/CE alla luce del reg. (CE) 1107/2009, appare corretta, invece, l'operazione inversa. Come la Corte ha avuto modo di statuire in C-266/09, p.ti 50 e 51, seppur con riferimento al rapporto tra la medesima direttiva e la direttiva 91/414 che è stata sostituita dal regolamento del 2009, la clausola sulle emissioni è parametro per valutare una richiesta di riservatezza avanzata ai sensi di art. 7, par. 3, reg. 1107/2009.

⁵¹ Art. 63, reg. (CE) 1107/2009.

vatezza commerciale tutelato, in astratto, anche dalla direttiva sull'accesso all'informazione ambientale, ma che non dovrebbe però essere concretamente protetto a fronte della precedente inerzia del titolare. Si precluderebbe, quindi, alla pubblica amministrazione di tutelare, *ex officio*, un interesse privato che lo stesso titolare non ha ritenuto meritevole di protezione.

Partendo dalla clausola di riserva del reg. (CE) 1107/2009 che fa salva la applicazione della direttiva 2003/4/CE, la Corte statuisce che proprio tale direttiva «non subordina [la possibilità di negare un accesso che possa pregiudicare interessi commerciali] alla presentazione di una domanda di trattamento riservato precedente alla proposizione della richiesta di divulgazione»⁵². A fronte di tale presupposto, una richiesta di accesso alle informazioni ambientali richiesto sulla base della direttiva 2003/4/CE deve essere accolta o respinta prescindendo dal fatto che il titolare dell'autorizzazione abbia o meno richiesto l'apposizione di una clausola di riservatezza *ex reg.* (CE) 1107/2009.

4.5 Uno dei profili sollevati nel corso delle cause in commento riguarda la conformità della disciplina sull'accesso rispetto allo standard internazionale di tutela offerto alla libertà di impresa e al diritto di proprietà dagli Accordi TRIPS nonché dagli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'obbligo di divulgare le informazioni relative a emissioni in ambiente coperte da diritti di proprietà intellettuale rappresenterebbe un ingiustificato *vulnus* a diritti fondamentali.

Il punto è affrontato dalla Corte nella sola causa C-442/14, essendo in C-673/2013 rimessa al Tribunale che dovrà statuire sulla vicenda sulla base delle indicazioni date dalla Corte di giustizia nel cassare la sentenza impugnata.

La questione viene risolta dalla Corte che statuisce la conformità della disposizione comunitaria rispetto ai parametri invocati. L'operazione di bilanciamento svolta dal legislatore europeo è stata compiuta «sulla base del margine discrezionale di cui [esso] dispone»⁵³. Alla luce dell'esigenza di garantire gli obiettivi perseguiti, la compressione dei diritti e delle libertà invocati quali parametri per valutare la direttiva risulta quindi legittima.

5. Con le sentenze in commento la Corte di giustizia ha consolidato un orientamento che interpreta la direttiva 2003/4/CE alla luce di un ap-

⁵² C-442/14, p.to 46. Della medesima opinione l'Avvocatura generale dell'Unione, cfr. C-442/14, Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, p.to 45.

⁵³ C-442/2014, p.to 99.

proccio estensivo⁵⁴. Il criterio utilizzato dalla Corte può definirsi di natura funzionale. Due sono le principali finalità che essa riconosce nelle cause in commento all'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali: garantire da un lato la conoscibilità non solo della qualità e della quantità delle sostanze che sono o saranno ragionevolmente emesse nell'ambiente, ma anche dell'impatto da esse prodotto; assicurare, dall'altro lato, l'accessibilità dei dati sui quali le autorità competenti hanno deciso di autorizzare l'immissione in commercio e l'uso di sostanze che verranno disperse nell'ambiente.

Questi sono i presupposti che legittimano una nozione estensiva di informazione ambientale relative ad emissione, in cui vengono incluse non solo quelle quantitative relative alle dispersioni effettuate, bensì anche i dati qualitativi che attengono alla valutazione degli effetti che il rilascio di dette sostanze può o potrebbe causare. Allo stesso modo pare corretta quell'interpretazione estensiva che riconduce alla nozione di informazione relative a emissioni i dati elaborati per mezzo di studi di laboratorio, nonostante prescindano da una dispersione materiale nell'ambiente.

Se in termini astratti tale approccio estensivo è stato confermato, esso ha trovato, forse per la prima volta, un certo contenimento. Nel riformare la sentenza del Tribunale di I grado, infatti, la Corte ha subordinato l'accesso alle informazioni ambientali ad un vincolo di pertinenza coerente con la funzione svolta sistematicamente dall'istituto. Tale criterio di pertinenza, individuato dal Tribunale in un vincolo «sufficientemente diretto» dell'informazione rispetto ad un'emissione in ambiente, è risultato troppo vago. Ai sensi di detto principio, statuito dal Tribunale, potrebbero essere considerate oggetto di una divulgazione obbligata, ai sensi della clausola sulle emissioni, informazioni relative a chi ha svolto tali attività, per esempio, o, per altro verso, se è vero che le informazioni ottenute in laboratorio sono da considerare informazioni relative a emissioni, anche la localizzazione dei laboratori stessi. Tale principio è stato riformato per inibire l'accesso a informazioni irrilevanti alla luce della funzione assunta dall'istituto e che si sostanzia nella possibilità di avere conoscenza della natura delle sostanze emesse, e di verificare la correttezza tanto dei fatti assunti dall'autorità competente per emanare un provvedimento autorizzatorio, quanto del percorso logico-motivazionale da essa svolto per giungere a tale determinazione.

⁵⁴ Tale approccio estensivo si è tradotto in «un'interpretazione restrittiva delle cause di esclusione del diritto di accesso previste alle normative interne, in modo da non limitare ingiustificatamente il controllo sociale diffuso sul bene ambiente oggetto di tutela» (A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Bari, 2012, pp. 236-237).

Nella mia opinione vi sono alcuni profili critici che emergono dalle massime delle sentenze commentate.

In primo luogo il ragionamento operato dalla Corte può essere sottoposto a due critiche nel momento in cui limita l'accessibilità alle informazioni riguardanti solo le emissioni non ipotetiche e conformi alle condizioni di utilizzo prescritte nella autorizzazione.

Da un lato si impedisce di conoscere le conseguenze relative ad un uso non conforme a quanto statuito nell'autorizzazione. Sarebbe ragionevole rendere accessibili le informazioni relative anche ad un abuso del prodotto destinato ad essere emesso in ambiente, in quanto tale circostanza, potendosi verificare, deve poter essere valutata dal pubblico.

Dall'altro lato non si permette al pubblico di conoscere in che misura le autorità competenti abbiano correttamente considerato i rischi connessi ad un abuso del prodotto. La valutazione svolta sulle conseguenze di un uso non conforme dovrebbe essere conoscibile⁵⁵. Sotto questo profilo pare irragionevole l'approccio restrittivo adottato dalla Corte.

In secondo luogo rimane un dubbio sull'interpretazione delle parole usate dalla Corte nel rinviare al Tribunale di I grado le vicende relative a C-442/2014. Dalla statuizione per la quale «devono essere divulgati solo i dati pertinenti che possono essere estratti dalla fonte di informazione riguardanti le emissioni nell'ambiente, ove sia possibile dissociare tali dati dalle altre informazioni contenute nella suddetta fonte»⁵⁶, si potrebbe desumere una condizione a cui viene di fatto subordinata l'applicazione della clausola sulle emissioni. Il dubbio, pur logicamente indotto dalla formulazione letterale, non può che essere fugato alla luce delle precedenti statuizioni della Corte. Ove sia impossibile isolare le informazioni ambientali relative a emissioni, risulta sistematicamente obbligata l'accessibilità dell'intera fonte, pregiudicando la riservatezza di quei dati che, pur non dovendo essere di per sé divulgati, diverranno accessibili per dare concreta applicazione alla prevalenza dell'interesse pubblico alla conoscibilità tanto dell'impatto ambientale esercitato dalla dispersione in ambiente di una sostanza, quanto dei presupposti assunti dall'autorità competente per autorizzarne uso.

⁵⁵ In caso contrario, infatti, verrebbe smentito il principio generale assunto dalla Corte per il quale occorre «includere nella nozione di «informazioni [riguardanti] emissioni nell'ambiente» le informazioni che consentono al pubblico di controllare se sia corretta la valutazione (...) sulla cui base l'autorità competente ha autorizzato il prodotto o la sostanza in questione» (C-442/2014, p.to 80).

⁵⁶ C-442/2014, p.to 107, n. 3.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

MASO CHIUSO

CORTE COSTITUZIONALE, 14 luglio 2017, n. 193, Pres. GROSSI, Est. CAROSI.

Regione - Regione Trentin-Alto Adige - Ordinamento dei masi chiusi - Successione legittima - Preferenza per gli eredi maschi - Illegittimità costituzionale.

L'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 25 luglio 1978 n. 33 ("Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi") e successive modificazioni è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine (1).

(Omissis).

FATTO. – 1. Nel corso di un giudizio per la determinazione dell'assuntore del maso chiuso e del prezzo di assunzione ai sensi dell'art. 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 ("Legge sui masi chiusi") il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento all'art. 3, 1° comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 ("Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge prov. 9 novembre 1974, n. 22"), trasfuso nell'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 ("Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi"), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 ("Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi"), nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1 Il rimettente, investito del ricorso di A.R., premette in fatto che l'originario proprietario del maso chiuso "Sarganthof", sito in Novacella/Varna (BZ), era deceduto *ab intestato* il 12 agosto 2001, lasciando due figli naturali: la ricorrente A.R., nata il 26 luglio 1979, e M.L., nato il 21 gennaio 1995; che, in base ai certificati ereditari del 2 febbraio 2005, i figli erano stati intavolati quali proprietari per la metà indivisa del maso; che la ricorrente aveva interesse ad essere dichiarata assuntrice del maso; che al momento dell'apertura della successione vigeva l'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, che riproduceva l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, in base al quale, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferen-

za spettava ai maschi rispetto alle femmine, mentre tra gli appartenenti allo stesso sesso era preferito il più anziano; che tale norma era stata sostituita con la legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, entrata in vigore il 26 dicembre 2001; che, secondo la ricorrente, la norma previgente, applicabile al caso di specie, era costituzionalmente illegittima, essendo discriminatoria nei confronti delle donne; che la ricorrente esponeva di aver trascorso gran parte della sua vita sul maso in questione, mentre il fratello unilaterale vi aveva trascorso solamente quattro anni; che la ricorrente fin da giovane riteneva di poter assumere il maso, essendo la persona più idonea e di aver studiato giurisprudenza mantenendosi da sola.

Prevvia disapplicazione del citato art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, ovvero previa declaratoria di incostituzionalità di tale norma, la ricorrente ha chiesto di essere dichiarata assuntrice del maso "Sarganthof", e di fissarsi il prezzo di detta assunzione.

Costituitosi in giudizio, il convenuto ha chiesto, in via riconvenzionale, previo rigetto dell'istanza di declaratoria di incostituzionalità della norma citata, di accertare il proprio diritto di assunzione del maso, affermando di avere vissuto sul maso insieme alla madre ed al padre, dal febbraio 1997 fino a poco prima della morte di costui; che era desiderio del padre designarlo come assuntore del maso; di aver conseguito il diploma alla scuola agraria finalizzato alla conduzione di un'azienda agricola.

1.2 Ai fini della rilevanza, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione, in virtù degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che prevedono che una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione. Tale principio risulta, peraltro, codificato nel diritto internazionale privato dall'art. 46, comma 1°, della legge 31 maggio 1995, n. 218 ("Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato"), secondo cui le successioni per causa di morte sono regolate dalla legge nazionale del *de cuius* al momento della morte, nonché dall'art. 23 delle medesime disposizioni sulla legge in generale, collocato nel Capo II intitolato "Dell'applicazione della legge in generale".

In tal senso si era già espressa precedentemente anche la giurisprudenza di legittimità, che ha ritenuto applicarsi la normativa vigente alla data di apertura della successione anche se successivamente modificata (*ex multis*, Cass., sez. II civ., sentenza 16 aprile 1981, n. 2305; Cass., sez. III civ., sentenza 2 aprile 1992, n. 4012).

Nella fattispecie in esame, J.L. è deceduto *ab intestato* il 12 agosto 2001 a Salorno (BZ), e quindi pochi mesi prima dell'entrata in vigore della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, con apertura della successione legittima in favore dei suoi due unici eredi, vale a dire i figli, parti in causa nel giudizio *a quo*. Alla data di apertura della successione era, dunque, in vigore l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, trasfuso nell'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come modificato dall'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 5 del 1993, che, per la parte che qui interessa, dispone che: «Tra i chiamati alla successione nello stesso grado ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. Tra gli appartenenti allo stesso sesso è preferito il più anziano».

Il Tribunale rimettente espone che dalle prove assunte è emerso che nessuno dei due figli è cresciuto nel maso e, poiché entrambi i chiamati alla successione rivestono lo stesso grado, quali figli naturali del *de cuius*, la legge provinciale citata imporrebbe l'applicazione del criterio basato sulla preferenza accordata al sesso maschile.

1.3 In punto di non manifesta infondatezza, l'art. 5 della legge prov. n. 33 del 1978, riprodotto nell'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, 1° comma, Cost., violando il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso. Per i chiamati all'assunzione del maso, difatti, tale norma prevede un criterio di preferenza basato esclusivamente sul sesso, operando in modo irragionevole una discriminazione in danno delle donne.

Né sarebbe possibile, secondo il rimettente, operare una interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

DIRITTO. – 1. Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, 1° comma, Cost., dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (“Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22”), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (“Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi”), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (“Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi”), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1 Secondo il rimettente, l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, riprodotto dall'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, 1° comma, Cost., che sancisce il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso. Per i chiamati all'assunzione del maso la disposizione censurata prevederebbe un criterio di preferenza basato sul sesso, operando così una discriminazione irragionevole in danno delle donne. Non sarebbe, peraltro, possibile operare un'interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

2. In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione nel caso in esame il 12 agosto 2001 in virtù degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che prevedono che una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione. Tale principio risulterebbe, peraltro, codificato nell'art. 46, comma 1°, della legge 31 maggio 1995, n. 218 (“Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato”), che ha sostituito l'art. 23 delle disposizioni sulla legge in generale. Sarebbe quindi inapplicabile la successiva legge della Provincia

autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (“Legge sui masi chiusi”), che ha abrogato la preferenza in discussione, alle successioni apertes in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, come quella del giudizio *a quo*: sia in base al principio generale di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), sia in base al fatto che, venendo in rilievo un’ipotesi di successione legittima a causa di morte, al fine di stabilire la disciplina applicabile bisogna fare riferimento a quella vigente al momento della morte del *de cuius*, perché la successione *mortis causa*, per il principio *tempus regit actum*, è disciplinata dalle norme operanti al momento dell’apertura della successione (*ex multis*, Cass., sez. II civ., sentenza 25 maggio 2009, n. 12060; Cass., sez. II civ., sentenza 25 settembre 1998, n. 9636; Cass., sez. II civ., sentenza 11 maggio 2005, n. 9849; Cass., sez. II civ., sentenza 13 aprile 2006, n. 8655).

L’assunto è condivisibile in ragione dell’applicabilità al caso di specie della norma impugnata ancorché abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 in quanto vigente al momento dell’apertura della successione.

3. Per inquadrare la peculiare fattispecie in esame è necessario un breve *excursus* storico-normativo riguardante l’istituto del maso chiuso e la sua introduzione nell’ordinamento italiano.

3.1 Il “maso chiuso” trae origine da antichissime tradizioni diffuse nelle zone alpine orientali, regolate dalla legislazione austriaca fino alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (“Ordinamento dei masi di chiusi nella Provincia di Bolzano”), emanata in virtù dell’attribuzione statutaria della potestà legislativa (esclusiva o primaria) in materia di «ordinamento dei ‘masi chiusi’» (art. 11, n. 8, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante “Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”; e successivamente art. 8, n. 8, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”).

Detto istituto fu «[i]ntrodotto in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l’età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell’11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell’Impero del 1° aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, «concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo». Dopo che il territorio dell’Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l’istituto rimase in vita fino a quando con r.d. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Province la legislazione nazionale. Sennonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell’Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all’istituto. E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l’apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale. È interessante rilevare che già durante l’impero della legislazione austriaca, nonostante l’abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l’istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo. Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione

alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribuì alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative «per le seguenti materie (...) n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei 'masi chiusi' e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini» (sentenza n. 4 del 1956).

In sintesi, prima dell'accesso nel nostro ordinamento, il "maso chiuso" è stato disciplinato dalla legge 12 giugno 1900, n. 47 della Contea Principesca del Tirolo; successivamente fu abolito con r.d. 4 novembre 1928, n. 2325 ("Disposizioni per l'unificazione legislativa nei territori annessi al Regno"), che estese anche all'Alto Adige la legislazione italiana (sopravvivendo peraltro, di fatto, nelle abitudini di vita delle popolazioni altoatesine); infine fu reintrodotta ad opera dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Il susseguirsi di alcune modifiche legislative dopo il formale ripristino ha reso necessaria l'emanazione del decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8 ("Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano"), attraverso la procedura di cui all'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 dicembre 1959, n. 10 ("Norme modificatrici, interpretative ed integrative delle leggi provinciali 29 marzo 1954, n. 1 e 2 settembre 1954, n. 2 contenenti le norme fondamentali sull'ordinamento dei masi chiusi").

A seguito delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 novembre 1974, n. 22 ("Emendamenti, integrazione ed ulteriore finanziamento alla legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4 - Provvedimenti di assistenza creditizia a coltivatori diretti assuntori di masi chiusi") e dalla legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 fu poi compilato un nuovo testo unico, approvato con d.P.G.P. n. 32 del 1978.

Nuove modifiche furono apportate dalle leggi provinciali 26 marzo 1982, n. 10 ("Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico") e 24 febbraio 1993, n. 5 ("Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi").

Oggi l'istituto è disciplinato dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, che ne ha mantenuto la struttura ed i principi ispiratori, rivisitandolo in più punti, ed in particolare – per quel che qui interessa – rimodulando i criteri di successione ed assunzione del maso. In tale contesto è stata eliminata la prevalenza della linea maschile su quella femminile.

3.2 Dall'illustrata evoluzione normativa si evince che i caratteri originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico-funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (Anerbe), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso.

In definitiva, l'analisi delle norme succedutesi nel tempo fino alla vigente legge provinciale n. 17 del 2001 consente di affermare la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella "assunzione" del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto.

Al contrario, alcune modalità normative poste originariamente a corredo del peculiare istituto sono state progressivamente superate: tra queste va senz'altro ricordata la regola di devoluzione del maso chiuso per successione a causa di morte in vigore fino al 2001, la quale seguiva i criteri della prelazione maschile e del maggiorascato, dal momento che il fondo veniva attribuito, allo scopo di evitarne il frazionamento, ad un unico erede, con prevalenza della linea maschile su quella femminile. L'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come successivamente abrogato dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, prevedeva per la successione legittima il seguente ordine: 1) discendenti del *de cuius* ed a questi equiparati che siano cresciuti o che crescono e risiedono nel maso; 2) discendenti delle persone indicate al punto 1; 3) il coniuge; 4) gli ascendenti; 5) i fratelli e le sorelle; 6) i discendenti di fratelli e sorelle; 7) i parenti più prossimi non oltre il sesto grado.

La prevalenza della linea maschile era affermata esplicitamente riguardo alla successione legittima dall'art. 18, comma 2°, che stabiliva la preferenza tra i chiamati a favore dei maschi e, con riferimento alla successione per rappresentazione, dal successivo comma 6°, in base al quale «i discendenti di figli premorti sono preferiti ai discendenti di figlie premorte».

Successivamente, la novella del 2001 ha previsto, in caso di successione *ab intestato*, che gli eredi legittimi possono trovare un accordo sulla designazione dell'unico assuntore e/o sul prezzo di assunzione (artt. 14, 1° comma, e 20, 1° comma); in mancanza di accordo, l'unico assuntore è determinato dall'autorità giudiziaria. Non è più riconosciuta alcuna preferenza alla linea maschile rispetto a quella femminile. La preferenza è invece accordata ai coeredi che crescono o sono cresciuti nel maso, e, tra di essi, a coloro che nei due anni antecedenti all'apertura della successione hanno partecipato abitualmente alla conduzione e alla coltivazione del maso, e, tra di essi, a coloro che sono in possesso di un diploma di una scuola professionale ad indirizzo agrario o di economia domestica riconosciuta dallo Stato o dalla Provincia, o di un'altra adeguata formazione riconosciuta dalla Provincia con l'apposito regolamento di esecuzione della Giunta provinciale di cui all'art. 49, 2° comma, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001. È inoltre previsto, come criterio residuale, rispetto ad ulteriori regole preferenziali, che l'autorità giudiziaria, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, scelga colui che dimostri di possedere i migliori requisiti per la diretta conduzione del maso chiuso (art. 14, 2° comma).

4. Alla luce del descritto contesto normativo, occorre verificare se l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, oggi abrogato dalla sopravvenuta legge n. 17 del 2001, ma applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* in quanto vigente al momento dell'apertura della successione, sia in contrasto con l'art. 3, 1° comma, Cost., nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

4.1 La questione è fondata.

Questa Corte non ignora che, con propria precedente pronunzia n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, fu ritenuto che il contestato criterio di preferenza non collidesse con i principî generali dell'ordinamento giuridico, stabiliti nel codice civile in materia di successione legittima e divisione ereditaria e richiamati dall'art. 11 dello statuto speciale, adottato con la legge cost. n. 5 del 1948, né con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost.

Detta pronuncia seguiva la linea interpretativa già tracciata dalla precedente sentenza n. 4 del 1956, secondo cui il legislatore costituzionale ritenne di introdurre nell'ordinamento nazionale questo istituto perché fortemente espressivo della tradizione sudtirolese. Tale istituto, non trovando «precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel r.d. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò [temporaneamente] di avere formalmente vita» (sentenza n. 4 del 1956).

In tale contesto si ebbe ad affermare che «le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina», giustificavano la preferenza per il primogenito maschio prevista dagli artt. 16 e 18 dell'allora legge provinciale vigente. Ciò «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante» secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare «meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito» (sentenza n. 40 del 1957).

E sono proprio tali conclusioni in tema di preferenza maschile che in questa sede devono essere superate.

La fattispecie all'esame di questa Corte si inquadra in una particolare ipotesi normativa in cui è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione, anche alla luce delle evidenze storiche che registrano il fallimento del precedente tentativo del legislatore statale del 1928 di trasformare il regime giuridico dei masi con un atto di imperio. L'evoluzione dell'antica usanza sudtirolese in un peculiare istituto giuridico dell'ordinamento italiano trova la sua corrispondenza nei perduranti bisogni ed esigenze di una collettività locale che si è attribuita tali regole *ab immemorabili*.

D'altronde, la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale) costituisce fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale, tanto più significativo in quanto di questo istituto prestatuale è stata più volte messa in dubbio la compatibilità rispetto all'ordinamento civile italiano, con il quale tuttavia convive da sempre nel limitato ambito territoriale della sua operatività.

Ciò non toglie che l'ordinamento del maso chiuso non possa contenere specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre – come nel caso in esame – ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali.

Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire – come la disposizione impugnata – incompatibili con l'ordinamento nazionale e – conseguentemente – suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole.

Sotto tale profilo va, peraltro, osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principî dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna.

4.2 In tale prospettiva, l'orientamento risalente non può essere oggi condiviso alla luce del principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi all'esame della presente questione.

L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la richiamata sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e – quel che qui più interessa – della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso, la quale risulta quindi in contrasto con l'art. 3 Cost.

Dette regole, non a caso abrogate dalla legge prov. n. 17 del 2001, fanno capo ad un contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna – si possono citare, tra le più importanti, le leggi 9 febbraio 1963, n. 66 (“Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni”); 19 maggio 1975, n. 151 (“Riforma del diritto di famiglia”) e 9 dicembre 1977, n. 903 (“Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro”) – hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento.

4.3 D'altronde, già in passato, relativamente a questioni di minore rilevanza della presente, questa Corte aveva ritenuto, in alcuni casi, compatibili e, in altri, viziate e non più rispondenti alla *ratio* originaria, alcune norme che, rispettivamente, erano state introdotte o facevano parte dell'ordinamento del maso chiuso.

Così, per quanto riguarda l'introduzione di nuove norme, ebbe a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 8, n. 8), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (“Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”) – dell'art. 35, comma 2°, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (“Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999”), come sostituito dall'art. 22, comma 1°, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”), che inseriva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (“Norme sui contratti agrari”), per chi intendesse proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi.

In quella sede fu precisato «che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia fun-

zionale 'alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità' (sentenza n. 340 del 1996) [cosicché] ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall'altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione», per cui, applicando «i suddetti principî anche alla fattispecie ora all'esame di questa Corte, si rileva che la disposizione oggetto di censura (...) non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell'istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica»; pertanto «gli ambiti di competenza legislativa provinciale risultano, per come sopra dimostrato, inviolati dalla norma censurata» (sentenza n. 173 del 2010).

Per quanto concerne la sopravvenuta non conformità a Costituzione, fu dichiarata l'illegittimità – in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 30 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, nella parte in cui non prevedeva che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso in un procedimento di esecuzione forzata l'assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. In quella sede è stato chiarito, tra l'altro, che la norma scrutinata, se era in origine giustificata da una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore, non era più assistita da «una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.» (sentenza n. 505 del 1988).

5. L'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

Per questi motivi

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 ("Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge prov. 9 novembre 1974, n. 22"), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 ("Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi"), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 ("Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi"), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

(*Omissis*).

(1) **I caratteri storici del “maso chiuso” e l’evoluzione nella dinamica costituzionale di un istituto vivo nella realtà sociale.**

1. La pronuncia in epigrafe¹ si iscrive nel quadro delle decisioni con cui, assai di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire su alcune forme di appropriazione e di godimento di beni presenti nell’esperienza giuridica e nella realtà sociale italiane che si prospettano come “altre”² rispetto al modello tuttora dominante della moderna proprietà privata individuale. In particolare, dopo le decisioni di sicuro rilievo in materia di “usi civici”, di cui alle decisioni n. 210 del 2014 e alla n. 103 del 2017³, questa volta è stato l’istituto del maso chiuso al centro dell’attenzione della Consulta.

Il collegamento qui prospettato tra queste decisioni non è arbitrario. Infatti, al di là delle indubbie convergenze che possono cogliersi tra la ricca e variegata varietà di situazioni giuridiche racchiuse nella formula “usi civici” di cui alla legge del 1927 n. 1766 ed i masi chiusi, entrambi riflettenti la presenza di diritti collettivi (sia pure tarati su distinte comunità, quella familiare e quella di un più ampio respiro sociale) e dunque riconducibili a quell’“arcipelago della convivialità” di cui ha più volte parlato I. Illich⁴, nel caso specifico della legislazione adottata dalla Provincia di Bolzano, di cui si occupa la sentenza in epigrafe, esiste *ab origine* uno stretto intreccio anche disciplinare tra la presenza di usi civici nel territorio altoatesino e la persistenza di strutture fondiarie ed aziendali organizzate e gestite in termini appunto di “maso chiuso”⁵.

¹ Per un primo commento si v. E. GABRIELLI, *La tutela “costituzionale” dell’erede del maso chiuso*, Nota a Corte cost. 14 luglio 2017 n. 193, in *Giur. it.*, 2017, p. 1782 ss. nonché LONGO, *Maso chiuso. Tempo, pluralismo ed eguaglianza in Corte cost. 193/2017*, in *Federalismi.it*.

² È d’obbligo, qui, il riferimento alla lontana finissima indagine storica condotta sulle proprietà collettive da P. GROSSI, *“Un altro modo di possedere”. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, che ha rilanciato, non solo in Italia, la riflessione su un tema tornato oggi di straordinaria attualità sì da far legittimamente e correttamente sostenere che “la materia degli assetti fondiari collettivi sia ben lungi dal rappresentare un retaggio di economie e strutture sociali superate, bensì costituisca un banco di prova attuale ed utilissimo per elaborare e proporre alternative credibili sia allo stato sia al mercato” (così F. MARINELLI, *Presentazione della seconda edizione di Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2013, spec. p. XIV). A riprova di ciò va segnalata l’approvazione definitiva, della legge 20 novembre 2017, n. 168, la prima a livello nazionale intervenuta dopo l’entrata in vigore della Costituzione, avente ad oggetto appunto i domini collettivi ed i beni collettivi. Nel significativo *incipit* dell’art. 1 di questa legge si afferma, con un consapevole solennità, che: «In attuazione degli artt. 2, 9, 42, 2° comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie».

³ Su entrambe le sentenze si rinvia rispettivamente ai nostri commenti *Gli usi civici ed i “beni comuni”: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, 2014, II, p. 291 ss. e *La Corte costituzionale e la “sclassificazione dei beni civici: una felice messa a punto della decisione 11 maggio 2017 n. 103*, *ivi*, 2017, II, p. 91 ss.

⁴ Il riferimento nel testo è al lavoro di ILLICH, *Gender. Per una critica storica dell’uguaglianza*, 2016, Milano, p. 15 ss. che riprende una espressione di André Gorz. È utile rammentare che nella riflessione di Illich, a proposito dei *commons*, si utilizza, anche nel testo originario e non soltanto in riferimento all’esperienza italiana, il termine “usi civici” nell’accezione riferibile ai beni a fruizione collettiva.

⁵ Si considerino, al riguardo, tanto la legge prov. di Bolzano 7 gennaio 1959, n. 2 sul riordinamento delle associazioni agrarie (interessenze, vicinie, comunità agrarie etc.) per l’esercizio

A proposito di questo istituto di tradizione germanica è sufficiente, ai nostri fini, richiamarne la sintetica illustrazione presente nella prima pronuncia della Corte costituzionale che se ne è occupata, la decisione 25 giugno 1956 n. 4 a firma di Ambrosini, secondo cui «si tratta di un istituto con caratteristiche tutte particolari, come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della 'assunzione' di esso fondo come 'maso chiuso' da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto»⁶. Più precisamente, secondo lo speciale ordinamento dei masi chiusi, disciplinato da legge provinciale di Bolzano in base alla competenza attribuita alla Provincia dall'art. 11, n. 8, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in sede di divisione ereditaria, le aziende agricole costituite in maso chiuso sono ritenute unità indivisibili e non possono essere assegnate che ad un unico erede o legatario, designato, in caso di successione legittima, secondo un ordine di precedenza fissato dalla legge, e che diviene l'«assuntore» del maso. Inoltre, il valore o prezzo di assunzione, di cui l'assuntore diviene debitore nei confronti della massa ereditaria, è determinato «in base al valore di reddito dell'azienda, salvo che non sia determinato dal *de cuius* o che gli interessati non addividengano ad un accordo»⁷.

dei «diritti sulle terre comuni» quanto la puntuale analisi di questa legge che si rinviene nella fine motivazione di Corte cost. 8 giugno 1963, n. 87 (relatore Cassandro) su cui v. *infra*. Per altro verso, la compresenza degli usi civici nei territori in cui esistono i masi è altresì oggi attestata dalla legge provinciale 28 novembre 2001, n. 171, sui masi chiusi il cui art. 12, a proposito delle pertinenze del maso, richiama espressamente gli usi civici.

Del resto, l'interrelazione tra entrambi i fenomeni storicamente emersa in quel territorio si rinviene *in apicibus* nella previsione fondamentale di ordine costituzionale presente nello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige il cui art. 11, n. 7 e n. 8, conferisce alla Province di Trento e Bolzano la competenza legislativa primaria in materia di «usi civici» e di «ordinamento dei 'masi chiusi' e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini», sempre che «in armonia con la Costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico- sociali della Repubblica» (così l'art. 4 del medesimo Statuto).

Sulla ricchezza e varietà degli assetti fondiari collettivi nelle alte valli alpine si v. il recente contributo di M. MAZZA, *Itinerari di ricerca sugli assetti fondiari collettivi: dal (micro-)caso dei Walser alla (macro-)prospettiva della comparazione giuridica intersistemica (e interculturale)*, in M. COSULICH e G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Quaderni della Fac. di Giurisprudenza Univ. di Trento, 2014, p. 57 ss.

⁶ Sui masi chiusi si è accumulata nel tempo una ampia letteratura: per una recente ricognizione si rinvia per tutti a PETRELLI (a cura di), *Formulario notarile commentato*, Milano, 2011, p. 1834 ss.

⁷ Come si legge nella sentenza della Corte cost. n. 505 del 1988, a firma di Mengoni, «il maso chiuso si trasmette *recta via* dal *de cuius* all'assuntore: la legge lo separa dall'eredità e lo fa oggetto di una successione (anomala) a titolo particolare (c.d. assunzione del maso). Corrispondentemente si produce un effetto di surrogazione reale, per cui in luogo del maso entra nella massa *dividenda*, sotto forma di un'obbligazione pecuniaria dell'assuntore, il prezzo di assunzione fissato ai sensi dell'art. 25. Ciò significa che, in ordine al maso, la divisione ereditaria non è una divisione per equivalente nel senso tecnico dell'art. 720 cod. civ. (cioè una divisione avente per oggetto l'immobile, attuata mediante assegnazione per intero del bene alla porzione di uno dei coeredi e costituzione in favore degli altri di un diritto di conguaglio), bensì è una divisione avente per oggetto il valore di reddito del maso, tradotto in una obbligazione di somma determinata 'posta a carico dell'assuntore' (art. 26 t.u. cit.)». Nel senso che il maso non rientra nella comunione ereditaria si era espressa anche la dottrina prevalente: si v. per tutti DE NOVA, *Il principio di*

Ciò detto, va subito precisato che il peculiare rilievo della sentenza che qui si esamina non consiste tanto nel risultato cui è pervenuta, più volte auspicato dalla dottrina, quanto nella motivazione che ne è alla base e sulla quale mette conto soffermarsi.

Invero, in ordine al risultato, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge, la sentenza ha in concreto rimosso la disparità di trattamento che tradizionalmente, per via del privilegio assicurato ai familiari di sesso maschile, hanno sofferto le donne in occasione della scelta del successore *ab intestato* della titolarità e reggenza del maso chiuso.

Quell'originaria disparità, presente nella disposizione in vigore al momento in cui è sorto il contenzioso tra le parti che ha dato origine all'ordinanza di rimessione, è attualmente stata superata in quanto la diversa disciplina intervenuta con la legge provinciale del 2001 ha già provveduto a rimuoverla⁸. Peraltro, prima ancora che intervenisse la riforma della legge, era stata la prassi ad evidenziare il superamento nella realtà sociale della soluzione che privilegiava nella successione *ab intestato* il familiare di sesso maschile: superamento che negli ultimi decenni è stato attuato in concreto mediante la progressiva sostituzione della successione *mortis causa* del maso con il passaggio della sua proprietà *inter vivos* nonché attestato dal fatto che già agli inizi degli anni 2000 circa il 10% dei titolari di masi era costituito da donne⁹.

Quanto alla motivazione della sentenza, essa contiene una lucida sintetica ricognizione della vicenda storica dei masi chiusi e ruota intorno alla necessità, in termini anche di politica del diritto, di coniugare la salvaguardia di istituti di lunga tradizione storica e pur sempre persistenti nella coscienza e nella realtà sociale¹⁰ con il rispetto dei diritti fondamentali della persona, a partire dal divieto di discriminazioni fondate sul sesso.

Sotto questo profilo, il bilanciamento sul quale la Corte ha fondato la soluzione accolta e che ha dato adeguato rilievo alla tutela dell'uguaglianza senza distinzione di

unità della successione e la destinazione dei beni alla produzione agricola, in *Riv. dir. agr.*, 1979, I, p. 509 ss., in part. p. 593.

Per ulteriori puntualizzazioni in caso di più eredi e di accordo finalizzato alla designazione dell'assuntore, si v. Cass. 27 febbraio 2012, n. 2983.

⁸ A ben vedere, a proposito proprio normativa in materia di masi chiusi non è la prima volta che la questione di costituzionalità riguarda una norma già sostituita da un successivo intervento legislativo e però destinata ad applicarsi nel caso specifico che ha portato ad interpellare la Corte costituzionale: si v. infatti, la sentenza 5 maggio 1988 n. 505 a firma di Mengoni che *ex art. 3 Cost.* dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nella legge provinciale la quale, a differenza di quanto previsto per il solo trasferimento volontario, escludeva in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso, in un procedimento di esecuzione forzata, che l'assuntore dovesse versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione, previa deduzione di eventuali spese inerenti all'assunzione e del valore delle migliorie apportate al maso. Su questa pronuncia si v. *infra*.

È il caso di aggiungere che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 1996 (su cui v. *infra*), la divisione suppletoria va effettuata anche in caso di espropriazione per pubblica utilità dei terreni compresi nel maso. Sulla disciplina adottata nel legge provinciale 28 novembre 2001, n. 17, si v. *ex multis* a FERRUCCI, *La nuova legge provinciale sul maso chiuso: spunti per una riviviscenza dell'istituto*, in questa *Rivista*, 2003, II, p. 161 ss.; G.PANSA, *Aspetti evolutivi della successione legittima*, in SESTA-CUFFARO, *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006, 820 nonché VALENZA, *La successione nel maso chiuso*, nel *Tratt. dir. succ.e don.*, diretto da Bonilini, Milano, 2009, III, p. 1131.

⁹ Per questi rilievi, si v. la preziosa indagine effettuata sulla base della lettura dei registri fondiari da S. FRATI, *Il maso chiuso altoatesino in prospettiva sociologico-giuridica*, in *Sociologia del diritto*, 2001, p. 119 ss., in part. pp. 147 e 145.

¹⁰ Per una recente ricognizione circa la diffusione dei masi a livello provinciale si rinvia alla ricerca di MORI e HINTNER, *Il maso chiuso. La sua storia e la normativa vigente*, Bolzano, 2013.

nesso può leggersi come manifestazione esemplare della stessa storicità dell'esperienza ermeneutica relativa al testo della nostra Costituzione. Infatti, con la decisione adottata, la Consulta ha consapevolmente ribaltato, prendendone le distanze, la soluzione interpretativa presente nella decisione, assai lontana nel tempo, la n. 40 del 1957, che aveva confermata la legittimità costituzionale del trattamento differenziato a sfavore delle donne accolto *ab origine* nella normativa in materia di masi chiusi.

Ebbene, per certi versi, il mutamento interpretativo intervenuto non deve sorprendere, atteso che molte sono state le situazioni in cui si è manifestato un *revirement* da parte della stessa Corte costituzionale a fronte di precedenti decisioni di contenuto opposto, in ragione proprio del fatto che la "porosità" delle norme giuridiche, ivi comprese quelle costituzionali, come tali aperte ai mutamenti complessivi della società e dei valori che in questa si manifestano, ben può comprensibilmente e legittimamente portare a valutazioni diverse nel corso del tempo. Nel caso di specie, i profondi mutamenti sociali ed economici intervenuti negli ultimi decenni nonché la più marcata attenzione nel nostro tempo alla piena attuazione dell'uguaglianza tra uomini e donne, con la rimozione delle discriminazioni apparse ormai del tutto irragionevoli, hanno indubbiamente pesato nella rivisitazione del problema e portato ad una soluzione opposta a quella accolta dalla stessa Corte sessanta anni fa.

A prescindere da queste considerazioni introduttive, qui preme osservare che alla base della sentenza in epigrafe si colloca un questione di fondo più generale¹¹ che nel corso dei trascorsi decenni è stata sullo sfondo delle decisioni della Corte costituzionale a proposito del controllo di costituzionalità della disciplina relativa a quel singolare istituto giuridico rappresentato appunto dal maso chiuso. Istituto che se da un lato, nelle sue linee strutturali costitutive, riflette un assetto normativo chiaramente dissonante con alcuni paradigmi del diritto moderno, a partire dal diritto civile codificato, proprio in ragione della sua alterità rispetto ai modelli tuttora egemoni, dall'altro non solo è sopravvissuto nella concreta esperienza giuridica, senza soluzioni di continuità e a dispetto della stessa determinazione del legislatore di quasi cento anni fa che ne aveva sostanzialmente decretato la fine¹², ma rientra pur sempre nel nostro vigente ordinamento giuridico: ordinamento che, per legge, ne ha appunto riconosciuta la presenza e recepito con accortezza i suoi tratti disciplinari originali.

2. Senza qui ripercorrere la ricca e tormentata storia di un istituto di origine germanica che anche sotto la dominazione austriaca di metà Ottocento era stato vanamente messo in discussione e che però la prassi sociale delle zone alpine aveva gelosamente conservato e rispettato, mette conto rammentare che nel momento in cui, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e della singolare autonomia legislativa riconosciuta alle province di Trento e Bolzano, si è ritenuto di dare riconoscimento formale all'antico istituto del maso chiuso, non si è potuto far altro in linea di principio che attingere alla sua originaria disciplina per quanto questa rivelasse tratti singolari e in molti aspetti decisamente devianti da alcuni paradigmi alla base della legislazione

¹¹ Per una prima pregevole sua messa a punto si rinvia a D. PARIS, *Il maso chiuso nella giurisprudenza. La storia e la tradizione nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in M. COSULICH e G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, cit., p. 195 ss., nonché a LONGO, *op. cit.*

¹² Invero, l'istituto era rimasto in vita sino all'entrata in vigore del r.d. 4 novembre 1928, n. 2325: l'applicazione della legislazione nazionale anche alle nuove Province annesse dopo la conclusione del primo conflitto mondiale implicava il formale disconoscimento legale del maso chiuso e della sua singolare disciplina.

italiana ispirata ai principî liberal-individualistici introdotti in Europa con la rivoluzione francese e con l'adozione del *Code Napoleon*.

Questa considerazione, a ben vedere, non solo ha ispirato il processo stesso legislativo intervenuto a partire dal 1954 nella provincia di Bolzano, ma anche ha indirizzato, nei trascorsi decenni, l'approccio della Corte costituzionale nelle decisioni in cui si è trattato di valutare alla luce della Carta alcune soluzioni normative adottate a proposito dei masi chiusi.

Sul primo punto, è sufficiente richiamare la diretta testimonianza di un civilista della caratura di Alberto Trabucchi il quale non solo ha contribuito alla stesura stessa della legislazione in materia di masi chiusi della provincia di Bolzano, ma ha anche più volte assistito la stessa provincia nelle prime controversie portate all'attenzione della Corte costituzionale a proposito della normativa sui masi chiusi, tra cui anche quella n. 40 del 1957, ossia il precedente giurisprudenziale già richiamato da cui la sentenza in epigrafe si è dichiaratamente discostata dopo cinquanta anni.

Nel saggio pubblicato a ridosso della promulgazione della legge della Provincia di Bolzano 29 maggio 1954 n. 1 sul maso chiuso, dal titolo *Il rinnovato riconoscimento legislativo del "maso chiuso"*¹³, il prof. Trabucchi, nell'illustrazione della nuova disciplina, ebbe ad sottolineare con lucidità che se da un lato, per via del riconoscimento costituzionale presente nello Statuto speciale dettato per il Trentino, bisognava reintegrare tale istituto «nella sua natura e nei suoi presupposti essenziali, quali sono consacrati da una felice tradizione», dall'altro il rispetto di tale tradizione non implicava certo la pedissequa riproposizione della legge fondamentale tirolese del 12 giugno 1900 rimasta in vigore fino al 1929, dovendosi pur sempre bilanciare i paradigmi fondativi di tale istituto con quelli propri della legislazione nazionale italiana, a partire dalla disciplina successoria¹⁴.

La lettura offerta dalla analisi del giurista che aveva contribuito in parte alla stesura della legge provinciale fu sostanzialmente accolta dalla stessa Corte costituzionale nel suo primo intervento in materia di masi chiusi, vertente sulla competenza del pretore in ordine alla fissazione del reddito presunto da prendere in considerazione al fine di soddisfare le aspettative patrimoniali degli eredi sacrificati dalla successione nel maso da parte dell'assuntore unico. Una volta chiarito pregiudizialmente che l'art. 108 della Costituzione riserva alla sola legislazione statale la disciplina concernente l'amministrazione della giustizia, la sentenza 25 giugno 1956 n. 4 sottolineò che proprio in quanto «l'istituto dei 'masi chiusi' (...) non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel r.d. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita». In tale prospettiva, lo Statuto provinciale legittimava il legislatore provinciale «a disciplinare la materia dei 'masi chiusi' nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente». Su questa base, la Corte ritenne costituzionalmente legittima la disposizione impugnata in quanto essa «non faceva altro che attribuire al Pretore la stessa competenza che il par. 19 della legge della Contea principesca del Tirolo del 22 giugno 1900, n. 47, rimasta in vigore fino al 1928, aveva assegnato al corrispondente organo giudiziario, ossia al Giudice distrettuale»¹⁵.

¹³ Lo si legge in *Giur. it.*, 1954, IV, p. 177 ss.

¹⁴ Pur salutando positivamente l'introduzione della legge nel quadro della nuova concezione costituzionale aperta verso più larghe autonomie, l'autorevolissimo studioso riconosceva altresì «che il sistema della legge, frutto di inevitabili compromessi tra principî tanto diversi, è riuscito qui e là criticabile sotto il profilo della tecnica sistematica».

¹⁵ In definitiva, come ebbe a sintetizzare la successiva pronuncia 9 giugno 1964 n. 55, sulla base dello Statuto la competenza legislativa in materia di masi chiusi «comprende anche materie

Nel commentare questa pronuncia, lo stesso Trabucchi¹⁶ approfondì, alla luce della soluzione ermeneutica seguita dalla Consulta, l'analisi della legge provinciale già in precedenza svolta. Infatti, a suo dire, se il compito affidato al legislatore provinciale sulla base dello Statuto fosse stato quello di far "risorgere l'istituto, con un semplice rinvio recettizio della vecchia legislazione, ivi comprese le norme che attribuivano speciali compiti al giudice locale", il *thema decidendum* circa la legittimità costituzionale avrebbe dovuto investire se mai solo le norme adottate dalla legislazione provinciale risultanti difformi dall'antica disciplina.

La soluzione accolta dalla Corte nel 1954 segnalava in definitiva che, pur rispettando i tratti essenziali dell'antico istituto, la potestà legislativa spettante alla provincia in materia di masi chiusi era, viceversa, ben più ampia, trattandosi di una «potestà che, per il riordinamento dell'istituto nelle sue caratteristiche essenziali e tradizionali, poteva comprendere la facoltà di derogare anche alle norme generali dell'ordinamento che non si adattassero alla speciale natura ed alle esigenze fondamentali dei masi chiusi»¹⁷.

Peraltro, nella prospettiva ermeneutica qui richiamata restava comunque indiscusso che, per via del riferimento fatto dal legislatore dello statuto regionale all'istituto del maso chiuso, anzi al suo "ordinamento", il nocciolo duro di quest'ultimo, costituito dalle «caratteristiche esistenziali quali si trovano nell'antica storia giuridica locale e quali sono state definite nella legislazione tirolese che ha preceduto l'annessione all'Italia della provincia di Bolzano», doveva ritenersi vincolante per lo stesso legislatore provinciale.

A ben vedere, questa conclusione si rinviene in maniera indubbia anche alla base della terza decisione della Corte¹⁸ in materia di masi chiusi, ossia proprio la decisione n. 40 del 1957 che costituisce il precedente da cui si è discostata la sentenza della Consulta in epigrafe.

In quella decisione del 1957, la questione di costituzionalità cadeva proprio sui profili più qualificanti della disciplina del maso chiuso e devianti dalla disciplina codicistica in materia di successioni oltre che dal principio costituzionale di uguaglianza. Infatti, come si legge nella stessa narrativa della sentenza, l'ordinanza di rimessione del pretore di Brunico aveva messo in dubbio la legittimità costituzionale degli artt. 16 e 18 della legge provinciale «che danno la preferenza per l'assunzione del 'maso chiuso' al primogenito maschio nella successione legittima, e dell'art. 25, comma 1°, che consente all'assuntore di liquidare i coeredi in base al valore di reddito del maso». A detta del pretore tali norme «violerebbero i principi generali dell'ordinamento giuridico stabiliti nel Codice civile in materia di successione legittima e di divisione ereditaria, cui deve attenersi il legislatore provinciale, in osservanza dell'art. 11 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige adottato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, nonché il principio della eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione».

A fronte del richiamo nella ordinanza tanto ai principî del codice civile in materia successoria, quanto al principio costituzionale di uguaglianza, la difesa della Provincia

processuali e quindi può essere esercitata anche in deroga ai principî di diritto civile e processuale comune (...).

¹⁶ TRABUCCHI, *A proposito di costituzionalità dei masi chiusi*, Nota a commento di Corte cost. 26 giugno 1956 n. 4, in *Giur. it.*, 1956, I, p. 625.

¹⁷ L'Autore prosegue rimarcando che: «Lo Stato italiano, mutuando la figura giuridica da un lontano ordinamento, doveva concedere anche la potestà di uniformare alla stessa la disciplina speciale, pur in deroga alle norme più generali, ogni qualvolta tale deroga si fosse presentata come essenziale per riprodurre le caratteristiche dell'istituto».

¹⁸ La seconda, di cui alla sentenza 26 gennaio 1957 n. 5, a proposito dell'indivisibilità del maso aveva respinto la questione di legittimità costituzionale della legge provinciale, limitandosi a rilevare che essa era in linea con quanto previsto dall'art. 722 cod. civ.

(in cui era presente anche il prof. Trabucchi) sostenne la legittimità costituzionale delle norme impugnate sulla base proprio del richiamo alla decisione sopra ricordata n. 4 del 1956, più precisamente sulla base della tesi, ricavabile dalla lettura di tale pronuncia, secondo la quale il regime del maso chiuso non sarebbe stato in contrasto con la Costituzione, anche per quanto riguarda le norme degli artt. 16, 18 e 25 della legge provinciale, «*perché si pone come essenziale alla esistenza dell'istituto voluta dallo stesso legislatore costituzionale, né è in contrasto con le norme del Codice civile in materia di successione ereditaria e di divisione, sia perché queste sono dettate dal legislatore con criterio dispositivo, sia perché nell'ordinamento giuridico dello Stato si rinvencono in materia analoghe norme contenenti principi diversi ed anche vicini a quelli che ispirano le norme impuginate*».

La sentenza della Corte n. 40 del 1957 aderì pienamente all'impostazione difensiva avanzata per la Provincia da parte del prof. Trabucchi e sostenne che: «La maggiore estensione della potestà legislativa del Consiglio provinciale di Bolzano in materia di masi chiusi, già affermata dalla Corte (...) in base alla norma speciale contenuta nell'art. 11, n. 9, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, sarebbe di per sé sufficiente ad escludere la illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 16, 18 e 25 della suddetta legge provinciale»¹⁹.

¹⁹ A ben vedere, la Corte costituzionale ha seguito la medesima impostazione circa l'interpretazione della legislazione della provincia di Bolzano in connessione con il suo statuto anche in una successiva decisione in cui la questione di legittimità costituzionale riguardava la materia degli usi civici.

Infatti nella sentenza 8 giugno 1963 n. 87, a proposito della potestà legislativa "primaria" assegnata al Trentino in materia di usi civici In quella occasione la Corte tenne innanzitutto a segnalare che, a seguito della legislazione "livellatrice" intervenuta a livello nazionale nel 1927 in materia di usi civici, la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione della Valle d'Aosta, alla Sicilia e alla Sardegna stava «a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici fosse regolata dal legislatore regionale e in difformità dalle leggi dello Stato in quelle regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli». Al tempo stesso, però, la sentenza precisò che la legittimità costituzionale della legge della provincia di Bolzano in materia di usi civici «non si può far dipendere *in toto* dalla condizione che essa ripeta e rinnovi consuetudini, tradizioni, norme e istituzioni, così come erano intese e regolate nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legislazione italiana nella Provincia di Bolzano. Condizione che porterebbe a negare al legislatore provinciale ogni discrezionalità in una materia, che, pur fondata sull'autorità di tradizioni secolari, non era del tutto pacifica e aveva dato luogo a contrasti tra le tendenze legislative imperiali, coerenti col moto generale del secolo scorso, diretto ad eliminare i residui del regime feudale e di regola alla 'liquidazione' degli usi civici e alla 'sistemazione' delle terre sulle quali venivano esercitati, e dall'altra parte le tendenze e le esigenze diverse, se non opposte, della popolazione dell'arco alpino favorevoli alla persistenza delle antiche comunità, e delle antiche forme di godimento e di uso delle terre comuni, come risulta, del resto, dal fatto che le leggi imperiali, pur prevedendo la liquidazione degli usi civici, consentivano il 'regolamento' loro, e dalla necessità anche allora avvertita di conferire alle Province o Regioni ampi poteri in questa materia».

Questa argomentazione, che riecheggiava anche il pensiero di Trabucchi oltre che l'impostazione accolta in precedenza dalla Corte, era, del resto, condivisa da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità e patrocinata da altro finissimo giurista, Arturo Carlo Jemolo. Nella tesi difensiva a sostegno della legittimità costituzionale della legge provinciale, avanzata dal soggetto privato costituitosi in giudizio, si osservò che «la legge provinciale, una volta che alla competenza legislativa primaria della Provincia è stata assegnata questa materia, non ha fatto se non ristabilire 'essenzialmente' lo stato di diritto esistente prima del 1927, senza, perciò, travalicare i confini assegnati alla competenza della Provincia dallo Statuto speciale. Ma la legge ha avuto anche lo scopo

Tuttavia, a questa considerazione qualificata come “preliminare”, la Corte volle aggiungere ulteriori puntuali argomentazioni. In realtà, con specifico riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 16 e 18 per le quali si poneva il contrasto con l’art. 3 della Costituzione, stante la preferenza accordata al figlio maschio, la motivazione aggiunta dalla Corte non affrontò in maniera esplicita il *thema decidendum* relativo alla preferenza di genere, oggetto dell’impugnazione. Essa si limitò a sostenere, richiamando le scelte effettuate dalla legge sui masi chiusi, che: «*Le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina, ispirano tutto il regolamento dell’istituto e le stesse norme degli artt. 16 e 18 della legge provinciale. Questa, sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante, designa come assuntore preferito colui che, essendo più a lungo vissuto accanto al titolare dell’azienda agricola, può di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito*» [il corsivo è nostro].

In realtà, la preferenza che la legge riconosceva al figlio maschio nell’assegnazione del maso chiuso era a quel tempo del tutto in linea con la distribuzione dei ruoli che nella famiglia patriarcale spettavano agli uomini e alle donne. Sotto questo profilo, per comprendere la formula adottata dalla Corte nella decisione n. 40 del 1957 ancora una volta è prezioso richiamare l’osservazione avanzata sempre dal prof. Trabucchi in occasione dell’illustrazione della legge provinciale 29 marzo 1954 già citata. In quel saggio, il prof. Trabucchi evidenziò chiaramente la ragione alla base della preferenza accordata al figlio maschio sulle femmine ribadita nel testo legislativo: a suo dire “ si preferiscono i maschi perché chiamati al diretto lavoro della terra, e sol per questo non ci sarebbe violazione della norma costituzionale relativa alla parità dei sessi» [il corsivo è nostro].

Ad ogni modo, nei decenni immediatamente successivi all’adozione della prima disciplina in materia, pur nell’ambito delle correzioni al rigido modello preesistente già apportate *ab origine* dalla legislazione provinciale del 1954, la rilevanza pubblicistica dell’istituto del maso chiuso, quale strumento per l’oculata gestione del territorio agricolo in stretta connessione con la spontanea corrispondenza tra la tutela della terra e la concreta attuazione della solidarietà nell’ambito della comunità familiare ruotante intorno ai masi, peraltro supportata da una persistente tradizione culturale ed etica, non registrò incrinature di sorta.

Sicché, nel rispetto per la storicità dell’istituto, anche nella sua singolare devianza dal diritto comune, non emersero dubbi circa la coincidenza del complesso delle norme sostanziali relative ai masi chiusi presenti nella legge con i tratti essenziali ed identitari del medesimo istituto. Al tempo stesso, però, per via proprio della sua effettiva presenza nella realtà sociale, l’istituto non poteva certo cristallizzarsi in una dimensione storica. Ed, infatti, la stessa provincia di Bolzano più volte è intervenuta nell’esercizio della sua potestà legislativa per modificare alcune delle soluzioni normative adottate nel lontano 1954, ivi comprese quelle a suo tempo collocate nel quadro dei tratti essenziali dell’istituto, non a caso anche in coincidenza con il mutare della disciplina di diritto comune da cui *ab origine* la disciplina del maso chiuso era in parte convergente ed in parte difforme: si pensi, in particolare, proprio all’ampia riforma del diritto di famiglia del 1975.

In altre parole, la ricollocazione formale dell’istituto nel vivo dell’ordinamento attuata attraverso la legge del 1954, se da un lato rispettava e dava nuovo rilievo ad un istituto del tutto singolare e dissonante rispetto al quadro disciplinare di diritto comune, dall’altro restituiva alla concreta dinamica stessa dell’ordinamento, anche per via

di favorire una migliore e più razionale utilizzazione delle terre, liberandole da oneri gravosi, o regolando questi oneri in maniera da non impedire il progresso dell’agricoltura (...).

dei mutamenti legislativi in grado di intervenire sia nell'ambito della disciplina interna all'istituto del maso chiuso sia, più in generale, nel diritto comune, non solo la rideterminazione nel corso del tempo e alla luce dei mutamenti sociali e giuridici dell'effettivo contenuto circa la deroga di cui beneficiava l'istituto rispetto ai paradigmi diversi propri della legislazione nazionale, ma anche la rilettura stessa di alcuni degli elementi sostanziali del medesimo istituto, al fine di verificarne la costante intrinseca ragionevolezza rispetto alla funzione di fondo che pur sempre si riconosceva al maso chiuso.

In questo nuovo quadro è spettato ancora una volta ad un insigne civilista, Luigi Mengoni, nella decisione della Corte costituzionale 5 maggio 1988 n. 505, motivare un nuovo approccio della Corte costituzionale aperto all'esigenza di soppesare sul piano della ragionevolezza quei contenuti normativi di ordine sostanziale adottati dalla legislazione provinciale a proposito del maso chiuso e, dunque, a verificarne la rispondenza ai tratti essenziali dell'istituto, al fine di giustificarne la deroga dai principi del diritto comune, anche alla luce dei riflessi sull'istituto medesimo dovuti al mutamento del più ampio contesto sociale.

In tale decisione, la questione di legittimità costituzionale riguardava l'art. 30 della legge n. del 1954. In particolare, si denunciava il fatto che la disposizione prevedesse a favore dei coeredi il diritto a un supplemento di divisione (per via del conferimento alla massa ereditaria della differenza tra il prezzo di assunzione e il prezzo ricavato dalla vendita del maso intervenuta entro dieci anni dall'assunzione, differenza decurtata del valore di eventuali miglioramenti da lui eseguiti) soltanto nel caso di vendita volontaria del maso da parte dell'assuntore²⁰ e non anche nel caso di vendita o assegnazione in un procedimento di esecuzione forzata: di qui la violazione dell'art. 3 della Costituzione circa il trattamento degli eredi.

Nella valutazione del problema, la sentenza si è innanzitutto preoccupata di risalire alla *ratio* originaria della disposizione²¹. Secondo la Corte essa mirava a «coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore il quale, mediante la vendita del maso, si sarebbe appropriato della differenza tra il valore commerciale del maso ed il prezzo agevolato adottato in sede di assunzione fondato sul solo valore reddituale della struttura». Nell'originaria prospettiva, in definitiva, la vendita forzata del maso subita dall'assuntore non poteva certo ricondursi ad un comportamento opportunistico di quest'ultimo (suscettibile di sanzione) in quanto *ab origine* nell'effettivo contesto comunitaristico dell'istituto «i membri del gruppo, pur in posizione subalterna, esercitavano, in virtù del rapporto di parentela, un controllo sulle decisioni del titolare, e in particolare sulle decisioni che comportassero assunzione di debiti, vigilando che esse fossero giustificate dai bisogni della conduzione del maso».

²⁰ Sul punto, la disciplina entrata in vigore con la riforma del 1982 ha apportato una significativa modifica alla norma originaria: da un lato è stato soppresso l'accento alla volontarietà dell'alienazione come presupposto per l'insorgere dell'obbligo di divisione suppletoria (1° comma, primo periodo) dall'altro si è stabilito sia che la cessione del maso a parenti in linea diretta non si considera a questi fini come alienazione, sia che all'obbligo di divisione suppletoria possono essere sottratte le somme reinvestite dall'assuntore, entro due anni, per l'acquisto di un nuovo maso o per l'ampliamento o il miglioramento del maso.

²¹ Il mutato atteggiamento ermeneutico della Corte inaugurato con tale pronuncia non è sfuggito all'attenzione della dottrina: si v. al riguardo il commento, dal titolo significativo, di U. SALVESTRONI, *La Corte costituzionale apre i "masi chiusi"* (nota a sent. Corte cost. 5 maggio 1988 n. 505, Pircher e altro), in *Giur. agr.*, 1988, p. 475 ss. il quale prevedeva la possibile applicazione dell'art. 3 Cost. anche al privilegio in sede successoria assicurata all'assuntore di sesso maschile su cui si era espresso in senso favorevole in quel medesimo turno di tempo G. GABRIELLI, voce *Maso chiuso* in *Noviss. Dig. it.* Appendice, Torino, 1983, p. 1171.

Su questa premessa, la sentenza ha risolto la questione in base alla constatazione dell'insostenibilità, nel mutato quadro economico sociale, della *ratio* alla base della scelta originaria legislativa che rifletteva un contesto sociologico non più presente nella realtà effettuale. A parere della Corte, «nel declino della grande famiglia e dei costumi», l'inapplicabilità del diritto degli eredi a un supplemento di divisione in caso di vendita forzata del maso per debiti ben poteva «trasformarsi in incentivo a una conduzione poco oculata o addirittura a comportamenti fraudolenti intenzionati a creare le premesse di una vendita forzata pilotata dall'assuntore allo scopo di lucrare un consistente residuo attivo sottratto a pretese dei coeredi». Di qui l'illegittimità della disposizione contenuta nella legge del 1954 nella parte in cui non ne era prevista l'applicazione al caso di vendita forzata per espropriazione promossa dai creditori²².

Il mutato indirizzo della Corte costituzionale è stato peraltro ribadito nella successiva pronuncia del 18 ottobre 1996 n. 340 in cui, peraltro, la funzione della disciplina del maso chiuso si riferiva non più al quadro originario della legge risalente al 1954, bensì a quello seguito alla riforma adottata con la legge provinciale n. 10 del 1982.

Nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata nel corso di un giudizio civile in cui un coerede dell'assuntore di un maso chiuso aveva chiesto che quest'ultimo, alla stregua di quanto previsto espressamente dalla legge per il caso di alienazione totale o parziale e per il caso di vendita o assegnazione del maso a creditori in sede di esecuzione forzata, versasse alla massa ereditaria per la divisione "suppletoria", l'eccedenza, rispetto al prezzo di assunzione del maso, conseguito dal versamento dell'indennizzo per espropriazione del fondo per pubblica utilità. Sulla mancata previsione di questa ipotesi era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 del "testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi" approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano del 28 dicembre 1978, n. 32, come modificato dalla legge provinciale 26 marzo 1982, n. 10.

Nella pronuncia del 1996, proprio a seguito delle modifiche intervenute nella disciplina dei masi chiusi grazie alla legge provinciale del 1982, la Corte ha individuato la funzione della normativa prevista nell'art. 29 per le sole ipotesi sopra richiamate in maniera diversa da quanto aveva correttamente fatto alla luce della previgente disciplina analizzata nella sentenza del 1988.

Infatti, una volta venuta meno la logica sanzionatoria presente nella normativa previgente, la Corte ha riconosciuto che «la nuova disciplina appare più chiaramente ispirata alle esigenze di garantire la funzione oggettiva del maso nell'ambito della famiglia (attraverso la norma di favore per la cessione a parenti in linea diretta), e di collegare alla permanenza di tale funzione (anche attraverso la sostituzione di altri fondi a quelli trasferiti) il mantenimento del vantaggio patrimoniale discendente all'assuntore dal criterio di calcolo del valore di assunzione commisurato al reddito – evidentemente inteso a salvaguardare l'unità del maso stesso – e la conseguente disuguaglianza che si produce a carico dei coeredi diversi dall'assuntore».

Secondo la Corte, la funzione oggettiva del maso viene meno non solo in caso di alienazione e di espropriazione forzata promossa dai creditori, ma anche nel caso di

²² Nella motivazione della sentenza, la Corte *in obiter* ha preso in considerazione anche la singolare soluzione introdotta per il caso di espropriazione forzata del maso chiuso dalla legge prov. 26 marzo 1982, n. 10, e comunque non applicabile al caso di specie, per inferirne, a conferma della nuova attenzione della Corte per i contenuti della disciplina relativa al maso chiuso, che: «Pur nella misura ridotta dal nuovo art. 29/a del testo unico, la disparità di trattamento dei coeredi a seconda del carattere volontario o coatto della vendita non appare giustificata, né dal punto di vista dei principî dogmatici del nostro ordinamento, né dal punto di vista di una razionale politica legislativa».

espropriazione per pubblica utilità. Sicché anche in questa ultima ipotesi «viene meno la fondamentale ragione giustificatrice della disparità fra coeredi, e non può dunque non riespandersi l'esigenza di un loro eguale trattamento». In altre parole, «Una disciplina che escluda l'obbligo di divisione suppletoria nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la quale faccia conseguire all'assuntore, attraverso l'indennità, somme eccedenti il valore di assunzione del maso (non reinvestite nel medesimo o in un'azienda che ne perpetui la funzione), non appare infatti sorretta da ragioni giustificatrici della disparità di trattamento fra erede assuntore del maso e altri coeredi».

Con questa decisione, a ben vedere, la Corte non si è limitata soltanto a seguire l'indirizzo inaugurato nella decisione del 1988, ma ha tenuto a precisare con cura il suo nuovo orientamento ermeneutico al fine di evitare equivoci in ordine al rispetto da riservare pur sempre all'istituto del maso chiuso, in linea, su questo ultimo punto, con i suoi precedenti.

Come si legge nel prosieguo della motivazione della pronuncia del 1996, «Non si tratta, come è ovvio, di disconoscere le caratteristiche tutte particolari dell'istituto tradizionale del maso chiuso, come sopravvive da noi nella legislazione della Provincia autonoma di Bolzano (...) né si deve ignorare che l'istituto 'non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente' prima del suo disconoscimento legale, nell'ordinamento italiano, avvenuto con la estensione all'Alto Adige della legislazione nazionale». Ma, aggiunge la Corte, definendo con estrema chiarezza la sua impostazione, «si tratta solo di seguire il criterio per cui deroghe all'eguaglianza davanti alla legge nella disciplina di posizioni costituzionalmente garantite, pur introdotte nell'esplicazione di una autonomia legislativa connotata da particolare specialità, come è quella della Provincia di Bolzano, in tanto possono giustificarsi sul piano costituzionale, in quanto trovino fondamento nella *ratio* della speciale regolamentazione in questione: mentre al di fuori di questi limiti torna a dominare l'esigenza di parità».

In definitiva, come si legge nella successiva sentenza 7 dicembre 2006 n. 405, con la decisione del 1996 la Corte aveva inteso precisare che «la particolare tutela accordata all'istituto non giustifica qualsiasi deroga alla disciplina generale, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità». Sulla base di questo preciso criterio ermeneutico, la sentenza n. 405 del 2006 respinse la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative adottate dalla provincia di Bolzano che, a proposito della disciplina dei beni culturali, avevano disposto l'esclusione dal diritto di prelazione a favore delle istituzioni pubbliche in occasione di trasferimenti di immobili assoggettati al vincolo di bene culturale in presenza del trasferimento della proprietà, in seguito a successione aziendale entro il quarto grado di parentela, facenti parte di un maso chiuso. Secondo la Corte, tali disposizioni non erano in contrasto né con lo Statuto del Trentino né con l'art. 9 della Costituzione. In particolare, tali norme risultavano non soltanto «predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare» sicché erano in linea con le norme statutarie invocate e con le deroghe alla disciplina generale prevista per i masi chiusi senza violazioni dell'art. 3 Cost. Inoltre, proprio in quanto «dirette alla tutela del maso chiuso con riguardo alle peculiarità di siffatto bene, esse non contrasta[va]no neppure con l'art. 9 Cost., che attribuisce lo sviluppo della cultura e la tutela dei beni culturali e del paesaggio alla Repubblica in tutte le sue articolazioni, e non soltanto allo Stato»²³.

²³ In coerenza la il criterio adottato, la medesima pronuncia ha viceversa dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che in caso di trasferimento di immobili di rilievo culturale compresi nel maso chiuso escludeva anche la stessa denuncia alla amministrazione pubblica del trasferimento: a detta della Corte, se da un lato la denuncia non era finalizzata esclusivamente

Inoltre, in coerenza con la valutazione funzionale messa a punto nelle sentenze da ultimo considerate, la pronuncia 13 maggio 2010 n. 173 ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2°, della legge 24 novembre 2000, n. 340, come sostituito dall'art. 22, comma 1°, della legge 29 luglio 2003, n. 229, in base al quale è obbligatorio esperire il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 per chi intenda proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi. In particolare, si sosteneva che siffatta previsione di legge contrastasse con l'esclusiva competenza legislativa spettante alla Provincia di Bolzano in materia di masi chiusi in quanto questa avrebbe riguardato non solo gli aspetti sostanziali ma anche processuali dell'istituto. In questo caso era del tutto evidente la forzatura alla base della sollevata questione. Ed infatti la Corte ha avuto buon gioco nel rimarcare che «la disposizione oggetto di censura (...) non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell'istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica» trattandosi, nella specie, di «una misura di carattere processuale con chiari intenti di deflazione del contenzioso, la cui estraneità rispetto alla trama normativa che, *conformemente alla sua cristallizzazione nel tempo*, regola la figura giuridica del maso chiuso è evidente» [il corsivo è nostro].

A fronte della parabola intervenuta nella prassi della giurisprudenza costituzionale, qui sinteticamente tracciata, la pronuncia in epigrafe non si presenta soltanto in linea di continuità con l'indirizzo emerso a partire dalla sentenza Mengoni del 1988. Essa, a ben vedere, approfondisce in maniera assai chiara e apprezzabile il corretto approccio da adottare nella lettura dal punto di vista del quadro costituzionale di un istituto che se da un lato nella sua storicità è pur sempre "prestatuale", dall'altro è comunque vivo e vitale nell'esperienza giuridica del nostro paese all'insegna del pluralismo, in quanto «l'evoluzione dell'antica usanza sudtirolese in un peculiare istituto giuridico dell'ordinamento italiano trova la sua corrispondenza nei perduranti bisogni ed esigenze di una collettività locale che si è attribuita tali regole *ab immemorabili*».

Non è dunque senza significato che la Corte abbia analiticamente ripercorso le vicende legislative dell'istituto a partire dalla legge del 1954 sino ai nostri giorni, non solo per ribadirne la costante presenza nel Trentino nonché per rimarcare l'attenzione che tuttora esso registra nella legislazione provinciale sulla base delle istanze ed esigenze correttive che provengono dalla realtà sociale, ma anche per meglio mettere a fuoco sulla base dello stesso diritto il nucleo costitutivo dell'istituto rimasto inalterato, laddove «alcune modalità normative poste originariamente a corredo del peculiare istituto sono state progressivamente superate».

Questa indagine ha permesso alla Corte di concludere: *a*) che «i caratteri originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (*Anerbe*), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso»; *b*) che «la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella 'assunzione' del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un siste-

all'esercizio della prelazione ma serviva anche al monitoraggio circa le vicende circolatorie dei beni culturali, dall'altro l'eliminazione dell'obbligo della denuncia – peraltro ripristinato dalla Provincia autonoma di Bolzano con la successiva legge n. 4 del 2005 – non risultava funzionale al regime del maso chiuso.

ma particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto».

In definitiva, la concreta compatibilità tra la storicità dell'istituto del “maso chiuso” e l'evoluzione della sua disciplina, per via della sua continua vitalità nella concreta esperienza, evidenziano – a parere della Corte – l'inevitabile possibilità che taluni profili disciplinari del maso chiuso possano nel corso del tempo rivelarsi «incompatibili con l'ordinamento nazionale e – conseguentemente – suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole».

In questo caso, anche alla luce del mutato contesto sociale, la prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso integra, secondo la Corte, una deroga al principio di uguaglianza *ex* art. 3 che non si presenta più giustificabile sulla base della originaria invocazione di una sua presunta funzionalità alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità.

Infine non può tralasciarsi di rimarcare che, nella sua motivazione, la Corte non si è limitata ad allinearsi, sia pure con le articolate argomentazioni ora richiamate, all'indirizzo già in precedenza emerso nelle sue precedenti decisioni. Infatti, se si considera che nello statuto del Trentino la competenza legislativa della provincia di Bolzano anche in materia di “ordinamento dei masi chiusi” va esercitata pur sempre «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico- sociali della Repubblica» (così l'art. 4 del medesimo Statuto), assume maggiore rilievo l'ulteriore puntualizzazione avanzata dalla Corte a conclusione della sua motivazione laddove risulta fissato un limite invalicabile alle stesse deroghe disciplinari dettate per i masi chiusi, persino per quelle «funzionali alla conservazione dell'istituto del maso nella sue essenziali finalità e specificità» laddove si sia in presenza di lesione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna.

Come dire, dunque, che, al di là del pluralismo ordinamentale che il nostro sistema costituzionale riconosce e salvaguarda ed in cui si iscrive anche quello riguardante il maso chiuso, esiste pur sempre una preminente “cittadella” identitaria della Repubblica costituita da principi del tutto invalicabili tra cui si iscrive anche quello relativo alla parità tra uomo e donna.

ANTONIO JANNARELLI

SENTENZE E MASSIME SEGNALATE

DIRITTO DI PRELAZIONE DEL CONFINANTE

CORTE DI APPELLO DI TRIESTE – 7 dicembre 2017, n. 901 – Pres. Rel. DE ROSA – M.Z., M.Z. e G.D. c. P.R.

In caso di vendita di un fondo unitario, anche se composto da più particelle e attraversato da una strada poderale, il diritto di riscatto sussiste in riferimento non alle (sole) particelle confinanti, ma all'intero fondo (1).

(*Omissis*).

È fondato, invece, l'appello incidentale.

In merito allo stesso la Corte ritiene che la domanda di riscatto debba essere accolta per l'intero fondo e non per le singole particelle confinanti, posto che l'affermazione giurisprudenziale secondo cui la contiguità viene meno solo ove sul confine vi siano momenti di separazione, come strade, anche se solo di servizio ai fondi, deve essere valutata in relazione all'intero compendio di cui si discute. Appare, infatti, arbitrario frazionare idealmente il fondo unitario venduto individuando come oggetto della prelazione solo le particelle contigue e, di conseguenza ed ovviamente, non le particelle diverse che sono, ad esempio, separate dalle prime da una via poderale, la quale era, prima, compresa nel fondo e, dopo il suo frazionamento, diviene momento di confine in modo giuridicamente non corretto.

(*Omissis*).

(1) Fondo intersecato da strada poderale e diritto di prelazione del confinante.

La Corte di appello di Trieste, con sentenza 7 dicembre 2017, n. 901, si è pronunciata sulla questione concernente l'identificazione dei terreni oggetto di prelazione quando il contratto di compravendita con il terzo abbia riguardato una superficie territoriale intersecata da elementi che facciano venire meno la continuità del diritto di proprietà e che ben singolarmente, trattandosi di fattispecie che logicamente può ritenersi di non rara ricorrenza, non ha trovato, in oltre quarantacinque anni!, precedenti, quantomeno non essendo personalmente a mia conoscenza altre sentenze (edite) che abbiano affrontato in modo specifico la questione.

La pronuncia può esprimersi attraverso una massima così formulata: «La domanda di riscatto del proprietario confinante deve essere accolta per l'intero fondo oggetto della compravendita e non per le singole particelle confinanti, posto che l'affermazione giurisprudenziale secondo cui la contiguità viene meno ove sul confine vi siano momenti di separazione, come strade, anche se solo di servizio ai fondi, deve essere valutata in relazione all'intero compendio di cui si discute. Appare, infatti, arbitrario frazionare idealmente il fondo unitario venduto individuando come oggetto della prelazione solo le particelle contigue e, di conseguenza ed ovviamente, non le particelle diverse che

sono, ad esempio, separate dalle prime da una via poderale, la quale era, prima, compresa nel fondo e, dopo il suo frazionamento, diviene momento di confine in modo giuridicamente non corretto».

Nella fattispecie decisa si trattava di una via poderale privata che divideva il fondo oggetto di compravendita e che era presumibilmente in comproprietà dei vari proprietari finitimi, originata *ex collatione privatorum agrorum* (perché altrimenti, se insistente sul fondo in vendita, ovvero in quello del confinante, oppure in proprietà divisa a mezza via, il problema non avrebbe neppure avuto ragione di porsi, in quanto non vi sarebbe neppure stata interruzione di proprietà tra i due fondi). La Corte ha ritenuto che tale strada non costituisca ostacolo per la prelazione dell'intero fondo compravenduto, non valendo a limitarla alla sola parte immediatamente a confine e al di qua della strada.

La soluzione è senz'altro da condividersi, ma i termini della medesima non sono però così semplici, ovvero addirittura scontati, come a prima vista potrebbe dirsi e io stesso in precedenti occasioni avevo prospettato la soluzione contraria¹. La tesi già da me sostenuta era inquadrata e derivata dalla invece ampia e dibattuta problematica sulla ricorrenza o meno della prelazione quando tra il fondo offerto in vendita e quello del confinante sia presente un elemento di interruzione, per lo più costituito appunto da strade, ovvero da canali di irrigazione (solitamente) di proprietà consortile. Com'è noto, al riguardo si erano formulate due tesi, la prima c.d. "funzionale", in particolare da me sostenuta² e che all'epoca trovava riscontro anche nella giurisprudenza della S.C.³, e una c.d. "materiale"⁴, alla fine accolta dalla giurisprudenza della Cassazione⁵, richiedente un contatto reciproco tra i fondi lungo una comune linea di demarcazione, così che la S.C. ha negato la prelazione anche nel caso dell'interposizione di una semplice strada privata

¹ In CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, a cura di Costato, Germanò e Rook Basile, Torino, 2011, p. 477 ss., *ivi* alla p. 533 (anche in www.studiocasarotto.com).

² Cfr. CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria - I. La prelazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 86 ss., *ivi* alla p. 103 ss., ove argomentavamo che la titolarità del diritto di proprietà sul fondo a confine con quello offerto in vendita assume nei riguardi del diritto di prelazione un rilievo meramente funzionale, nella prospettiva teleologica dell'espansione del terreno dell'azienda già costituita a confine con quello posto in vendita, e non pure un rilievo genetico, non potendo ridursi a una sorta di *ius vicinitatis*. Ne derivavamo che il requisito della contiguità andava interpretato non nel senso di una rigorosa contitolarità della linea di confine, sebbene in un'accezione più elastica, che dia maggiore spazio alla prospettiva funzionale ed aziendale, derivandone che la confinanza dovesse essere riconosciuta anche qualora fosse presente un elemento materiale di separazione tra i due fondi, però non tale da impedire la configurabilità quantomeno di una continuità del territorio sotto il profilo agricolo ed aziendale; la valutazione dovrebbe effettuarsi ricorrendo a un criterio di tipo strutturale agricolo, certamente più vicino alla prospettiva tecnologica aziendalistica perseguita dalla normativa in esame che non l'alternativo criterio della contiguità materiale. Si concludeva che non faceva venire meno il requisito della contiguità la presenza di un elemento territoriale avente specifica (anche se non esclusiva) funzione agricola, sempre però tale da non impedire un accorpamento dei fondi dal profilo aziendale e così non risultavano impeditivi un canale di irrigazione (purché esistesse la possibilità del passaggio da una parte all'altra), o una strada vicinale, trattandosi di elementi con funzione (esclusiva, o anche solo promiscua) agricola, che non interrompono, come tali, la continuità territoriale agricola dei fondi, mentre risulterebbe impeditiva la frapposizione fra i due fondi di un elemento territoriale con funzione non agricola (o comunque con funzione generica), e così la presenza di una strada pubblica comunale, provinciale o statale.

³ Cass. 21 febbraio 1985, n. 1548, in *Giur. agr. it.*, 1985, p. 434 e Cass., 3 settembre 1985, n. 4590.

⁴ All'epoca sostenuta da CARPINO, voce *Prelazione agraria*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, V, Torino, 1984, p. 1158, e da BENEDETTI, *Prelazione e riscatto nell'alienazione dei fondi rustici*, in *Riv. not.*, 1974, I, p. 896.

⁵ A partire da Cass., sez. un., 25 marzo 1988, n. 2582.

agraria, che non insista sui due fondi limitrofi ma sia in proprietà di terzi (ovvero anche in comproprietà di tutti i frontisti, come appunto accade nell'ipotesi di origine per *collatio privatorum agrorum*)⁶, così come anche nel caso in cui gli appezzamenti siano separati da un canale che non possa ritenersi di proprietà comune ai due confinanti, perché consortile o demaniale o comunque di proprietà di terzi⁷.

In considerazione del consolidamento di detta interpretazione giurisprudenziale (come detto, non condivisa, ma intesa come espressione di diritto vivente), avevo ritenuto di assumere il criterio della "confinanza", oltre che ai fine dell'attribuzione del diritto, anche per l'identificazione dell'oggetto del medesimo, argomentando che se questo vale dal lato del confine del preferito per decidere quando debba avere luogo l'effetto dell'accorpamento, finalità specifica della fattispecie, non può simmetricamente non valere anche come presupposto di continuità, per individuare fin dove l'effetto debba espandersi. Conseguentemente, anche per l'identificazione dell'oggetto della prelazione avevo assunto il criterio formale dell'estensione ininterrotta in senso orizzontale del fondo in proprietà del cedente. Ne derivava la strada, il canale, ecc., così come, se interposti fra il fondo compravenduto e quello del vicino, escludono la confinanza e quindi la prelazione, se tagliano invece in due o più parti il fondo compravenduto limitano la prelazione alla sola porzione immediatamente a confine con il terreno del prelazionante/riscattante.

Ma, *melius re perpensa*, è più convincente la soluzione della sentenza annotata. Il criterio, di stampo formalistico, della propagazione interrotta del diritto di proprietà dal fondo del vicino a quanto oggetto di prelazione, se analizzato dal profilo sostanziale risulta poco condivisibile già per quanto attiene all'identificazione della *confinanza* e quindi per l'operatività della fattispecie prelazionale, in quanto la restringe in un ambito più angusto di quanto invece deriverebbe dal contrapposto criterio funzionale, ma se poi il medesimo criterio è applicato alla questione che immediatamente ci occupa, esso finisce per condurre a risultati decisamente contrastanti con la stessa *ratio legis* della prelazione del confinante. Questa, per incontestato riconoscimento, tende a realizzare una forma spontanea di ricomposizione fondiaria, con l'aggregazione e quindi l'accrescimento dimensionale dei fondi e l'espansione delle aziende esistenti⁸, diretta così anche a contrastare la frammentazione che contraddistingue (e indebolisce) l'agricoltura

⁶ La Cass. è altresì pervenuta a negare la prelazione anche nel caso di strada vicinale, collocata all'interno del fondo oggetto di riscatto, al confine con la proprietà dei ricorrenti, destinata al transito da parte della collettività degli utenti, in quanto assiomaticamente così ritenuta sottratta a qualsivoglia utilizzazione da parte dei proprietari per finalità agricole, in quanto in forza del vincolo pubblicitico derivante dalla inclusione della stessa nell'elenco delle strade pubbliche costituirebbe un'entità autonoma che si frappone tra i due fondi, e altresì pure nel caso di strada vicinale, pur non soggetta al pubblico transito, interposta tra i due fondi, in quanto di proprietà comune (Cass., 5 aprile 2016, n. 6537). Cass., 18 ottobre 2012, n. 17881 specifica che non deve esistere tra i due fondi separazione alcuna, neppure in parte, per strisce di terreno adibite a strade vicinali o per impluvi naturali per lo scolo delle acque, piovane o di irrigazione, defluenti dai terreni di tutti i proprietari, atteso che tali opere, benché siano formate con porzioni dei terreni latitanti, per la funzione svolta sono distaccate da essi e costituiscono un nuovo bene formatosi per unione, fruito *iure proprietatis* e ha quindi confermato la decisione del giudice del merito che ha escluso la prelazione per due fondi separati, per un tratto, da una strada vicinale, per altro, da un fosso di scolo che si innesta in altro più ampio.

⁷ Cfr. *amplius* CASAROTTO, *La prelazione agraria*, cit., p. 497 s.

⁸ Di "ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico" parla, *ex plurimis*, Cass., 20 gennaio 2006, n. 1106. Cfr. anche L. GARBAGNATI, *La prelazione del confinante nell'interpretazione della giurisprudenza*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2014, I, p. 19 ss.

italiana. Ma poiché fondi di maggiori dimensioni sono frequentemente attraversati da strade vicinali, la tesi ora criticata verrebbe in tali casi a causare lo scorporo di parte della superficie dal compendio preesistente oggetto della compravendita, con quindi una frammentazione della superficie aziendale originaria e la creazione di residui di minori dimensioni: risultato certamente contrario alla predetta *ratio*⁹.

Ai fini dell'individuazione dell'oggetto della prelazione del confinante, è così nostra attuale tesi che debba farsi piuttosto riferimento al "fondo", individuato, dall'un lato, con l'oggetto del contratto di compravendita (ai «fondi offerti in vendita» fa riferimento l'art. 7, comma 2°, n. 2, legge n. 817 del 1971, sulla prelazione del confinante), dall'altro lato con un criterio di *continuità fondiaria agraria*, per il quale il diritto deve ritenersi sussistere anche quando il fondo oggetto di compravendita sia intersecato da elementi territoriali che non solo non costituiscano impedimento alla coltivazione unitaria (come immediatamente dovrebbe invece dirsi, ad es., per un corso d'acqua, anche artificiale, che non consenta il passaggio dall'una all'altra parte), ma che neppure interrompano il territorio da un profilo agrario e aziendale, in quanto svolgano una *specificata* (anche se non esclusiva) *funzione agricola al servizio dei terreni limitrofi*. E invero il concetto di "fondo", pur non individuando un'entità oggettiva determinata¹⁰, ha sempre avuto una prospettiva aziendalistica, come tale virtualmente conglobante anche i diversi elementi territoriali che sono funzionali all'attività agricola, così che, anche qualora non vi sia un'identità quanto al titolo proprietario, sarebbe pur sempre ingiustificato fare da essi derivare una frammentazione quanto all'oggetto unitariamente assunto nel contratto.

Per la tesi così espressa, una strada interpoderale o vicinale (come tali sempre di proprietà privata) non risulta quindi impeditiva all'estensione della prelazione e ciò a prescindere dall'identificazione di chi ne sia proprietario¹¹ e dall'eventuale esistenza di servitù private o pubbliche (come, quanto alla presenza di servitù pubblica, avviene per la strada vicinale¹²), appunto trattandosi di elementi con funzione agricola al servizio dei

⁹ Non specifiche, ma che peraltro vale ricordare per somiglianza di problematiche, sono le risalenti Cass., 9 dicembre 1981, n. 6499 e Cass., 21 dicembre 1982, n. 7058 (la seconda in *Giur. agr. it.*, 1983, II, p. 358) con la seguente medesima massima: «Qualora il fondo oggetto di riscatto agrario, a norma dell'art. 7, n. 2 della legge n. 817 del 1971, da parte del proprietario coltivatore diretto di fondo confinante, pur essendo composto da vari appezzamenti riuniti, costituisca un complesso unitariamente integrato dal punto di vista strutturale e produttivo, il diritto di riscatto da parte del predetto coltivatore diretto può essere esercitato sull'intero complesso, anche se questo non sia per tutta la sua estensione contiguo con il fondo del retraente».

¹⁰ Cfr. FRASSOLDATI, voce *Fondo*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, Torino, 1968. Diversamente deve dirsi per il maso chiuso altoatesino, per il quale però la legge prov. Bolzano, 28 novembre 2001, n. 17, art. 10 (come sostituito dall'art. 23 della legge prov. n. 4 del 10 giugno 2008) esclude la prelazione del confinante. Anche il *compendio unico* previsto dall'art. 5-*bis* del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (inserito dall'art. 7, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99) individua una specifica entità fondiaria soggetta a vincolo di indivisibilità, con sanzione di nullità degli atti che lo frazionino, ciò che rende problematica la prelazione del confinante quando i fondi siano effettivamente separati, come pure può avvenire per il c.u. ai sensi della norma cit.

¹¹ Rimane quindi indifferente se la strada o il fosso sia in titolarità dell'uno o dell'altro dei proprietari limitrofi, ovvero di questi per singole parti, ovvero in comunione tra costoro ed eventualmente anche con soggetti terzi (come nel caso di origine *ex collatione privatorum agrorum*), o infine di proprietà di terzi.

¹² La via agraria, così come la strada vicinale (art. 3, comma 1°, n. 52, d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, Nuovo Codice della Strada), sono sempre di proprietà privata, ma la differenza tra le due sta nel fatto che la strada vicinale è soggetta a pubblico transito *iure servitutis* (servitù di uso pubblico) e soddisfa anche esigenze di pubblico interesse, come il collegamento ad una pubblica via.

fondi limitrofi (esclusiva, o anche solo promiscua, come nel caso di strada assoggettata anche a pubblico transito), che non interrompono, come tali, la continuità territoriale agricola dei medesimi. Risulterebbe, per converso, senz'altro delimitativa la frapposizione di un elemento territoriale con funzione non specificamente agraria, e così la presenza di una strada pubblica (comunale, provinciale, regionale o statale¹³).

Parallelamente, quanto ai corsi d'acqua, la loro presenza si deve ritenere irrilevante anzitutto quando l'alveo sia in comunione dei proprietari limitrofi (secondo la presunzione dell'art. 897 cod. civ.), ovvero anche in contitolarità dei vari proprietari dei fondi attraversati dal fosso o canale¹⁴, e così corrispondentemente siano funzionali all'attività agricola dei fondi attraversati. Più complessa appare la definizione di un criterio univoco per quanto concerne i canali di proprietà consortile, potendosi tuttavia riconoscere che le diramazioni secondarie, in quanto rispondenti a un preminente interesse dei fondi limitrofi, non ne interrompano la continuità territoriale agraria e quindi non risultino limitative della prelazione. Ai canali invece che svolgano funzione di preminente interesse per il comprensorio globalmente inteso deve per contro riconoscersi carattere interruttivo e quindi costituiranno limite anche all'estensione della superficie fondiaria acquisibile in prelazione. Ovviamente *a fortiori* delimitativi sono i corsi d'acqua demaniali (naturali, quali torrenti e fiumi, ovvero anche canali artificiali), la cui pubblica rilevanza trascende la stessa funzione agricola.

GIANGIORGIO CASAROTTO

¹³ Come identificate all'art. 2 del c.d.s.

¹⁴ Mentre infatti tutte le acque sono pubbliche (regola ora consolidata nel disposto dell'art. 144 cod. amb. - d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato»), gli alvei pacificamente ben possono essere di proprietà privata.

INDICE DELL'ANNATA 2017

PARTE PRIMA

	<i>pag.</i>
<i>Lettera al Direttore</i>	547

DOTTRINA

PAOLO PASSAGLIA, <i>L'importanza della materia "agricoltura" nel tessuto costituzionale: una «retrospettiva prospettica»</i>	3
EDOARDO MAZZANTI, <i>Circularità e dinamicità dell'illecito nel diritto penale alimentare (tra presente e futuro)</i>	19
IRENE CANFORA, <i>Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello</i>	447
PAMELA LATTANZI, <i>L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione</i>	555
STUDI SULL'AZIENDA AGRARIA	
ANTONIO JANNARELLI, <i>Il trasferimento dell'azienda agricola e la concorrenza</i>	40
SIMONE MATTEOLI, <i>Alienazione dell'azienda agricola e diritto di prelazione</i>	237

DIDATTICA

LUIGI COSTATO, <i>Per un storia della PAC (A sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)</i>	64
LUIGI COSTATO, <i>Dalla mezzadria allo sviluppo industriale e dei servizi</i>	342
CLELIA LOSAVIO, <i>Confini e contenuti della "materia alimentazione"</i>	658

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARIARITA D'ADDEZIO, <i>Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni</i>	85
SONIA CARMIGNANI, <i>Governance ambientale e modelli partecipativi: l'informazione ambientale nella convenzione di Aarhus</i>	117
MARIAGRAZIA ALABRESE, <i>Gli accordi commerciali "mega-regionali" e l'elaborazione del diritto agroalimentare</i>	136
FILOMENA PRETE, <i>Il finanziamento del settore agricolo e le opportunità del "nuovo" pegno mobiliare non possessorio</i>	153
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
NICOLA LUCIFERO, <i>Profili pubblicistici e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti</i>	476
GIULIANA STRAMBI, <i>La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"</i>	599
GIOIA MACCIONI, <i>La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance</i>	633

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

FRANCESCA SPAGNUOLO, <i>L'accesso all'acqua nel mercato mondiale delle terre coltivabili su larga scala</i>	196
ALBERTO GERMANÒ - GIULIANA STRAMBI, <i>Il programma di sviluppo rurale. L'applicazione italiana del reg. (UE) n. 1305/2013</i>	206
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
FILOMENA PRETE, <i>La crop insurance all'italiana nel settore del grano: considerazioni introduttive</i>	500
LUIGI COSTATO, <i>Le conseguenze della trasformazione della PAC</i>	526
EDOARDO MAZZANTI, <i>L'apparato sanzionatorio del "testo unico del vino" nel prisma del diritto punitivo alimentare</i>	677
MATTEO COSULICH, <i>La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura</i>	691

PARTE SECONDA**GIURISPRUDENZA**

SIMONE MATTEOLI, <i>La mancanza di assistenza nei contratti agrari in deroga ex art. 45 legge n. 203 del 1982 e i rimedi esperibili tra annullabilità, nullità e principio di riconduzione (Riflessioni sulla giurisprudenza)</i>	3
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
GIULIA BONORA, <i>Controversie in materia di nomi di dominio internet e indicazioni geografiche</i>	135
(In Appendice): Decisión del Panel Administrativo Caso No. D2016-0381 - 29 de abril de 2016	153
EUGENIO CALICETI, <i>La divulgazione delle informazioni ambientali relative ad emissioni e l'interesse alla riservatezza commerciale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	213

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

SILVIA BOLOGNINI, <i>La maggiore rappresentatività a livello nazionale delle organizzazioni professionali agricole: cronaca di un problema (forse) annunciato</i> . . .	50
ALBERTO GERMANÒ, <i>Il privilegio dell'esenzione dall'IRPEG per i soggetti che si interessano della tutela ambientale del proprio territorio</i>	79
SILVIA BOLOGNINI, <i>Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze</i>	163
VITO RUBINO, <i>Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea</i>	200
ANTONIO JANNARELLI, <i>I caratteri storici del "maso chiuso" e l'evoluzione nella dinamica costituzionale di un istituto vivo nella realtà sociale</i>	242

SENTENZE E MASSIME SEGNALATE

GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>Fondo intersecato da strada poderale e diritto di prelazione del confinante</i>	255
---	-----

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

(il numero indica la pagina)

CORTE COSTITUZIONALE

- 14 luglio 2017, n. 193 (*Maso chiuso*), 233. 21 febbraio 2017, n. 103 (*Beni civici*), 123.

CORTE DI CASSAZIONE

- Sez. un., 17 novembre 2016, n. 23395 (*Eccesso di potere giurisdizionale*), 131. Sez. III civ., 24 febbraio 2015, n. 3608 (*Contratti agrari in deroga*), 34.
Sez. III civ., 6 ottobre 2016, n. 19979 (*Contratti agrari in deroga*), 23. Sez. VI, 23 gennaio 2014, n. 4225 (ord.) (*IRPEG e gestori di demanio collettivo*), 70.
11 agosto 2016, n. 17028 (*Sanzioni amministrative*), 160. Sez. III civ., 12 marzo 2013, n. 6118 (*Contratti agrari in deroga*), 38.
Sez. III civ., 25 marzo 2016, n. 5953 (*Contratti agrari in deroga*), 24. Sez. III civ., 11 maggio 2012, n. 7277 (*Contratti agrari in deroga*), 41.
Sez. III civ., 24 marzo 2015, n. 5861 (*Contratti agrari in deroga*), 31.

CONSIGLIO DI STATO

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

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

- 14 settembre 2017, in causa C-56/16 (*Marchio dell'Unione europea*), 190.

CORTI D'APPELLO, TRIBUNALI

- 7 dicembre 2017, n. 901 (Corte d'appello Trieste) (*Diritto di prelazione del confinante*), 255.
- 29 settembre 2016, n. 1097 (Tribunale di Mantova) (*Accordi in deroga*), 45.
- Sez. spec. agr., 10 giugno 2015, n. 2187 (Corte d'appello di Milano) (*Contratti agrari in deroga*), 27.

- Sez. spec. agr., 1° aprile 2015, n. 163 (Tribunale di Lodi) (*Contratti agrari in deroga*), 30.
- Sez. spec. agr., 11 novembre 2014, n. 3842 (Corte d'appello di Milano) (*Contratti agrari in deroga*), 36.

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

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

COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

- Sez. X, 16 giugno 2015, n. 376 (Commissione Tributaria Regionale di Trieste) (*IRPEG e gestori di demanio collettivo*), 70.

CENTRO DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN DE LA OMPI

- 29 aprile 2016, *Decisión del Panel Administrativo* Caso n. D2016-0381 (*Nomi di dominio*), 153.