

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI, <i>Brevi riflessioni sulla nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli nelle filiere agro alimentari</i> (d.lgs. n. 198 del 2021) .....	3
(in <i>Appendice</i> ) D.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 .....	32

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LEONARDO FABIO PASTORINO - ELISA TOMASELLA, <i>La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare</i> .....	36
DOMENICO CRISTALLO, <i>Responsabilità sociale d'impresa e strumenti giuridici della filiera agroalimentare per la costruzione di un "agire responsabile"</i> .....	62

#### OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

RACHELE NATALI, <i>Le nuove frontiere della contrattazione di filiera e di distretto alla luce del PNRR</i> .....	93
---	----

## **PARTE SECONDA**

### **GIURISPRUDENZA**

GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta</i> . . . . .	3
CAMILLA GERNONE, <i>La disciplina dei prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità nella giurisprudenza amministrativa recente</i> . . . . .	35
<b>SENTENZE E MASSIME ANNOTATE</b>	
MARIO MAURO, <i>Il compendio unico a formazione progressiva</i> . . . . .	57

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

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI CASSAZIONE

10 febbraio 2022, n. 4416 (ord.) (*Com-  
pendio unico*), 54



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI

## **BREVI RIFLESSIONI SULLA NUOVA DISCIPLINA DEI CONTRATTI DI CESSIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI NELLE FILIERE AGRO-ALIMENTARI (DECRETO LEGISLATIVO N. 198 DEL 2021)**

### ABSTRACT

Il saggio offre alcuni spunti interpretativi in relazione al d.lgs. n. 198 del 2021 di recepimento in Italia della direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare. L'Autrice mette in evidenza come le scelte del legislatore diano una risposta concreta alle diverse sollecitazioni della dottrina tese ad offrire soluzioni alle evidenziate lacune della precedente disciplina interna in materia di regolazione dei contratti di cessione nella filiera agroalimentare (art. 62, d.l. n. 1 del 2012), ispirandosi a quelle scelte già sperimentate nel contesto agrario a tutela degli imprenditori agricoli nei confronti dei proprietari dei fondi (legge n. 203 del 1982). L'adozione di una tecnica mista consistente nella individuazione di norme imperative che fissano uno zoccolo duro a garanzia della parte debole e della utilizzazione di forme flessibili di tutela consistenti in tecniche consensuali affidate alla cura delle organizzazioni professionali o sindacali può validamente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della protezione degli interessi del soggetto debole del rapporto e, conseguentemente, alla stabilità del mercato.

*The essay offers some interpretative hints in relation to the Legislative Decree 198 of 2021 for the transposition in Italy of the EU directive 2019/633 on unfair commercial practices in the agri-food chain. The Author highlights how the choices of the legislator give a concrete response to the various requests of the doctrine aimed at offering solutions to the highlighted shortcomings of the previous internal discipline on the regulation of sale contracts in the agri-food chain (art. 62, Legislative Decree 1 of 2012), inspired by those choices*

*already tested in the agricultural context to protect agricultural entrepreneurs against the owners of the land (Law 203 of 1982). The adoption of a mixed technique consisting in the identification of mandatory rules that establish a hard core to guarantee the weaker party and the use of flexible forms of protection consisting of consensual techniques entrusted to the care of professional or trade union organizations can validly contribute to the achievement of objective of protecting the interests of the weak subject of the relationship and, consequently, the stability of the market.*

PAROLE CHIAVE: Filiera agroalimentare – Pratiche commerciali scorrette – Cessione di prodotti agricoli.

KEYWORDS: *Agri-Food Chain – Unfair Commercial Practices – Sale Contracts of Agricultural Products.*



SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. La nuova disciplina dei contratti di cessione nella filiera agroalimentare.

1. Le cc.dd. filiere alimentari e/o agroalimentari (nelle quali operano produttori di beni primari (agricoli), intermediari, trasformatori, commercializzatori, distributori) sono costituite da relazioni negoziali aventi ad oggetto la fornitura di prodotti destinati all'alimentazione sia direttamente sia attraverso la loro trasformazione, manipolazione, commercializzazione, attività tutte finalizzate alla vendita, spesso attraverso la Grande Distribuzione, al consumatore finale<sup>1</sup>.

In tali rapporti il prevalere della logica del profitto, determinando spesso un sovraccarico di costi per il produttore del prodotto primario, finisce per compromettere in modo sensibile la posizione del consumatore finale. La consapevolezza di ciò, insieme alla sempre maggiore sensibilità mostrata dalla società moderna nei confronti dell'alimentazione, ha indotto il legislatore, sia nazionale che europeo, ad occuparsi delle filiere del settore agroalimentare in maniera incisiva ed organica proprio a partire dalla regolazione di tali rapporti negoziali: una corretta e trasparente gestione delle filiere alimentari è, infatti, un presupposto imprescindibile per assicurare un approvvigionamento alimentare sicuro e idoneo al fabbisogno europeo. In tal senso va osservato che la regolazione del sistema agroalimentare, che passa attraverso la disciplina delle relazioni contrattuali di filiera, è rivolta a raggiungere gli obiettivi propri della politica alimentare europea espressi nei *considerando* del reg. (CEE) n. 178/2002 e, prima ancora, nell'art. 39, par. 1 TFUE: la tutela della salute umana, animale e dell'ambiente, nonché l'incremento della produttività attraverso lo sviluppo del progresso tecnico e l'impiego migliore dei fattori della produzione; l'assicurazione di un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito degli agricoltori; la

---

<sup>1</sup> Tali relazioni, dunque, interessano sia le cc.dd. filiere di prodotto (e cioè quelle in cui diversi soggetti con le proprie attività concorrono alla realizzazione di un prodotto alimentare), sia le cc.dd. filiere di produzione (che sono quelle in cui diversi soggetti concorrono con le proprie attività a lavorare una materia prima).

stabilizzazione dei mercati agricoli, la garanzia degli approvvigionamenti e l'assicurazione di prezzi ragionevoli per i consumatori.

L'interesse alla regolazione dei contratti di cessione nelle filiere agroalimentari discende dall'esigenza di riequilibrare le posizioni negoziali dei contraenti, rimediando a quelle diseguaglianze che si manifestano in modo fisiologico al fine di evitare che il prezzo di tali diseguaglianze sia pagato dal produttore primario ovvero da un altro soggetto fornitore della filiera (con inevitabili ricadute sulle condizioni dei lavoratori che prestano il loro lavoro nell'impresa) e dal consumatore, in un'ottica di ripristino della sostenibilità sociale di tali relazioni contrattuali. Ciò presuppone una concezione della concorrenza «come capacità di percepire e di comprendere i costi e i benefici della scelta di consumo per la costruzione e l'attuazione del progetto esistenziale»<sup>2</sup>. La libertà di concorrenza, infatti, pur costituendo una fenomenologia dell'autonomia privata che include la libertà di impresa non si esaurisce in questa comprendendo anche l'autodeterminazione al consumo come contesto assiologico e dogmatico (applicativo).

Ciò comporta anche il «superamento dell'esclusivo primato dell'atto e dell'attività economica di impresa nella costruzione dello statuto giuridico del mercato» che «non rilevano come fatti economici regolati, bensì come funzionamento della capacità di autodeterminazione della persona»<sup>3</sup>.

E d'altra parte «contratto e mercato interferiscono e si influenzano a vicenda. È difficile stabilire, sul piano logico, giuridico ed economico, una priorità o una prevalenza. Il mercato, lungi dal sostituire il contratto, è fatto di contratti, i contratti nascono dal e nel mercato. Non si possono disciplinare gli uni indipendentemente dall'altro e viceversa; gli interessi che presiedono ai primi dagli interessi che fondano l'ordine del mercato. Non considererei produttiva quindi la disputa sulla appartenenza di una misura protettiva (o repressiva) all'uno o all'altro settore, vieppiù se la disputa dovesse portare a un

---

<sup>2</sup> A. BARBA, *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato. Valutazione e divieto delle pratiche commerciali*, Giappichelli, 2018, p. 36

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 141-142.

isolamento della valutazione dal diritto dei contratti o dall'ordine del mercato e a una rigida applicazione o disapplicazione di standard valutativi. Ciò che investe i rapporti di mercato – come protezione o repressione – investe anche i contratti e ciò che investe i rapporti contrattuali investe anche il mercato»<sup>4</sup>.

È noto come con l'avvento della globalizzazione dei mercati si sia accentuato il fenomeno dell'asimmetria nelle relazioni contrattuali<sup>5</sup> determinato dalla presenza di soggetti che fisiologicamente non sono in grado di incidere nel contenuto dei rapporti commerciali allo stesso modo dell'altra parte contrattuale, in quanto privi del medesimo potere contrattuale.

Nel mondo globale è cioè fisiologico che una delle parti contrattuali non abbia la piena consapevolezza del contenuto e delle conseguenze del regolamento contrattuale, che, spesso, ha solo potuto accettare e non negoziare. In queste situazioni il contratto, espressione dell'autonomia negoziale e della parità dei privati sui mercati, e i rimedi apprestati dall'ordinamento giuridico per far fronte ai tradizionali vizi del negozio giuridico, non appaiono più in grado di garantire l'eguaglianza tra le parti. Sorge dunque la necessità di approntare nuovi strumenti giuridici più incisivi: e così l'ordinamento si è dotato di statuti di protezione dei contraenti deboli. La prima figura di contraente debole considerato dall'ordinamento è stato il consumatore<sup>6</sup>; ad esso, via via, si sono aggiunte altre categorie di contraenti deboli

---

<sup>4</sup> G. OPPO, *Categorie contrattuali e statuti del rapporto obbligatorio*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2006, I, p. 43.

<sup>5</sup> Per tutti sul tema si richiamano gli scritti di M.C. CHERUBINI, *Tutela del «contraente debole» nella formazione del consenso*, Torino, 2005, p. 1 ss.; G. GIOIA, *Nuove nullità relative a tutela del contraente «debole» nei principi UNIDROIT*, in G. ALPA - M. BESSONE (a cura di), *Giur. sist. dir. civ. comm., I contratti in generale*, agg., 1991-1998, Torino, 1999, p. 228 ss.; A.P. SCARSO, *Il contraente «debole»*, Torino, 2006, p. 1 ss.; F. GALGANO, *Squilibrio contrattuale e mala fede del contraente forte*, in *Contr. impresa*, 1997, p. 417 ss.

<sup>6</sup> Cfr. M. GIORGIANNI, *Principi generali sui contratti e tutela dei consumatori in Italia e in Germania*, Milano, 2009; DE NOVA, *Le clausole vessatorie*, Milano, 1996, in part. p. 49; A. BARENGHI, *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, Napoli, 1996, in part. p. 41; S. TROIANO, *Art. 1469 bis – Significativo squilibrio*, in *Clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, a cura di G. Alpa e S. Patti, in *Il codice civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F. Busnelli, Milano, 2003, p. 139 ss.; F. MACARIO, *Dalla tutela del contraente debole alla nozione giuridica di consumatore nella giurisprudenza comune, europea e costituzionale*, in *Obbl. e contratti*, 2006, p. 872;

che, per diverse ragioni, non sono in grado di incidere sul regolamento contrattuale: si ricordano la microimpresa<sup>7</sup> e il subfornitore<sup>8</sup> che incarnano la categoria dell'imprenditore debole.

In una logica unitaria, la dottrina<sup>9</sup> ha elaborato la categoria del "contratto asimmetrico", riferibile ad ogni soggetto che, indipendentemente dalla sua specificità, si trovi ad operare nel mercato in condizione di asimmetria o di differente potere economico.

La finalità di protezione rivolta alle imprese deboli nelle loro relazioni contrattuali con imprese più forti, dunque, «è un segnale importante a favore della armonica convergenza nel mercato di istanze di efficienza e, al contempo, di esigenze di giustizia»<sup>10</sup>.

L'asimmetria negoziale, come abbiamo anticipato, ben si apprezza in ambito agricolo<sup>11</sup>. Nelle filiere agroalimentari soprattutto gli imprenditori agricoli posti alla base della filiera soffrono di una

---

G. D'AMICO, *L'abuso di autonomia negoziale nei contratti dei consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, p. 657.

<sup>7</sup> Cui è stata estesa la disciplina prevista per i consumatori: cfr. sul punto G. DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette e responsabilità d'impresa*, in *La responsabilità d'impresa*, a cura di G. Alpa e G. Conte, p. 253 ss.

<sup>8</sup> Sul contratto di subfornitura cfr. R. NATOLI, *L'abuso di dipendenza economica. Il contratto e il mercato*, Napoli, 2004.

<sup>9</sup> V. ROPPO, *Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimmetria di potere contrattuale: genesi e sviluppi di un nuovo paradigma*, in *Riv. dir. priv.*, 2001, p. 769; ID., *Parte generale del contratto, contratti del consumatore e contratti asimmetrici*, in AA.VV., *Il diritto europeo dei contratti fra parte generale e norme di settore*, a cura di E. Navarrini, Milano, 2007; A. GENTILI, *Informazione contrattuale e regole dello scambio*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, p. 555; M. DE POLI, *Asimmetrie informative e rapporti contrattuali*, Padova, 2002; G. VETTORI, *Libertà di contratto e disparità di potere*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, p. 743; A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, 5, p. 515. Critica verso la ricostruzione unitaria dei contratti asimmetrici C. CAMARDI, *Contratti di consumo e contratti tra imprese. Riflessioni sull'asimmetria contrattuale nei rapporti di scambio e nei rapporti "reticolari"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2005, p. 549 ss., specie p. 557 ss.; molto distante anche G. CIAN, *Contratti civili, contratti commerciali e contratti d'impresa: valore sistematico-ermeneutico delle classificazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, p. 849 ss., specie pp. 859-861, che ascrive i contratti del consumatore all'ambito dei «contratti civili», distinguendoli nettamente dai contratti d'impresa.

<sup>10</sup> R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e commerciali*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 4, p. 10.

<sup>11</sup> A. ALBANESE, *I contratti della filiera agroalimentare tra efficienza del mercato e giustizia dello scambio*, in A. D'ANGELO-V. ROPPO (a cura di), *Annuario del contratto 2015*, Torino, 2016, pp. 3-33.

doppia debolezza: difatti, essi, non solo devono affrontare le difficoltà fisiologiche derivanti dall'oggetto della loro attività economica (condizioni climatiche, deperibilità e stagionalità dei prodotti, non elasticità della domanda di prodotti alimentari), ma si trovano altresì a doversi relazionare con gli intermediari e gli imprenditori della grande distribuzione, con i quali difficilmente riescono a negoziare in modo effettivo ed incisivo il regolamento contrattuale. Così a partire dagli inizi del nuovo secolo è iniziata a maturare l'esigenza di predisporre una regolazione *ad hoc* a fronte dell'asimmetria negoziale che fisiologicamente viene a crearsi nelle relazioni tra produttori, intermediari, trasformatori e Grande Distribuzione all'interno delle filiere agroalimentari<sup>12</sup>. Un ruolo senz'altro fondamentale per raggiungere il risultato di riequilibrare le parti dei contratti è stato inizialmente svolto dall'autonomia "collettiva" che ha trovato la sua realizzazione negli accordi interprofessionali prima e, oggi, nelle intese di filiera. Un forte impulso all'organizzazione delle filiere e al loro sostegno è derivato dalle norme (artt. 9 e ss.) approvate con il d.lgs. n. 102 del 2005, che ha profondamente innovato il sistema degli strumenti per la regolazione dei mercati agroalimentari. Nel sistema delineato dalle citate norme, l'intesa di filiera (che sostanzialmente sostituisce i vecchi accordi interprofessionali) costituisce il quadro di riferimento di una catena "pattizia" che, attraverso passaggi successivi e conseguenti, si sviluppa attraverso contratti quadro, contratti-tipo e contratti di conferimento tra singoli agricoltori e primi acquirenti. I contratti-quadro stabiliscono, quindi, il contenuto del contratto-tipo<sup>13</sup> che deve essere adottato nella stipulazione dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura. Questo sistema rivela un potere normativo delegato dalla legge all'autonomia "collettiva" che produce una sorta di autonomia privata individuale "guidata"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e commerciali*, cit.

<sup>13</sup> Cfr. sul punto M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 3; AMBROSINI, *I contratti della filiera alimentare*, in *Corso di alta specializzazione in diritto alimentare*, Teramo, 25 maggio 2019.

<sup>14</sup> A. JANNARELLI, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE, *Trattato di Diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 428 ss

Ed è proprio all'autonomia collettiva<sup>15</sup> che la nuova disciplina dei contratti di cessione nella filiera agroalimentare continuerà a guardare in vista del raggiungimento dell'obiettivo di tutela delle parti più vulnerabili ma in un contesto in cui sarà la legge ad individuare quegli aspetti della disciplina contrattuale necessari per la protezione dell'equilibrio negoziale.

2. Com'è noto, con un primo intervento costituito dall'art. 62, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1<sup>16</sup>, il legislatore interno, rendendo palese la propria consapevolezza del permanere della sussistenza degli squilibri negoziali nonostante gli interventi citati<sup>17</sup>, aveva introdotto una serie di regole per arginare in via preventiva il loro determinarsi senza però dotarle di rimedi effettivi diretti a sanzionare eventuali comportamenti posti in violazione delle regole approntate.

Di fronte alle numerose critiche sollevate dalla dottrina<sup>18</sup> e muovendo dalla necessità di dare attuazione in Italia alla direttiva UE

---

<sup>15</sup> I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto Disc. Priv.*, 2018, e *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregioneuropa*, 2018; L. COSTANTINO, *La tutela del contraente debole nelle relazioni lungo la filiera agroalimentare nelle più recenti esperienze giuridiche europee e statunitensi*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 166.

<sup>16</sup> Su cui ci si permetta di rinviare alle riflessioni svolte nel nostro *I contratti di cessione nella filiera alimentare*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Milano 2021 spec. p. 135 ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agroalimentare*, in A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *I contratti agrari*, nella collana diretta da P. Rescigno - E. Gabrielli, *Trattato dei contratti*, Torino, 2015, p. 332 ss.

<sup>18</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 545 ss.; RUSSO, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 220 ss.; S. RIZZIOLI, *La disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e alimentari tra prospettive di diritto dell'Unione europea e legislazione alimentare interna*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 251 ss.; A.M. BENEDETTI-F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, II, p. 641 ss.; F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 2, p. 19 ss.; M. TAMPONI, *Liberalizzazioni, «terzo contratto» e tecnica legislativa*, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 91 ss.; A. ARGENTATI, *La disciplina speciale delle relazioni commerciali nel settore agroalimentare. Riflessioni sull'art. 62 l. n. 27 del 2012*, in *Giust. civ.*, 2012, p. 441 ss.

2019/633 sulle pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare<sup>19</sup> il legislatore ha riscritto, con il d.lgs. n. 198 del 2021<sup>20</sup>, la disciplina dei contratti di cessione della filiera agroalimentare intervenendo su alcune delle lacune contenute nella disciplina dell'art. 62 segnalate dalla dottrina.

La struttura vigente della normativa si articola in una serie di disposizioni riferibili ai contratti di cessione che vengono definiti nell'art. 2, lett. e), del d.lgs. n. 198 del 2021, come «i contratti che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli ed alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore, delle cessioni con contestuale consegna e pagamento del prezzo pattuito, nonché dei conferimenti di prodotti agricoli ed alimentari da parte di imprenditori agricoli e ittici a cooperative di cui essi sono soci o ad organizzazioni di produttori, ai sensi del d.lgs. 27 maggio 2005, n. 102, di cui essi sono soci».

In generale la norma si propone<sup>21</sup> di disciplinare le relazioni commerciali e di contrastare le pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari, «definendo le pratiche commerciali vietate in quanto contrarie ai principi di buona fede e correttezza ed imposte unilateralmente da

---

<sup>19</sup> Cfr art. 7 “Principi e criteri direttivi per l’attuazione della direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare “ della legge 22 aprile 2021, n. 53 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020.

Sulla direttiva (UE) 2019/633 cfr. S. PAGLIANTINI, *Dal B2c al B2b: una prima lettura della dir. 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, 2020, spec. p. 61; L. RUSSO, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Le regole del mercato agroalimentare*, cit., p. 355; F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell’impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2019; L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 1418 ss.

<sup>20</sup> Recante Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell’art. 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari. (21G00202) (*Gazz. uff.* n. 285 del 30 novembre 2021, Suppl. Ordinario n. 41).

<sup>21</sup> Art. 1, comma 1.

un contraente alla sua controparte, razionalizzando e rafforzando il quadro giuridico vigente nella direzione della maggiore tutela dei fornitori e degli operatori della filiera agricola e alimentare rispetto alle suddette pratiche».

In tal senso la disciplina delle pratiche commerciali scorrette si mostra «funzionale alla socializzazione dell'economia di mercato e in questo rispetta e asseconda la reale conformazione del processo concorrenziale e, soprattutto, la direzione economica ed aziendale che orienta la sua dinamica»<sup>22</sup>.

L'ambito oggettivo e soggettivo è delineato dal secondo e dal terzo comma dell'art. 1 secondo il quale le disposizioni previste dal decreto si applicano «alle cessioni di prodotti agricoli ed alimentari»<sup>23</sup>, eseguite da fornitori che siano stabiliti nel territorio nazionale, indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti» e non si applicano «ai contratti di cessione direttamente conclusi tra fornitori e consumatori». Qui il legislatore italiano si sgancia dalla logica dell'indizio economico della posizione dominante – presente invece nella direttiva<sup>24</sup> – non dando alcun rilievo ai fatturati dei fornitori e

---

<sup>22</sup> A. BARBA, *Capacità del consumatore*, cit., p. 229.

<sup>23</sup> Pertanto, sembrerebbe confermato l'ambito ampio di applicazione che si riferisce alle cessioni di prodotti agricoli e alimentari. In questo senso già con riguardo all'art. 62: A. GERMANÒ, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli*, in A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *I contratti agrari*, nella collana diretta da P. Rescigno-E. Gabrielli, *Trattato dei contratti*, Torino, 2015, p. 167; L. PETRELLI, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2015, p. 317; F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 2. Tale interpretazione era stata confermata dall'AGCM che con delibera del 6 febbraio 2013, n. 24220 riteneva applicabile l'art. 62 alle cessioni di tutti i prodotti alimentari.

<sup>24</sup> Art. 1, comma 2°, secondo cui «2. La presente direttiva si applica a determinate pratiche commerciali sleali attuate nella vendita di prodotti agricoli e alimentari: a) da parte di fornitori con un fatturato annuale pari o inferiore a 2 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 2 000 000 EUR; b) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 2 000 000 EUR e 10 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 10 000 000 EUR; c) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 10 000 000 EUR e 50 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 50 000 000 EUR; d) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 50 000 000 EUR e 150 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato annuale superiore a 150 000 000 EUR; e) da parte di fornitori con un fatturato annuale compreso tra 150 000 000 EUR e 350 000 000 EUR ad acquirenti con un fatturato an-



degli acquirenti: scelta salutata con favore dalla dottrina<sup>25</sup> e condivisa anche dal legislatore spagnolo.

Le esclusioni confermano che la disciplina persegue l'obiettivo di garantire un equilibrio nelle posizioni di forza commerciale. E infatti si prevede l'esclusione dall'applicabilità della disciplina ai conferimenti di prodotti agricoli alle cooperative (se gli imprenditori risultano soci) o alle organizzazioni di produttori (cui gli imprenditori partecipano) che si presume vengano effettuati in una condizione di parità. Sono altresì escluse le cessioni istantanee con contestuale pagamento del prezzo pattuito non comportando questo tipo di cessioni implicazioni quali quelle che possono, invece, determinarsi nel contesto delle filiere. E, infine, non sono considerate cessioni di prodotti rilevanti al fine dell'applicazione della disciplina quelle effettuate nei confronti dei consumatori perché si tratta di fattispecie altrimenti regolate.

Per fornitore<sup>26</sup> si intende «qualsiasi produttore agricolo o persona fisica o giuridica che vende prodotti agricoli e alimentari, ivi incluso un gruppo di tali produttori agricoli o un gruppo di tali persone fisiche e giuridiche, come le organizzazioni di produttori, le società cooperative, le organizzazioni di fornitori e le associazioni di tali organizzazioni» e, dunque, non sarebbero esclusi dalla definizione di fornitore gli intermediari di prodotti agricoli e alimentari<sup>27</sup> con una sorta di equiparazione di questi ai produttori primari della filiera che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto essere principalmente i soggetti da tutelare. Ma se da una parte (come affermato nel

---

nuale superiore a 350 000 000 EUR». E questo perché «è probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui partner commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio relativamente a un'operazione di vendita» (cfr. *considerando* 1).

<sup>25</sup> A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, 2021, 2, p. 199.

<sup>26</sup> Art. 2, lett. i), del decreto

<sup>27</sup> Definiti a loro volta alla lett. l dell'art.2 del decreto come «i prodotti elencati nell'allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti non elencati in tale allegato, ma trasformati per uso alimentare a partire dai prodotti elencati in tale allegato».

sesto e settimo considerando della direttiva) «in un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al passato, proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare» perché tali pratiche commerciali sleali possono avere un impatto negativo sul tenore di vita della comunità agricola: impatto diretto, perché riguarda i produttori agricoli e le loro organizzazioni in qualità di fornitori, e indiretto, poiché le conseguenze delle pratiche commerciali sleali che avvengono nella filiera agricola e alimentare si ripercuotono «a cascata» con effetti negativi sui produttori primari in tale filiera. Per converso l'efficacia della norma deve mirare ad evitare che lo squilibrio su un singolo soggetto della filiera estenda i propri effetti su tutti gli altri soggetti fino a colpire, per ultimo, il consumatore. Ecco perché come parte debole della relazione contrattuale non si intende esclusivamente il produttore, potendo esserlo anche l'intermediario o il distributore rispetto alla grande impresa agro-industriale<sup>28</sup> e, in alcuni casi, rispetto anche allo stesso fornitore primario.

Nella precedente disciplina era il regolamento attuativo dell'art. 62 (D.M. n. 199 del 2012) che all'art. 1 definiva i contorni applicativi della disciplina affermando che essa si applicava «ai contratti di cui all'articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e alimentari, la cui consegna avviene nel territorio della Repubblica italiana, con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera *connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*». L'art. 62 nel riferirsi al significativo squilibrio faceva espreso riferimento alle «rispettive posizioni di forza commerciale» in tal modo affrontando in modo diverso questa situazione di squilibrio rispetto alle altre situazioni già oggetto di interventi legislativi<sup>29</sup>. Lo

---

<sup>28</sup> In tal senso, A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, p. 383; A.M. BENEDETTI-F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, cit., p. 642.

<sup>29</sup> Non è la prima volta, infatti, che il legislatore, utilizza la nozione di squilibrio ma, rispetto alle esperienze passate, in questa occasione ha adottato termini differenti. Invero se, con riferimento alla rescissione del contratto ed all'usura, si guardava al contenuto economico della prestazione e lo squilibrio aveva rilevanza solo a determinate

squilibrio tipizzato dal legislatore del 2012 non riguardava né il valore economico delle prestazioni né i diritti ed obblighi nascenti dal contratto né incarnava un parametro contabile. La norma dava in modo esplicito rilevanza ad uno squilibrio tra le «rispettive posizioni di forza commerciale». Il legislatore in tal modo intendeva proteggere una debolezza del contraente non tanto giuridica quanto strutturale. Sembravano così recepite le indicazioni di chi aveva segnalato i limiti di uno squilibrio solamente normativo<sup>30</sup>, perché i diritti e gli obblighi non sono posizioni asettiche, ma hanno un costo e possono avere un prezzo. L'asimmetria in questo contesto riguarda una relazione tra imprese finalizzate a generare profitto. Ne conseguiva che lo squilibrio previsto dall'art. 62 andasse ricondotto al tipo di mercato in cui l'imprenditore opera e alla particolare relazione negoziale cui è obbligato a aderire per poter operare in quell'ambito<sup>31</sup>. In altri termini, a differenza della debolezza del consumatore che si fonda sulla mancanza di una adeguata informazione e/o sull'ignoranza del-

---

condizioni, con il progressivo affermarsi della legislazione di settore, lo squilibrio ha assunto una connotazione prettamente giuridica. Ad esempio, nell'art. 33 cod. cons., clausola vessatoria è quella che genera un «significativo squilibrio di diritti ed obblighi». L'abuso di dipendenza economica è costruito attorno alla forza di un'impresa di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un «eccessivo squilibrio di diritti ed obblighi». In entrambe queste ultime ipotesi si tratta di uno squilibrio di tipo normativo, escludendo dal giudizio qualsiasi valutazione economica. Lo squilibrio è stato altresì utilizzato come parametro contabile per valutare il sovraindebitamento, definito come una situazione di «perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte ed il patrimonio liquidabile per farvi fronte» e, nella medesima accezione, rileva anche l'art. 2467 cod. civ. sul rimborso dei finanziamenti dei soci, come modificato nel 2003. Sul tema dello squilibrio e della giustizia contrattuale la bibliografia è vastissima: *ex multis* cfr. F. GALGANO, *Libertà contrattuale e giustizia del contratto*, in *Contr. impr. Europa*, 2005, p. 509; H. COLLINS, *La giustizia contrattuale in Europa*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2003, p. 659; F. VOLPE, *La giustizia contrattuale tra autonomia e mercato*, Napoli, 2004; U. PERFETTI, *L'ingiustizia del contratto*, Milano, 2002; G. OPPO, *Lo squilibrio contrattuale tra diritto civile e diritto penale*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 533.

<sup>30</sup> In questo senso V. ROPPO, *Il contratto del duemila*, Torino, 2002, pp. 39-40; A.M. AZZARO, *I contratti non negoziati*, Napoli, 2000, p. 31; P. BARCELLONA, *Diritto privato e società moderna*, Napoli, 1996, p. 418.

<sup>31</sup> In questo senso F. ADDIS, «Neoformalismo» e tutela dell'imprenditore debole, in *Obbl. e contratti*, 2012, p. 12. Sul punto v. anche C. CAMARDI, *Contratti di consumo e contratti tra imprese. Riflessioni sull'asimmetria contrattuale nei rapporti di scambio e nei rapporti "reticolari"*, cit. p. 564; A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, p. 515.

le condizioni dello scambio, quella dell'imprenditore che opera nella filiera agroalimentare va considerata alla luce di elementi concreti<sup>32</sup>. Lo squilibrio nel contesto della filiera agroalimentare cioè si viene a determinare nelle relazioni contrattuali tra il produttore e chi si occupa dei successivi passaggi come quelli della intermediazione, della trasformazione e della distribuzione dei prodotti agricoli<sup>33</sup>. E ciò perché diversamente da ciò che accade nel settore industriale, nell'agroalimentare, il produttore deve immediatamente cedere i propri prodotti una volta venuti ad esistenza, perché i prodotti agricoli sono deperibili e, quindi, se ne impone il consumo in tempi brevi. Da ciò deriva dunque lo strutturale squilibrio nelle posizioni di forza commerciale tra agricoltore/produttore alimentare ed acquirente intermediario o GDO, che spesso abusa del maggior potere negoziale costringendo i produttori a cedere a prezzi fuori mercato i propri prodotti che, altrimenti, rimarrebbero invenduti e sarebbero quindi destinati al macero. In tal senso l'art. 62 si proponeva di riequilibrare i rapporti di forza all'interno del sistema agroalimentare in cui i produttori agricoli nonché le piccole e medie imprese agroalimentari si trovano indeboliti di fronte allo strapotere contrattuale degli intermediari e della GDO: in questo contesto, invero, i rapporti tra le controparti si giocano sulla forza, sulla base di accordi che spesso non vengono formalizzati e dove il profilo economico/finanziario gioca un ruolo fondamentale soprattutto a favore della GDO. Il parametro dello "squilibrio" riferito alle "rispettive posizioni di forza commerciale" serviva, dunque a consentire all'interprete un concreto accertamento sul campo dell'abuso praticato dalla parte "più forte" sulla parte "debole" del rapporto.

Nella nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 198 del 2021 non è fatto alcun riferimento «al significativo squilibrio riferito alle rispet-

---

<sup>32</sup> E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, cit., p. 361, che indica gli elementi determinanti la debolezza strutturale dell'imprenditore agricolo che «dettano la legge reale dell'agricoltura».

<sup>33</sup> E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, cit., p. 362 ; sul punto cfr. R. TOMMASINI, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e commerciali*, cit., p. 17

tive posizioni di forza commerciale» di cui, evidentemente, si dà per scontata l'esistenza nel sistema di relazioni della filiera agroalimentare e questo a prescindere dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti<sup>34</sup> e, conseguentemente, non sarà necessario alcun intervento ermeneutico per verificare l'abusività delle clausole contrattuali sulla scorta della loro capacità, valutata legalmente, di determinare un significativo squilibrio: esse sono considerate tali dalla legge e sarà l'ICQRF<sup>35</sup> ad accertarne e sanzionarne la presenza nei contratti di cessione in violazione delle disposizioni previste dagli artt. 3, 4, 5 e 7. Si tratta di «pratiche commerciali vietate in quanto contrarie ai principi di correttezza e buona fede e imposte unilateralmente da un contraente alla sua controparte».

Dunque, la scelta del legislatore si è orientata nel senso di di-

---

<sup>34</sup> Abbiamo visto infatti che il legislatore si è allontanato dalla indicazione posta nella direttiva circa la individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione affidato alla differenza di fatturato tra le imprese produttrici e quelle acquirenti.

<sup>35</sup> Cfr. art. 8 del d.lgs. n. 198 del 2021. Sul punto con riguardo alla scelta dell'autorità di contrasto erano già state espresse alcune perplessità. Cfr. A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, 2021 2, p. 199, secondo il quale: «La soluzione accolta con cui si è inteso attribuire i compiti di contrasto avverso le pratiche sleali nella filiera agro-alimentare nonché le violazioni dello stesso art. 62 della legge n. 27 del 2019 all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, sottraendo quest'ultimo all'AGCM, suscita a nostro avviso molte perplessità. In primo luogo, l'organo designato, già richiamato nell'art. 62 della legge n. 27 del 2012 ai fini delle semplici segnalazioni da sottoporre all'attenzione dell'autorità antitrust, svolge compiti oltremodo importanti e con ottimi risultati nella lotta alle frodi alimentari con un significativo apparato tecnico. Tuttavia, allo stato non presenta una collaudata e specifica competenza ed esperienza per intervenire su problematiche dall'indubbio rilievo giuridico-economico. Come si è già avuto occasione di rimarcare in precedenza, la linea di stretto collegamento tra la disciplina della concorrenza e quella dell'abuso di dipendenza economica e delle pratiche sleali avrebbe piuttosto dovuto suggerire l'opportunità che la competenza in ordine all'applicazione della disciplina contenuta nella direttiva n. 633 del 2019 restasse affidata all'autorità antitrust, sebbene, come si è più volte rimarcato, non sempre questa ultima si sia rivelata attenta a cogliere la specificità delle questioni che in tema di concorrenza riguardano il settore primario. Per altro verso, a fronte della crescente importanza della disciplina di controllo sulle pratiche presenti nella stessa filiera agro-alimentare, risulta molto discutibile la scelta adottata che assegna il ruolo di autorità di controllo e di intervento ad una struttura amministrativa, tutta interna al ministero dell'agricoltura, ossia allo stato priva dei caratteri di indipendenza e di terzietà che si richiedono ai fini dell'esercizio dei compiti fissati dalla normativa».

sciplinare ogni singolo contratto di filiera, dove è presumibile la sussistenza di uno squilibrio nelle posizioni di forza commerciale, dettando per tali contratti una disciplina legale integrativa ispirata al formalismo e corroborata dalla sanzione della nullità.

E infatti al comma 4° dell'art. 1 si dispone la imperatività delle previsioni contenute agli artt. 3, 4, 5 e 7 e la loro prevalenza sulle «eventuali discipline di settore con esse contrastanti, qualunque sia la legge applicabile al contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari». È inoltre prevista la nullità di qualunque pattuizione o clausola contrattuale contraria alle dette disposizioni con la precisazione che la nullità della clausola non comporta la nullità del contratto, con evidente rinvio alla disposizione prevista dall'art. 1419 cod. civ. secondo cui «la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative».

La nullità, dunque, sarà anche la sanzione per le clausole dei contratti di cessione stipulati senza il rispetto della forma scritta. Il secondo comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 198 del 2021 prevede infatti che i contratti di cessione siano conclusi «obbligatoriamente mediante atto scritto stipulato prima della consegna dei prodotti ceduti ed indicano la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, che può essere fisso o determinabile sulla base di criteri stabiliti nel contratto, le modalità di consegna e di pagamento».

L'obbligo della forma scritta è funzionale a rendere individuabile l'oggetto di questi contratti per i quali la legge stabilisce, appunto, un contenuto minimo.

Tali elementi, tuttavia, non occorre che vengano precisati nel documento contrattuale purché, però, risultino, dai documenti di trasporto o di consegna, dalle fatture, dagli ordini di acquisto con i quali l'acquirente commissiona la consegna dei prodotti in applicazione del principio di determinabilità dell'oggetto del contratto se, però, concordati tra acquirente e fornitore mediante un accordo quadro<sup>36</sup>. In queste ipotesi, dunque, occorrerà affinché possa essere

---

<sup>36</sup> Cfr. art. 3, comma. 3°, d.lgs. n. 198 cit.

considerato osservato il requisito di forma/contenuto, che i documenti indichino anche gli estremi del contratto di cessione e/o del contratto o dell'accordo quadro di riferimento.

L'oggetto dell'accordo, dunque, deve essere determinato o determinabile e proprio per questo la norma prescrive che quantità e caratteristiche del bene venduto siano indicate per iscritto. Ciò non esclude la possibilità che le parti pattuiscano la consegna di una quantità di prodotti alimentari genericamente qualificati con il sorgere in capo al venditore di consegnare cose di qualità non inferiori alla media (art. 1178 cod. civ.) e comunque secondo le regole poste in materia di vendita di cose mobili (artt. 1510 e ss.) ovvero in materia di entità della somministrazione (art. 1560 cod. civ.) in quanto compatibili con il tipo del contratto in cui avviene la cessione e purché non in contrasto con le disposizioni previste dagli artt. 3, 4, 5 e 7 del d.lgs. n. 198 del 2021. E così, se le parti avranno pattuito in modo dettagliato oltre alla quantità anche la qualità dei prodotti oggetto della cessione saranno applicabili gli artt. 1511 e 1513 cod. civ. che, con riguardo alla vendita di cose mobili, specificano i rimedi generali espressi dal codice civile in materia di garanzia per i vizi della cosa venduta (art. 1490 cod. civ.) e cioè riduzione del prezzo o risoluzione del contratto ovvero per mancanza delle qualità promesse (art. 1497 cod. civ.) con scelta del rimedio rimessa alla parte acquirente e, comunque, in generale alle regole preposte alla tutela del creditore in ipotesi di inadempimento delle obbligazioni.

Nella precedente disciplina stabilita dal 1° comma dell'art. 62 era introdotto l'obbligo di stipulare in forma scritta tali contratti<sup>37</sup>, indicando quali elementi essenziali la durata, la quantità, le caratteristiche del prodotto venduto, le modalità di consegna e di pagamento. Inizialmente il rispetto di tali requisiti era stato previsto a pena di nullità, rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Ma nella legge di conversione<sup>38</sup>, fermi restando i vincoli formali e sostanziali, il richiamo alla nullità era stato eliminato. La mancata previsione della nullità,

---

<sup>37</sup> E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, cit., p. 361.

<sup>38</sup> Legge 24 marzo 2012, n. 27.

tuttavia, secondo la dottrina, non avrebbe cancellato il carattere indisponibile degli interessi sottesi alle singole disposizioni<sup>39</sup>, protetti in via primaria da rimedi pubblicistici.

Nonostante i requisiti fossero qualificati “elementi essenziali” ciò non sarebbe stato sufficiente a individuare, nel caso di loro assenza, quale rimedio applicabile quello della nullità. E in ogni caso, il rimedio della nullità, secondo parte della dottrina non appariva adatto a proteggere la posizione di chi subisce lo squilibrio perché, trattandosi di nullità assoluta<sup>40</sup>, sarebbe stato un rimedio esperibile da chiunque vi abbia interesse e, dunque, anche dalla parte “forte” del contratto. Sul punto poi va precisato che nei rapporti contrattuali di cessione che vengono intrattenuti nelle filiere agricole e agroalimentari non è astrattamente definibile chi tra cedente e cessionario sia la parte “forte” o la parte “debole” (diversamente da quanto invece accade nei contratti con i consumatori ovvero nella subfornitura). E infatti, a seconda dei casi, le posizioni di forza possono subire cambiamenti e/o inversioni potendo anche accadere che il rapporto di forza faccia prevalere il cedente sul cessionario dei prodotti agricoli o alimentari. La nullità, dunque, non avrebbe rappresentato sempre il rimedio più efficiente in caso di vizio di forma, addirittura potendo contrastare con l’interesse protetto dalla norma.

Per altri autori<sup>41</sup>, poiché, come emerge dal regolamento sull’OCM unica<sup>42</sup>, il ricorso alla forma scritta nei contratti di filiera agroalimentare servirebbe a «contribuire a rafforzare la responsabilità degli operatori in altri settori e accrescere la loro consapevolezza della ne-

---

<sup>39</sup> Su tale aspetto cfr. A.M. BENEDETTI-F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. 647.

<sup>40</sup> F. ALBISINNI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*, cit., p. 36; A. GERMANÒ, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, p. 385.

<sup>41</sup> M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in F. ALBISINNI-M. GIUFFRIDA-R. SAIJA-R. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, p. 29 ss.

<sup>42</sup> Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE* del 20 dicembre 2013, L 346/671, pp. 671-854.



cessità di tenere meglio conto dei segnali del mercato, di migliorare la trasmissione dei prezzi e di adeguare l'offerta alla domanda nonché di contribuire a evitare determinate pratiche commerciali sleali» il vizio di forma avrebbe dovuto essere sanzionato con una nullità di protezione esperibile dalla parte debole. Da parte di altra dottrina<sup>43</sup> si era affermato, invece, che l'interpretazione della norma che prescriveva la forma ma non ne sanzionava la violazione avrebbe rivelato l'intenzione del legislatore di attribuire a tale forma natura di forma *ad probationem* e non *ad substantiam*.

Oggi in modo esplicito il legislatore sanziona le violazioni della disciplina prevista dagli artt. 3, 4, 5 e 7 con la nullità richiamando il dispositivo dell'art. 1419 cod. civ. e, dunque riferendosi non alla c.d. nullità di protezione la cui azione è affidata di regola al contraente debole, bensì alla nullità assoluta rilevabile d'ufficio anche dal giudice in una logica di tutela dell'interesse pubblico alla stabilità del mercato che esclude ogni comportamento reputato dalla legge come capace di alterarne l'equilibrio.

E questo perché a differenza dal testo dell'art. 62 adottato ormai dieci anni fa e con il quale si stabiliva un primo "timido" intervento per la soluzione dei conflitti insorgenti nelle relazioni di filiera, nel d.lgs. n. 198 del 2021 il legislatore dimostra di aver acquisito maggior consapevolezza circa le principali espressioni del significativo squilibrio nelle relazioni di forza commerciale che nel nuovo testo ha voluto individuare in modo preciso e dettagliato esprimendo un giudizio legale di illiceità insindacabile.

E proprio in questa ottica tra le pratiche vietate ne ha introdotte alcune<sup>44</sup> che segnalano anche la capacità del cedente di condizionare il cessionario smentendo quella visione che individuerrebbe in posizione "debole" soltanto il cedente.

Anche la norma che impone il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, già presente nell'art. 62, appare oggi più chiara e detta-

---

<sup>43</sup> A.M. BENEDETTI-F. BARTOLINI, *La nuova disciplina dei contratti di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. 648.

<sup>44</sup> Art. 5, lett. m), n), o) e p).

gliata dalla precisazione «con riferimento ai beni forniti, cui attenersi prima, durante e dopo l'instaurazione della relazione commerciale» con un esplicito riferimento all'obbligo di correttezza contrattuale che governa tutta la vita del rapporto contrattuale in quanto esprime una fondamentale esigenza di tutela delle parti ed espressamente previsto nel nostro ordinamento nella fase delle trattative, della conclusione e della esecuzione del contratto. I parametri cui fare riferimento per l'accertamento del rispetto di tali obblighi sono indicati espressamente all'art. 6, comma 2°, secondo cui «i contratti di cessione si considerano conformi ai principi di buona fede, correttezza e trasparenza quando sono retti, sia nella loro negoziazione che nella successiva esecuzione, dai seguenti criteri: conformità dell'esecuzione a quanto concordato; correttezza e trasparenza delle informazioni fornite in sede precontrattuale; assunzione ad opera di tutte le parti della filiera dei propri rischi imprenditoriali; giustificabilità delle richieste».

Tra gli elementi essenziali costituenti il contenuto minimo dei contratti di cessione nella filiera agro alimentare il legislatore prevede la durata. Secondo quanto espressamente previsto dal 4° comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 198 del 2021 «la durata dei contratti di cessione non può essere inferiore a dodici mesi, salvo deroga motivata, anche in ragione della stagionalità dei prodotti oggetto di cessione, concordata dalle parti contraenti o risultante da un contratto stipulato con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale presenti in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche per il tramite delle loro articolazioni territoriali e di categoria. Nell'ipotesi in cui il contratto abbia una durata inferiore a quella minima, all'infuori delle deroghe espressamente ammesse dal presente comma, essa si considera comunque pari a dodici mesi». Tale previsione corrobora la conclusione che l'applicabilità della norma sia limitata ai contratti di durata e, comunque, a quelli in cui si dispongono cessioni relative a prodotti non ancora venuti ad esistenza o non ancora nella disponibilità del cedente, ovvero in cui il pagamento del prezzo sia differito. Questa lettura sarebbe tra l'altro confermata da tutto il contesto

normativo che sembra guardare proprio a rapporti caratterizzati dal loro svolgersi nel tempo; in tal senso vanno lette infatti le norme che impongono la forma scritta ovvero prevedono una disciplina sui termini di pagamento, tutte regole non compatibili con le cessioni istantanee con contestuale pagamento del prezzo pattuito che, peraltro, sono escluse espressamente dall'ambito di applicazione<sup>45</sup>.

La norma conferma la volontà di affidare la disciplina della durata minima alla legge e prevede nel caso di violazione ancora una volta l'istituto delineato dall'art. 1419, 2° comma (nullità parziale e sostituzione automatica delle clausole nulle con quelle disposte dalla legge), ma ammette una deroga affidata ad un accordo stipulato con l'assistenza delle rispettive organizzazioni di categoria in tal modo richiamando l'impianto della legge n. 203 del 1982 che affida appunto a norme imperative la disciplina del contratto di affitto di fondi rustici ma consente con l'art. 45 una deroga quando la contrattazione avviene con l'assistenza dei rappresentanti delle maggiori organizzazioni di categoria cui la legge però qui assegna una funzione "delegata" di tutela dei contraenti attribuendo, come vedremo a breve, all'autonomia collettiva un ruolo ben preciso<sup>46</sup>.

Una tutela che si concretizza anche sul piano processuale attribuendo alle organizzazioni maggiormente rappresentative la legittimazione attiva a tutela delle imprese rappresentate presso l'AGCM (5 comma dell'art. 8), il potere di denuncia all'ICQRF a tutela di propri soci vittime di pratiche commerciali vietate (art. 9, 2° comma), la legittimazione ad agire in giudizio per il risarcimento dei danni derivanti dalle violazioni dei divieti disposti dal d.lgs. n. 198 e a presentare azioni inibitorie di classe *ex art.* 840 e ss. cod. proc. civ. contro i comportamenti in violazione dei divieti sanzionati (art. 10, 14° comma).

Tale impostazione risulta confermata anche dal 5° comma dell'art. 3, che dispone che «sono fatte salve le condizioni contrattua-

---

<sup>45</sup> Cfr. comma 3° dell'art. 1.

<sup>46</sup> Cfr. R. ALESSI, *Tipo affitto e autonomia privata*, in R. ALESSI-G. PISCIOTTA, *I Contratti agrari*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, dir. da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni continuato da P. Schlesinger, Milano, 2015.

li, comprese quelle relative ai prezzi, definite nell'ambito di accordi quadro aventi ad oggetto la fornitura dei prodotti agricoli e alimentari stipulati dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche per il tramite delle loro articolazioni territoriali e di categoria» e, però, precisa che «nei contratti quadro conclusi con le centrali di acquisto devono essere indicati, in allegato, i nominativi degli associati che hanno conferito il mandato».

La scelta è stata criticata da chi<sup>47</sup> – già con riguardo alla legge delega – sottolineava che «se si tiene conto dell'acceso dibattito che a livello europeo è intervenuto e che è tuttora non sopito a proposito dei compiti spettanti alle stesse organizzazioni dei produttori e al ruolo degli accordi interprofessionali in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, è sorprendente che si sia ripescato dai modelli della programmazione economica dei trascorsi decenni una formula relativa agli accordi quadro anche in materia di prezzi, peraltro stipulati da sindacati agricoli professionali».

Secondo tale dottrina la «previsione, infatti, appare *ictu oculi* chiaramente confliggente con la disciplina della concorrenza nazionale ed europea».

Invero, a parere di chi scrive, con tale previsione il legislatore nell'ottica della protezione degli interessi del soggetto “debole” consente che, in luogo della “tecnica legale”, possano essere utilizzate “tecniche consensuali” di tutela affidate, appunto, alla cura delle organizzazioni professionali o sindacali.

La *ratio* può rinvenirsi nella volontà del legislatore di adeguare i rapporti tra le parti della filiera agroalimentare alle esigenze contingenti della realtà oggettiva non sempre soddisfatte dalla disciplina inderogabile.

Ecco perché la norma affida all'autonomia collettiva un potere normativo in deroga alle disposizioni definite imperative.

---

<sup>47</sup> A. JANNARELLI, *La “giustizia contrattuale”*, cit.

Ma non si tratta di una delega in bianco perché l'inciso di apertura: «fermo restando quanto disposto dagli artt. 4 e 5» sembrerebbe proprio evidenziare la volontà del legislatore di mantenere uno zoccolo duro inderogabile individuabile nei principi che sottendono ai divieti relativi alle pratiche sleali vietate indicate dagli artt. 4 e 5<sup>48</sup>.

Il legislatore, inoltre, cerca un aggancio anche con la disciplina europea e lo fa ad esempio quando si affida ai contratti tipo vincolanti di cui all'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013 per giustificare la deroga al divieto di cui al comma 1, lettera a) dell'art. 4 riguardante i termini di pagamento<sup>49</sup> con ciò sottolineando la capacità degli accordi di tipo stipulati dalle organizzazioni professionali di svolgere anche una funzione di tutela dell'equilibrio delle posizioni delle parti di tali accordi.

Quanto ai termini di pagamento l'art. 4 distingue tra cessioni di prodotti deperibili e non deperibili, stabilendo per le prime un termine di 30 giorni e, per le seconde, di 60. In entrambe le ipotesi, il termine di decorrenza è individuato dal termine del periodo di consegna convenuto in cui le consegne sono state effettuate su base periodica (o dalla data di consegna su base non periodica), ovvero dalla data in cui è stabilito l'importo da corrispondere per il periodo di consegna in questione su base periodica (dalla data in cui è stabilito l'importo da corrispondere su base non periodica), a seconda di quale delle due date sia successiva. Nella disciplina precedente (art. 62 del d.l. n. 1 del 2012) il termine decorreva dall'ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura. Nel caso di inadempimento il regolamento di attuazione disponeva l'automatica applicazione dei tassi moratori previsti dall'art. 5, 2° comma, del d.lgs. n. 231 del 2002 sulla lotta contro i ritardi di pagamento. Tale previsione, finalizzata ad evitare che il debitore si avvantaggiasse a danno del creditore, era rafforzata dal divieto<sup>50</sup> di «negare il pagamento dell'intero importo pattuito per la fornitura a fronte di contestazioni solo parziali relative all'adempimento della medesima». Tale previsione rimaneva

---

<sup>48</sup> Vedi *Appendice*.

<sup>49</sup> Cfr. *infra*

<sup>50</sup> Art. 6 del D.M. n. 199/2012.

confermata anche in presenza del successivo intervento di carattere generale contenuto nella Direttiva sui ritardi nei pagamenti attuata in Italia dal d.lgs. n. 192 del 2012<sup>51</sup>: in tal senso si era da ultimo espresso il Consiglio di Stato che, dopo aver premesso che lo scopo della normativa era «garantire la trasparenza nei rapporti tra i diversi operatori della filiera agroalimentare, attraverso l'eliminazione di posizioni di ingiustificato squilibrio contrattuale tra le parti», aveva concluso affermando il carattere speciale delle disposizioni contenute nell'art. 62 rispetto alla disciplina generale applicabile ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali che, conseguentemente, non potevano ritenersi abrogate per effetto dell'entrata in vigore del nuovo d.lgs. n. 192 del 2012.

L'art. 4 del d.lgs. n. 198 del 2021 oltre a fare riferimento a termini di decorrenza diversi da quelli indicati nella precedente disposizione, aspetto che abbreviando le attese dei fornitori rende economicamente più sostenibili le relazioni nella filiera agroalimentare, con la previsione contenuta al 2° comma, secondo cui «fermo restando il diritto del fornitore di avvalersi dei rimedi previsti in caso di ritardo nei pagamenti ai sensi del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento di cui al comma 1°, lett. *a*) e *b*)», sono dovuti al creditore gli interessi legali di mora che decorrono automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine» al saggio degli interessi «maggiorato di ulteriori quattro punti percentuali» ed “inderogabile”, realizza un coordinamento

---

<sup>51</sup> Nel 2011, come noto, è intervenuta la direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali cui si è data attuazione in Italia con il d.lgs. n. 192 del 2012. Potendo rientrare i prodotti agricoli nella più ampia nozione di merci cui fa riferimento la direttiva europea ci si è posti la domanda circa l'avvenuta abrogazione tacita dei commi 3° e 4° dell'art. 62. Su questo aspetto si sono espressi in modo opposto il MISE secondo il quale la disciplina dell'art. 62 può ritenersi tacitamente abrogata da quella successiva più generale, di derivazione europea, introdotta dal d.lgs. n. 192/2012, fermo restando che, in caso contrario, la medesima disciplina di cui all'art. 62 dovrebbe, in ogni caso, essere disapplicata per contrasto con il sopravvenuto diritto europeo” e Il MIPAAF che, invece, con una propria nota ha precisato che l'art. 62 sarebbe ancora in vigore perché norma speciale rispetto alla disciplina di derivazione europea, la quale lascia spazio per deroghe da parte degli Stati membri, rendendo quindi legittima la normativa italiana dettata per i pagamenti delle cessioni di prodotti agricoli e alimentari.

con la norma generale prevista dal d.lgs. n. 231 del 2002 evidenziando però la specialità del contesto in cui questa è destinata ad operare prevedendo l'aumento della misura del tasso d'interesse non negoziabile tra le parti (nemmeno per il tramite di accordi stipulati con l'assistenza delle associazioni di categoria!).

Il 2° comma dell'art. 19-ter del d.l. 21 del 21 marzo 2022 convertito in legge n. 51 del 21 maggio 2022 ha esteso la disciplina sui termini di pagamento prevedendo l'inserimento, dopo il 5° comma, di un ulteriore comma, il 5-bis, secondo il quale «la disciplina dei termini di pagamento di cui al 1° comma, lett. a), n. 1, e lett. b), n. 1, si applica altresì ai seguenti prodotti agricoli e alimentari: a) preconfezionati che riportano una data di scadenza o un termine minimo di conservazione non superiore a sessanta giorni; b) sfusi, anche se posti in involucro protettivo o refrigerati, non sottoposti a trattamenti atti a prolungare la durabilità degli stessi per un periodo superiore a sessanta giorni; c) prodotti a base di carne che presentino una tra le seguenti caratteristiche fisico-chimiche: aw superiore a 0,95 e pH superiore a 5,2 oppure aw superiore a 0,91 oppure pH uguale o superiore a 4,5; d) tutti i tipi di latte»<sup>52</sup>.

Tuttavia, per i contratti di cui al 1° comma, lett. a) e b), in cui il debitore è una pubblica amministrazione del settore scolastico e sanitario le parti possono pattuire, purché in modo espresso e per iscritto (forma *ad probationem*), un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal 2° comma, quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. In ogni caso i termini di cui al 2° comma non possono essere superiori a sessanta giorni<sup>53</sup>.

Inoltre è previsto che il divieto di cui al 1° comma, lett. a) non si applichi ai pagamenti: a) effettuati da un acquirente a un fornitore

---

<sup>52</sup> L'art. 19-ter al primo comma ha inoltre ampliato la definizione di prodotti deperibili prevedendo che: «All'articolo 2, comma 1°, lett. m), del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198, dopo le parole: "produzione o trasformazione" sono aggiunte le seguenti: "Sono altresì considerati deperibili i prodotti a base di carne che presentino una tra le seguenti caratteristiche fisico-chimiche: aw superiore a 0,95 e pH superiore a 5,2 oppure aw superiore a 0,91 oppure pH uguale o superiore a 4,5».

<sup>53</sup> Art. 4, comma 4°, del d.lgs. n. 231 del 2002.

quando tali pagamenti siano effettuati nel quadro di programmi di distribuzione di prodotti ortofrutticoli e di latte destinati alle scuole ai sensi dell'art. 23 del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013; *b*) effettuati da enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria; *c*) nell'ambito di contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti, alle seguenti condizioni: 1) che i termini di pagamento specifici delle operazioni di vendita siano inclusi in contratti tipo vincolanti ai sensi dell'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013 prima del 1° gennaio 2019 e la cui applicazione sia stata rinnovata a decorrere da tale data senza modificare sostanzialmente i termini di pagamento a danno dei fornitori di uve o mosto; 2) che i contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti siano pluriennali o lo diventino.

Le deroghe citate confermano da una parte la rilevanza dell'ente pubblico come parte acquirente (lett. *a* e *b*) e, dall'altra, come si è più volte sottolineato, la scelta di delegare all'autonomia privata collettiva (in questo caso con potere normativo *erga omnes*) la funzione di tutela dei produttori primari di beni agro alimentari.

Tale scelta è, infine, corroborata dalla previsione contenuta dall'art. 6 rubricato "Buone pratiche commerciali" dove «si considerano attuativi dei principi di trasparenza, buona fede e correttezza nelle relazioni commerciali tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari gli accordi ed i contratti di filiera che abbiano durata di almeno tre anni nonché i contratti di cui all'art. 3, conformi alle condizioni contrattuali definite nell'ambito degli accordi quadro ovvero che siano conclusi con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche per il tramite delle loro articolazioni territoriali e di categoria».

Per la vendita dei prodotti agricoli oggetto di tali contratti possono essere utilizzati messaggi pubblicitari recanti la seguente dicitura: «Prodotto conforme alle buone pratiche commerciali nella filiera agricola e alimentare»: potremmo dire che all'autonomia collettiva



è affidato anche il compito di mettere a punto disciplinari di sostenibilità sociale ed economica (le cui regole non si discostino però da quello zoccolo duro indicato dalla legge) cui agganciare la relativa etichettatura di sostenibilità<sup>54</sup>.

L'elenco delle pratiche vietate elencate negli artt. 4 e 5 fa riferimento a clausole non connesse con la funzione tipica dello scambio ed espressione di un evidente squilibrio tra le posizioni di forza commerciale riferibili ad abusi posti in essere prevalentemente da parte degli acquirenti nei confronti dei fornitori ma anche, come già segnalato, da parte dei fornitori nei confronti degli acquirenti in una logica che tiene conto di tutte le possibili situazioni inique che possono determinarsi nel contesto della filiera agroalimentare e provocare alterazioni del mercato.

E con riguardo a quest'ultimo aspetto un ruolo di primo piano è svolto dal mantenimento dei prezzi dei prodotti agricoli a livelli che consentano agli agricoltori di percepire un reddito equo e incidendo dunque sulla sostenibilità delle relazioni.

Con riguardo ai prezzi, infatti, il d.lgs. n. 198 del 2021 all'art. 5, comma 1°, individua come pratiche commerciali vietate: *a)* l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso il ricorso a gare e aste elettroniche a doppio ribasso e *b)* l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione. Inoltre l'art. 7 prevede, al primo comma, che la vendita sottocosto dei prodotti agricoli e alimentari freschi e deperibili sia consentita solo nel caso di prodotto invenduto a rischio di deperibilità oppure nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta. La violazione della disposizione comporta la nullità della clausola e la sostituzione di diritto ai sensi dell'art. 1339 cod. civ. del prezzo stabilito con il prezzo risultante dalle fatture d'acquisto oppure, qualora non sia possibile il riscontro con le fatture d'acquisto, con il prezzo calcolato sulla base dei costi medi di produzione rilevati dall'Istituto di servizi per il mer-

---

<sup>54</sup> Cfr. sul tema B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di "prodotto agricolo sostenibile"*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 280 ss.

cato agricolo alimentare - ISMEA ovvero, in mancanza di quest'ultimo, dal prezzo medio praticato per prodotti simili nel mercato di riferimento. In tal senso si è dato ascolto a quella dottrina<sup>55</sup> che interrogandosi circa il rimedio più opportuno da applicare con riguardo all'ipotesi di iniquità dei prezzi (in quanto in contrasto con quanto previsto all'art. 4, comma 2°, lett. c) del Regolamento di attuazione dell'art. 62 (d.m. n. 199 del 2012) secondo il quale erano da considerarsi condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose quelle che c) determinino, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte degli imprenditori agricoli) prospettava due soluzioni alternative: quella della nullità parziale-integrazione e l'altra della validità-risarcimento del danno.

Come si è detto, la scelta della nullità parziale con sostituzione/integrazione automatica delle clausole è stata adottata dal legislatore come rimedio generale rispetto a tutte le violazioni dei divieti previsti dal d.lgs. n. 198 del 2021 in un'ottica di mantenimento dei negozi le cui condizioni, però, non possono essere poste in violazione dei principi di buona fede e correttezza con riguardo alle fasi delle trattative, della conclusione e della esecuzione del contratto.

Con riguardo al parametro utilizzato dal legislatore al fine di verificare l'equità (o l'iniquità) del prezzo occorre dare inoltre atto dell'ulteriore intervento posto in essere con la legge 23 dicembre 2021, n. 238<sup>56</sup> che all'art. 9 rubricato "Disposizioni per l'attuazione della direttiva (UE) n. 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare" ha previsto che «al fine di garantire un'equa remunerazione alle imprese agricole nell'ambito dei rapporti commerciali nelle filiere agroalimentari, all'art. 7, comma 1°, lett. q), della legge 22 aprile 2021, n. 53, le parole: 'del 15 per cento' sono soppresse». L'intervento normativo, in realtà, era già stato

---

<sup>55</sup> Ci riferiamo all'analisi di S. PAGLIANTINI, *Il "pasticcio" dell'art. 62 L. 221/2012: integrazione equitativa di un contratto parzialmente nullo ovvero responsabilità precontrattuale da contratto sconveniente?*, in *Persona e mercato*, 2014, I, p. 37.

<sup>56</sup> Recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020".

anticipato nell'ambito del d.lgs. n. 198 del 2021 che nel dare attuazione alla delega ha adottato un criterio più restrittivo non inserendo l'indicazione della percentuale al di sotto della quale considerare scorretta la pratica commerciale.

In conclusione, possiamo affermare che la nuova disciplina può riuscire nell'intento di restituire equilibrio alle posizioni delle parti dei contratti della filiera agro alimentare. L'adozione di una tecnica mista consistente nella individuazione di norme imperative che fissano uno zoccolo duro a garanzia della parte debole e della utilizzazione di forme flessibili di tutela consistenti in tecniche consensuali affidate alla cura delle organizzazioni professionali o sindacali può validamente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della protezione degli interessi del soggetto debole del rapporto e, conseguentemente, alla stabilità del mercato.

**D.LGS. 8 NOVEMBRE 2021, N. 198****“Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell’art. 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari” (Artt. 4 e 5)****Art. 4***Pratiche commerciali sleali vietate*

1. Nelle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti di cessione, sono vietate le seguenti pratiche commerciali sleali:

*a)* nei contratti di cessione con consegna pattuita su base periodica:

1) il versamento del corrispettivo, da parte dell’acquirente di prodotti agricoli e alimentari deperibili, dopo oltre trenta giorni dal termine del periodo di consegna convenuto in cui le consegne sono state effettuate, che in ogni caso non può essere superiore a un mese, oppure dopo oltre trenta giorni dalla data in cui è stabilito l’importo da corrispondere per il periodo di consegna in questione, a seconda di quale delle due date sia successiva;

2) il versamento del corrispettivo, da parte dell’acquirente di prodotti agricoli e alimentari non deperibili, dopo oltre sessanta giorni dal termine del periodo di consegna convenuto in cui le consegne sono state effettuate, che in ogni caso non può essere superiore a un mese, oppure dopo oltre sessanta giorni dalla data in cui è stabilito l’importo da corrispondere per il periodo di consegna in questione, a seconda di quale delle due date sia successiva;

*b)* nei contratti di cessione con consegna pattuita su base non periodica:

1) il versamento del corrispettivo, da parte dell’acquirente di prodotti agricoli e alimentari deperibili, dopo oltre trenta giorni dalla data di consegna oppure dopo oltre trenta giorni dalla data in cui è stabilito l’importo da corrispondere, a seconda di quale delle due date sia successiva;

2) il versamento del corrispettivo, da parte dell’acquirente di prodotti agricoli e alimentari non deperibili, dopo oltre sessanta giorni dalla data di consegna oppure dopo oltre sessanta giorni dalla data in cui è stabilito l’importo da corrispondere, a seconda di quale delle due date sia successiva;

*c)* l’annullamento, da parte dell’acquirente, di ordini di prodotti agricoli e alimentari deperibili con un preavviso inferiore a 30 giorni. Con regolamento del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, da adottare ai sensi dell’art. 17, comma 3° della legge 23 agosto 1988, n. 400 entro 90 giorni dall’entrata in vigore del presente decreto, sono individuati i casi particolari nonché i settori nei quali le parti di un contratto di cessione possono stabilire termini di preavviso inferiori a 30 giorni;

*d)* la modifica unilaterale, da parte dell’acquirente o del fornitore, delle condizioni di un contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari relative alla frequenza, al metodo, al luogo, ai tempi o al volume della fornitura o della consegna

dei prodotti, alle norme di qualità, ai termini di pagamento o ai prezzi oppure relative alla prestazione di servizi accessori rispetto alla cessione dei prodotti;

*e)* la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di pagamenti che non sono connessi alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari;

*f)* l'inserimento, da parte dell'acquirente, di clausole contrattuali che obbligano il fornitore a farsi carico dei costi per il deterioramento o la perdita di prodotti agricoli e alimentari che si verificano presso i locali dell'acquirente o comunque dopo che tali prodotti siano stati consegnati, purché tale deterioramento o perdita non siano stati causati da negligenza o colpa del fornitore;

*g)* il rifiuto, da parte dell'acquirente o del fornitore, di confermare per iscritto le condizioni di un contratto di cessione in essere tra l'acquirente medesimo ed il fornitore per il quale quest'ultimo abbia richiesto una conferma scritta, salvo che il contratto di cessione riguardi prodotti che devono essere consegnati da un socio alla propria organizzazione di produttori o ad una cooperativa della quale sia socio e sempreché lo statuto o la disciplina interna di tali enti contengano disposizioni aventi effetti analoghi alle disposizioni di un contratto di cessione di cui al presente decreto;

*b)* l'acquisizione, l'utilizzo o la divulgazione illecita, da parte dell'acquirente o da parte di soggetti facenti parte della medesima centrale o del medesimo gruppo d'acquisto dell'acquirente, di segreti commerciali del fornitore, ai sensi del d.lgs. 11 maggio 2018, n. 63 di attuazione della direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016, o qualsiasi altra informazione commerciale sensibile del fornitore;

*i)* la minaccia di mettere in atto o la messa in atto, da parte dell'acquirente, di ritorsioni commerciali nei confronti del fornitore quando quest'ultimo esercita i diritti contrattuali e legali di cui gode, anche qualora consistano nella presentazione di una denuncia all'Autorità di contrasto, come individuata ai sensi del presente decreto, o nella cooperazione con essa nell'ambito di un'indagine;

*j)* la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, del risarcimento del costo sostenuto per esaminare i reclami dei clienti relativi alla vendita dei prodotti del fornitore, benché non risultino negligenze o colpe da parte di quest'ultimo.

2. Fermo restando il diritto del fornitore di avvalersi dei rimedi previsti in caso di ritardo nei pagamenti ai sensi del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento di cui al comma 1°, lett. *a)* e *b)*, sono dovuti al creditore gli interessi legali di mora che decorrono automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine. In questi casi il saggio degli interessi è maggiorato di ulteriori quattro punti percentuali ed è inderogabile. Per i contratti di cui al comma 1°, lettere *a)* e *b)*, in cui il debitore è una pubblica amministrazione del settore scolastico e sanitario, è fatto salvo quanto previsto dall'art. 4, comma 4°, del d.lgs. n. 231 del 2002.

3. Il divieto di cui al comma 1°, lett. *a)*, non si applica ai pagamenti:

*a)* effettuati da un acquirente a un fornitore quando tali pagamenti siano effettuati nel quadro di programmi di distribuzione di prodotti ortofruitticoli e di latte destinati alle scuole ai sensi dell'art. 23 del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013;

*b)* effettuati da enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria;

c) nell'ambito di contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti, alle seguenti condizioni:

1) che i termini di pagamento specifici delle operazioni di vendita siano inclusi in contratti tipo vincolanti ai sensi dell'art. 164 del reg. (UE) n. 1308/2013 prima del 1° gennaio 2019 e la cui applicazione sia stata rinnovata a decorrere da tale data senza modificare sostanzialmente i termini di pagamento a danno dei fornitori di uve o mosto;

2) che i contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti siano pluriennali o lo diventino.

4. Sono inoltre vietate le seguenti pratiche commerciali, salvo che esse siano state precedentemente concordate da fornitore e acquirente, nel contratto di cessione, nell'accordo quadro ovvero in un altro accordo successivo, in termini chiari ed univoci:

a) la restituzione, da parte dell'acquirente al fornitore, di prodotti agricoli e alimentari rimasti invenduti, senza corrispondere alcun pagamento per tali prodotti invenduti o per il loro smaltimento;

b) la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di un pagamento come condizione per l'immagazzinamento, l'esposizione, l'inserimento in listino dei suoi prodotti, o per la messa in commercio degli stessi;

c) la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di farsi carico, in tutto o in parte, del costo degli sconti sui prodotti venduti dall'acquirente come parte di una promozione, a meno che, prima di una promozione avviata dall'acquirente, quest'ultimo ne specifichi il periodo e indichi la quantità prevista dei prodotti agricoli e alimentari da ordinare a prezzo scontato;

d) la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di farsi carico dei costi della pubblicità, effettuata dall'acquirente, dei prodotti agricoli e alimentari;

e) la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di farsi carico dei costi per il marketing dei prodotti agricoli e alimentari effettuata dall'acquirente;

f) la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di farsi carico dei costi del personale incaricato di organizzare gli spazi destinati alla vendita dei prodotti del fornitore.

5. Se l'acquirente richiede un pagamento per i casi di cui al comma 4°, lettere b), c), d), e) o f), egli fornisce al fornitore, ove richiesto, una stima per iscritto dei pagamenti unitari o dei pagamenti complessivi a seconda dei casi e, per i casi di cui alle lettere b), d), e) o f) del comma 4°, fornisce anche una stima, per iscritto, dei costi per il fornitore e i criteri alla base di tale stima.

#### Art. 5

##### *Altre pratiche commerciali sleali*

1. Sono altresì vietate le seguenti pratiche commerciali:

a) l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso il ricorso a gare e aste elettroniche a doppio ribasso;

b) l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione;

c) l'omissione, nella stipula di un contratto che abbia ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e alimentari, di anche una delle condizioni richieste dell'art. 168, par. 4 del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013;

d) l'imposizione, diretta o indiretta, di condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose;

e) l'applicazione di condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti;

f) il subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre;

g) il conseguimento di indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali;

h) l'adozione di ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento;

i) l'imposizione, a carico di una parte, di servizi e prestazioni accessorie rispetto all'oggetto principale della fornitura, anche qualora questi siano forniti da soggetti terzi, senza alcuna connessione oggettiva, diretta e logica con la cessione del prodotto oggetto del contratto;

j) l'esclusione dell'applicazione di interessi di mora a danno del creditore o delle spese di recupero dei crediti;

k) la previsione nel contratto di una clausola che obbligatoriamente imponga al fornitore, successivamente alla consegna dei prodotti, un termine minimo prima di poter emettere la fattura, fatto salvo il caso di consegna dei prodotti in più quote nello stesso mese, nel qual caso la fattura potrà essere emessa solo successivamente all'ultima consegna del mese;

l) l'imposizione di un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico da una parte alla sua controparte;

m) l'imposizione all'acquirente, da parte del fornitore, di prodotti con date di scadenza troppo brevi rispetto alla vita residua del prodotto stesso, stabilita contrattualmente;

n) l'imposizione all'acquirente, da parte del fornitore, di vincoli contrattuali per il mantenimento di un determinato assortimento, inteso come l'insieme dei beni che vengono posti in vendita da un operatore commerciale per soddisfare le esigenze dei suoi clienti;

o) l'imposizione all'acquirente, da parte del fornitore, dell'inserimento di prodotti nuovi nell'assortimento;

p) l'imposizione all'acquirente, da parte del fornitore, di posizioni privilegiate di determinati prodotti nello scaffale o nell'esercizio commerciale.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LEONARDO FABIO PASTORINO - ELISA TOMASELLA

## LA DISCIPLINA EUROPEA DEI FITOSANITARI ALL'INCROCIO TRA DIRITTO AGROAMBIENTALE E AGROALIMENTARE\*

### ABSTRACT

L'ambizioso obiettivo di ridurre l'utilizzo dei pesticidi, contenuto nella strategia *From farm to fork*, pone la necessità di fare il punto sull'articolato sistema di approvazione delle sostanze fitosanitarie e di autorizzazione dei prodotti da esse derivati, nonché sulla disciplina relativa all'uso sostenibile di tali prodotti. L'analisi della normativa vigente in materia, sparsa in vari testi legislativi, consente di tracciare il quadro generale in cui andranno a collocarsi i futuri interventi legislativi in materia, dando la possibilità di individuare le varie criticità emerse negli anni. Nonostante la complessità dei procedimenti finalizzati all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari tenda a garantire una maggior sicurezza di tali prodotti, il loro concreto impiego potrebbe lasciare ancora spazio all'incertezza. Le conoscenze tecniche e scientifiche su cui si basano le approvazioni delle sostanze e le autorizzazioni dei prodotti potrebbero essere superate da ricerche successive. Analogamente la formazione imposta a venditori ed utilizzatori nonché gli obblighi informativi rivolti anche agli utilizzatori non professionali non garantiscono di per sé un effettivo uso corretto e consapevole dei prodotti fitosanitari sul territorio. L'assenza di controlli stringenti sull'utilizzo del sistema di difesa integrata costituisce un ulteriore *vulnus* del sistema. Senza voler approfondire le varie questioni connesse all'impiego dei pesticidi, il

---

\* Il presente saggio rientra nell'attività di ricerca su "La sostenibilità della filiera agroalimentare e l'utilizzo dei fitosanitari nel Veneto" svolta nell'ambito del Progetto di Eccellenza del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona su Diritto, Cambiamenti e Tecnologie. L'articolo è stato discusso ed ideato nel suo insieme da entrambi gli Autori. I paragrafi 2, 3.1 e 3.2 sono stati redatti individualmente dal prof. Leonardo Fabio Pastorino, mentre i paragrafi 3.3, 3.4 e 3.5 dalla dott.ssa Elisa Tomasella.



presente lavoro intende fornire una presentazione generale della normativa che possa fungere da base e fondamento per ulteriori approfondimenti e per la comprensione delle linee di indirizzo della politica comunitaria in materia.

*The ambitious goal of reducing the use of pesticides, contained in the Farm to Fork Strategy, raises the need to take stock of the articulated system of approval of phytosanitary substances and authorization of products derived from them, as well as the regulations relating to sustainable use of these products. The analysis of the current legislation on the subject, scattered throughout various legislative texts, allows us to trace the general framework in which future legislative interventions on the subject will be placed, giving the possibility to identify the various critical issues that have emerged over the years. Despite the complexity of the procedures aimed at placing plant protection products on the market tends to ensure greater safety of these products, their concrete use could still leave room for uncertainty. The scientific and technical knowledge on which substance approvals and product authorizations are based may be superseded by subsequent research. Similarly, the training imposed on sellers and users as well as the disclosure obligations also addressed to non-professional users do not, in themselves guarantee an effective, correct and conscious use of plant protection products in the territory. The absence of stringent controls on the use of the integrated defense system constitutes a further vulnerability of the system. Without wishing to deepen the various issues related to the use of pesticides, this work intends to provide a general presentation of the legislation that can serve as a basis and foundation for further study and understanding of the guidelines of the Community policy on the subject.*

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Prodotti fitosanitari – Limiti massimi di residui.

KEYWORDS: Agriculture – Phytosanitary Products – Maximum Residual Limits.

SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3.1 Il reg. (CE) n. 1107/2009 relativo alla immissione in commercio dei prodotti fitosanitari. – 3.2 La direttiva 2009/128/CE per un uso sostenibile dei pesticidi. – 3.3 Il reg. (CE) n. 396/2005 del Parlamento e del Consiglio del 23 febbraio 2005, sul livello massimo dei residui antiparassitari presenti nei prodotti alimentari e nei mangimi. – 3.4 Il reg. (CE) n. 1185/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 novembre 2009, relativo alle statistiche sui pesticidi – 3.5 Il reg. (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele – 4. Conclusioni.

1. «Le albe, che una volta risuonavano del gorgheggio mattutino dei pettirossi, delle ghiandaie, delle tortore, degli scriccioli e della voce di un'infinità di altri uccelli, adesso erano mute; un completo silenzio dominava sui campi, nei boschi e sugli stagni»<sup>1</sup>.

Così Rachel Carson, in *La primavera silenziosa*, descriveva – in un saggio che servirà ad evidenziare i danni impercettibili causati dalle attività umane sull'ambiente e la questione relativa a quella che sarà chiamata erosione della biodiversità – gli effetti nefasti provocati dall'utilizzo indiscriminato di fitosanitari nell'agricoltura statunitense, mettendo in luce l'impatto che dal loro impiego indiscriminato discendeva sulla conservazione delle specie di insetti e di animali. In quel tempo si iniziò a prendere coscienza dell'importanza della questione ambientale<sup>2</sup>, dando avvio a varie iniziative che tentavano di imporre un cambio di indirizzo, ad esempio, attraverso la produzione biologica o interventi legislativi in materia di approvazione e utilizzo dei fitosanitari.

L'analisi dell'evoluzione nel tempo della normativa comunitaria dimostra come sia stata avvertita la necessità di regolare sempre più incisivamente proprio la materia degli agrochimici in ragione delle interazioni tra il loro utilizzo e la necessità di tutelare la salute e l'ambiente. Negli anni Novanta, con la direttiva 1991/414/CE del Consiglio del 15 luglio 1991, si delineò così un quadro generale sulla disciplina relativa all'immissione in commercio dei fitosanitari, da cui emerge come tali prodotti, pur presentando effetti favorevoli sulla produzione vegetale, non debbano comportare rischi e pericoli per l'uomo, gli animali e l'ecosistema in generale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R. CARSON, *La primavera silenziosa*, trad. C.A. Gastecchi, Edizione Feltrinelli, 1999, p. 24. L'Autrice descrive, attraverso ricerche scientifiche, i danni cagionati dal DDT, uno tra i principali insetticidi utilizzati negli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso.

<sup>2</sup> L. PASTORINO, *El daño al ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, p. 25, dove si sviluppa l'idea di come gli interventi legislativi seguano domande specifiche della società. Il saggio di Rachel Carson viene citato in quanto si tratta di uno tra i primi libri in grado di mettere in evidenza la dimensione sociale della questione ambientale, dando inizio – secondo Franco Livorsi (*Il mito della nuova terra*, Giuffrè, 2000) – all'era dell'ecologismo militante.

<sup>3</sup> Le condizioni per autorizzare l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari

Nonostante la pericolosità<sup>4</sup>, il loro impiego è tuttora ritenuto un fattore indispensabile per migliorare la produzione agricola<sup>5</sup>. La sfida per l'umanità si concentra, quindi, nel dovere di garantire la sicurezza alimentare per l'intera popolazione mondiale e nel contempo di garantire la salute dell'uomo e degli animali, nonché di mantenere un sistema terrestre in buono stato di funzionamento per le generazioni future.

Si tratta di una sfida che l'Unione europea affronta, in un nuovo tentativo sempre più incisivo, anche nella strategia *From farm to fork*<sup>6</sup>, tra i cui obiettivi rientra la riduzione entro il 2030 del 50% dell'uso dei pesticidi chimici più pericolosi, tenuto conto che già da tempo risulta essere stato predisposto un quadro normativo particolarmente rigoroso e complesso che interessa il diritto agrario negli aspetti collegati agli effetti del loro utilizzo sia sull'ambiente che sulla salute dell'uomo e degli animali.

2. La definizione ampia di agrochimici, comprendenti tutte le sostanze chimiche di sintesi impiegate nella produzione agricola<sup>7</sup>, consente di

---

tendevano a garantire un elevato livello di protezione al fine di evitare che il loro impiego fosse autorizzato quando ancora i rischi per la salute, le acque sotterranee e l'ambiente non fossero stati adeguatamente studiati. Sulla disciplina dei fitosanitari antecedente al reg. (CE) n. 1107/2009, del Parlamento e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che regola l'immissione in commercio delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari, e alla direttiva 2009/128/CE, del Parlamento e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, cfr. S. MASINI, *Disciplina di impiego ed impatto ambientale dei fitofarmaci*, in *Dir. giur. agr.*, 1993, I, p. 643 ss.

<sup>4</sup> Cfr. 6° *considerando* del reg. (CE) 1107/2009, secondo il quale «La produzione vegetale occupa un posto assai importante nella Comunità. Uno dei principali modi di proteggere i vegetali e i prodotti vegetali contro gli organismi nocivi, comprese le erbe infestanti, nonché di migliorare la produzione agricola, è l'impiego di prodotti fitosanitari», nonché il 7° *considerando* del regolamento ove viene messo in evidenza che: «I prodotti fitosanitari possono tuttavia anche avere effetti non benefici sulla produzione vegetale. Il loro uso può comportare rischi e pericoli per gli esseri umani, gli animali e l'ambiente, soprattutto se vengono immessi sul mercato senza essere stati ufficialmente testati e autorizzati e se sono utilizzati in modo scorretto»; cfr. anche 5° *considerando* del reg. n. 396/2005 del Parlamento e del Consiglio del febbraio 2005, sul livello massimo dei residui antiparassitari presenti nei prodotti alimentari e nei mangimi di origine animale e vegetale: «Occorrerebbe dare la priorità alla salute pubblica rispetto agli interessi di protezione dei vegetali, per cui è necessario far sì che tali residui non siano presenti a livelli tali da comportare rischi inaccettabili per l'uomo e, se del caso, per gli animali. Gli LMR dovrebbero essere fissati al livello più basso ottenibile per ciascun antiparassitario compatibilmente con la buona pratica agricola, allo scopo di proteggere i gruppi vulnerabili come i bambini e i nascituri».

<sup>5</sup> I benefici derivanti dall'utilizzo di fitosanitari sono stati discussi comunque in maniera marginale in quanto gli aspetti positivi del loro utilizzo sono generalmente meno indagati rispetto ai rischi associati al loro uso ed esposizione, E. BOZZINI, *La regolazione europea sui pesticidi. Ricerca, pratiche agricole, consumi alimentari*, Roma, 2021, p. 30.

<sup>6</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020.

<sup>7</sup> L. PASTORINO, *Derecho agrario argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 190.

cogliere immediatamente il diretto legame della materia con l'attività agricola e con il diritto agrario. Tale definizione raccoglie un insieme variegato di prodotti utilizzati per molteplici usi, disciplinato da una "corposa"<sup>8</sup> legislazione di fonte europea, rispetto alla quale si è ritenuto di restringere l'analisi concentrandosi sui fitosanitari, lasciando quindi la trattazione dei fertilizzanti per un ulteriore studio<sup>9</sup>. Forse per loro maggiore visibilità e l'impatto diretto sulla salute dell'uomo tramite l'irrorazione nell'aria, i fitosanitari sono, tra tutti gli agrochimici, quelli più sotto accusa da parte della società. Nella descrizione del quadro di riferimento dei fitosanitari<sup>10</sup>, si concentrerà l'attenzione sulle norme più direttamente collegate all'attività agraria e al suo risultato (il prodotto alimentare), dando priorità, nella trattazione, al rapporto con l'oggetto proprio del diritto agrario.

In questo senso occorre prestare maggiore attenzione al reg. (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, il quale si occupa dell'approvazione sia delle sostanze attive sia dei prodotti fitosanitari, includendo anche prescrizioni sull'uso degli stessi, e alla direttiva 2009/128/CE, sempre del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale viene stabilito il quadro sull'uso sostenibile dei pesticidi<sup>11</sup>. Questi due testi normativi, emanati tra l'altro nello stesso giorno, presentano diversi legami tra loro e reciproci rinvii. La direttiva, in particolare, risulta di grande interesse per il diritto agrario perché finalizzata a ridurre l'impiego dei fitosanitari nell'attività primaria e perché costituisce il quadro di riferimento per la disciplina dell'agricoltura integrata.

In quanto collegato ai citati testi normativi, si tratterà del reg. (CE) n. 1185/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 novembre

---

<sup>8</sup> L'aggettivo viene utilizzato dalla stessa UE per descrivere la legislazione qui esaminata (v. il sito <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/pesticides>). Si tratta di un sistema normativo estremamente frastagliato che si è sedimentato attraverso plurimi interventi succedutisi nel tempo, diretti a proteggere interessi diversi, che compongono, nel loro insieme, un quadro di non facile lettura.

<sup>9</sup> I fertilizzanti, al pari dei fitosanitari, sono impiegati quasi esclusivamente nell'attività agricola. Vengono ritrovati nei prodotti alimentari come residui e determinano gravi impatti e danni all'ambiente, in specie alle acque sotterranee.

<sup>10</sup> Per una presentazione del quadro in materia di fitosanitari, con particolare riguardo alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, cfr. E. CALICETI, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 409 ss. Offre, invece, una visione più legata ai dibattiti politici sul tema E. BOZZINI, *La regolazione europea sui pesticidi. Ricerca, pratiche agricole, consumi alimentari*, Roma, 2021.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 2 la direttiva 2009/128/CE si applica ai prodotti fitosanitari definiti dal reg. (CE) 21 ottobre 2009, n. 1107. Viene prevista in futuro l'estensione della normativa in esame anche ai biocidi.

2009, relativo alle statistiche sui pesticidi, ritenute uno strumento necessario per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei fitosanitari per la loro capacità di fornire informazioni di base sulla vendita e sull'impiego di tali prodotti nonché di raccogliere dati in grado di verificare in quale misura l'obbiettivo previsto sia stato conseguito.

Tutte e tre le norme appena considerate andranno presto riformate come previsto nella strategia *From farm to fork*, la quale mira entro il 2030 a ridurre del 50% l'uso di pesticidi e del 25% l'impiego di fertilizzanti.

A continuazione, verrà fatto accenno anche al reg. (CE) n. 396/2005 del Parlamento e del Consiglio del febbraio 2005, sul livello massimo dei residui antiparassitari presenti nei prodotti alimentari e nei mangimi di origine animale e vegetale. Questo regolamento, oltre ad essere specificamente legato all'oggetto proprio del diritto alimentare, è di rilievo perché contribuisce a costruire il sistema normativo europeo in chiave di una vera politica per il settore. Questa affermazione parte della consapevolezza che il reg. (CE) n. 1107/2009, anche se concepito in base alla logica del principio di precauzione e pur prevedendo un'analisi del rischio sufficientemente esaustiva, si basa, come si dirà nel prosieguo, su alcuni parametri ideali che possono non essere quelli che poi si ritrovano nello specifico preparato dei singoli prodotti fitosanitari né nel concreto uso di questi nella realtà e, pertanto, non garantisce di conseguire lo scopo di evitare impatto e danno all'ambiente e alla salute. In tale contesto, il reg. (CE) n. 396/2005 si presenta come un ulteriore strumento per il monitoraggio e la verifica del corretto andamento del sistema, controllando che non vi siano eccessivi residui negli alimenti.

Si tratterà, infine, il reg. (CE) n. 1272/2008 del 16 dicembre del 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, che consente di individuare in modo immediato il livello di rischio o di pericolosità dei fitosanitari, nonché del reg. (UE) n. 2016/2031 del Parlamento e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo ai mezzi di protezione contro gli organismi nocivi per le piante.

Vi sono ulteriori normative che integrano la politica sui fitosanitari e che non verranno prese in esame nel presente scritto, in quanto non specificatamente relative all'esercizio dell'attività agricola. Occorre citare, tuttavia, la direttiva 2009/127/CE del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine per l'applicazione dei pesticidi, la quale perfeziona la politica di prevenzione in materia. Deve tenersi ugualmente conto dei regolamenti, di portata più generale, che comunque integrano le norme specifiche nel sistema agro-alimentare, quale in particolare il reg. (UE) n. 625/2017 del Parlamento e del Consiglio, del 15 marzo 2017,

relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari<sup>12</sup>. In ragione della partecipazione dell'EFSA<sup>13</sup> nella valutazione dei rischi nei processi di autorizzazione dei fitosanitari (reg. (CE) n. 1107/2009), si devono considerare anche i principi e le norme stabilite nel reg. (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>14</sup>.

Ciò che si intende dimostrare con questa breve presentazione della normativa sui fitosanitari è che, malgrado la dispersione in vari testi normativi, il quadro di riferimento qui ricostruito funziona come un sistema di politica pubblica che regola l'insieme della materia e che si ispira ai principi di precauzione e di prevenzione in materia ambientale e alimentare, cercando di rendere compatibile l'utilizzo e la riduzione del rischio, obiettivo che richiede una costante messa a punto del sistema.

---

<sup>12</sup> Sull'innovazione apportata dal reg. (UE) n. 625/2017 al sistema dei controlli cfr. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv.dir.alim.* 2018, fasc. 1, p. 11, secondo il quale si tratta di «un unico complesso testo normativo, [che] contiene l'intero insieme di disposizioni sui controlli in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste le disposizioni sui controlli in tema di qualità dei prodotti, di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari, con un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero ciclo della vita, vegetale ed animale, in una prospettiva sistemica, che segna un ulteriore rilevante sviluppo all'interno della prospettiva disciplinare che aveva sottolineato la necessità di un approccio di filiera, dai campi alla tavola, e che oggi va a coprire ogni possibile intervento sulle forme di vita, anche a prescindere dalla loro destinazione alimentare, nella persuasione che la vita per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza».

<sup>13</sup> All'interno dell'EFSA le competenze in materia di fitosanitari si articolano tra l'Unità revisione paritetica pesticidi e il gruppo di esperti scientifici. La prima è responsabile dell'esame paritetico della valutazione del rischio connesso ai principi attivi impiegati nei prodotti fitosanitari in stretta collaborazione con gli Stati membri dell'UE, dei pareri scientifici forniti alla Commissione europea sui possibili rischi connessi alla presenza di residui di pesticidi negli alimenti trattati con prodotti fitosanitari, delle proposte per stabilire gli LMR, della redazione dell'annuale relazione sui residui di pesticidi nell'UE, nonché del supporto amministrativo e scientifico al gruppo di esperti scientifici dell'EFSA sui prodotti fitosanitari e i loro residui. Il gruppo di esperti scientifici dell'EFSA sui prodotti fitosanitari e i loro residui fornisce consulenza scientifica su questioni che non possono essere risolte nel contesto della revisione paritetica delle sostanze attive, delle richieste di autorizzazione di LMR o disamine di LMR. Quest'ultimo, infine, delinea linee guida su questioni più generiche, di solito in campi quali tossicologia, ecotossicologia, destino e comportamento e per lo sviluppo di prassi di valutazione del rischio.

<sup>14</sup> Cfr. in particolare gli articoli 7, 14 nonché le norme sul funzionamento. Sul sistema europeo per la sicurezza alimentare nel senso di *food safety* cfr. AA.VV., in IDAIC (a cura di), *La Sicurezza Alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove leggi civ.*, 2003; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto G. Ajani-G.A. Benacchio, vol. XI, Torino, 2006, p. 21 ss.; P. BORGHI, *La sicurezza degli alimenti e dei mangimi nel reg. CE n. 178/02*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Giuffrè, Milano, 2021, p. 201 ss.

3.1 Il reg. (CE) n. 1107/2009 si occupa della autorizzazione, della immissione in commercio, dell'uso e del controllo dei fitosanitari. Questo regolamento ha sostituito la direttiva 91/414/CEE relativa alla commercializzazione dei prodotti fitosanitari e la direttiva 79/117/CEE sul divieto di commercializzazione e di impiego dei prodotti fitosanitari che contengono determinate sostanze attive<sup>15</sup>. Viene disegnato un sistema armonizzato per l'approvazione di sostanze attive e per la commercializzazione dei prodotti fitosanitari<sup>16</sup>, che prevede il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni e il commercio parallelo al fine di «incrementare la libera commercializzazione di tali prodotti e la loro disponibilità negli Stati membri» (9° *considerando*)<sup>17</sup>.

Il 10° *considerando* prevede quello che poi si evolverà nel principio di necessità, stabilendo che una sostanza possa essere inclusa in un prodotto fitosanitario solo se si dimostra che essa presenta un chiaro beneficio per la produzione vegetale, fermo restando che, sulla scorta del principio di precauzione a cui il regolamento dichiara di ispirarsi, dovrà essere assicurato che le sostanze e i prodotti immessi sul mercato non abbiano alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali e neppure alcun impatto inaccettabile per l'ambiente.

Il quadro normativo disegnato dal reg. (CE) n. 1107/2009 consente, infatti, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari, favorendo una valutazione complessiva del rischio basata sui dati scientifici disponibili più attendibili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sebbene tale regolamento faccia riferimento ad una politica più restrittiva in materia, i *considerando* del regolamento continuano a ritenere che i fitosanitari siano «una delle forme più importanti per la protezione dei vegetali» e per il miglioramento della produzione agricola (6° *considerando*).

<sup>16</sup> Sostanze attive sono tutte quelle sostanze, incluse i microrganismi, che esercitano un'azione generale o specifica contro gli organismi nocivi nei vegetali o nei prodotti vegetali, parti di vegetali o prodotti vegetali, mentre prodotti fitosanitari sono quelli forniti all'utilizzatori e che sono composti da sostanze attive, antidoti agronomici o sinergizzanti, e che sono destinati agli usi indicati all'art. 2, e che hanno la capacità di influire sui processi vitali dei vegetali, sulla loro protezione, conservazione, distruggendone parti indesiderate od evitando la crescita di altri vegetali.

<sup>17</sup> Cfr. sulla suddivisione del territorio dell'Unione europea nota 27.

<sup>18</sup> Sul principio di precauzione applicato al regolamento n. 1107/2009 cfr. M. COCCONI, *Il ruolo della tecnica nella formazione procedimentale delle decisioni pubbliche. Il caso dell'autorità europea per la sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 2, p. 63. Sulla conformità del reg. (CE) n. 1107/2009 al principio di precauzione si è espressa la Corte di giustizia del 1° ottobre 2019, n. 616/17. In particolare, secondo la Corte di giustizia, il reg. (CE) n. 1107/2009 consente l'approvazione di una sostanza e l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario solo allorché sia dimostrata l'assenza di effetti nocivi, immediati o ritardati, sulla salute umana.

L'approvazione delle sostanze attive spetta alla Commissione, mentre gli Stati membri possono autorizzare prodotti fitosanitari che contengono sostanze già approvate<sup>19</sup>.

L'Allegato II del regolamento fissa, quindi, le condizioni sulla scorta delle quali è possibile approvare una sostanza attiva, tenuto conto che tale approvazione avrà durata di soli 10 anni. Dette condizioni dovranno tendere a garantire che l'impiego delle sostanze attive non abbia alcun effetto nocivo sulla salute umana, compresa quella dei gruppi vulnerabili e sulla salute animale, tenendo in considerazione gli effetti cumulativi sinergici noti sulle acque sotterranee, avendo altresì presente gli effetti sull'ambiente, gli impatti sulla biodiversità e le ripercussioni sulle specie non bersaglio, in particolare nel comportamento abituale di tali specie, gli effetti tossicologici, ecotossicologici e ambientali, inclusa l'acqua. Nonostante sia una questione più tecnica che giuridica stabilire se gli elementi considerati per approvare una sostanza attiva siano completi per garantire il conseguimento degli obiettivi enunciati, deve comunque segnalarsi come la valutazione sulle sostanze venga espressa in astratto, considerando grandi aree geografiche solo grosso modo omogenee, senza prevedere le condizioni particolari dei singoli ambienti dove dette sostanze saranno poi applicate.

Vi sono, inoltre, ulteriori criticità riscontrabili nell'applicazione in concreto della disciplina prevista nel reg. (CE) n. 1107/2009. Secondo l'art. 4 per l'approvazione di un prodotto fitosanitario occorre tener conto delle

---

La Corte sottolinea, quindi, come spetti alle autorità competenti verificare se gli elementi forniti dal richiedente siano sufficienti ad escludere rischi per la salute o per l'ambiente, tenuto conto dei dati scientifici disponibili più affidabili nonché dei più recenti risultati della ricerca internazionale, e non dare in tutti i casi peso preponderante agli studi forniti dal richiedente. Per un commento sulla pronuncia cfr. D. BEVILACQUA, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il precautionary test*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2020, p. 69 ss. V. anche L. COSTANTINO, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 115 ss.; R. FUSCO, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glisofato*, in *Riv. dir. alim.*, 2016, fasc. 4, p. 45 ss.

<sup>19</sup> Sulla distribuzione delle varie competenze tra Unione europea, Stati membri ed enti locali cfr. E. CALICETI, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, cit., p. 409. Il sistema delle fonti in materia di fitosanitari si presenta particolarmente complesso anche in ragione delle varie competenze che vengono di volta in volta in evidenza e che sono attribuite su diversi livelli di governo. La disciplina sull'immissione in commercio e sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari rientra, infatti, tra le competenze attribuite in via esclusiva all'Unione europea per quanto riguarda gli aspetti legati alla tutela della libera concorrenza sul mercato (art. 3, lett. b, TFUE), per quelli legati all'agricoltura (art. 4, par. 2, lett. d, TFUE), alla tutela dell'ambiente (art. 4, par. 2, lett. e, TFUE), alla tutela dei consumatori (art. 4, par. 2, lett. f, TFUE), alla tutela della sanità pubblica (art. 4, par. 2, lett. k, TFUE) rientrano invece tra le materia di competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri.



condizioni d'uso conformi alle buone pratiche fitosanitarie e delle condizioni realistiche d'impiego, aspetti che nella realtà potrebbero tuttavia non verificarsi necessariamente<sup>20</sup>. L'approvazione è, inoltre, basata sulle conoscenze tecniche e scientifiche del momento che potrebbero essere superate da ricerche successive, il che significa che il procedimento di approvazione non garantisce la completa sicurezza dei prodotti immessi in commercio. Per la valutazione del potenziale impatto che detta sostanza può cagionare al momento della sua applicazione o rimanendo nell'ambiente come residuo, i parametri di valutazione stabiliti si considerano rispettati qualora si sia accertato che i requisiti da essi previsti sono soddisfatti riguardo ad uno o più impieghi rappresentativi di almeno un prodotto fitosanitario contenente tale sostanza attiva e non di tutti. Sarebbe, peraltro, impossibile prevedere al momento della approvazione di una sostanza tutti i tipi di formulazioni nelle quali la stessa potrà essere inclusa nei singoli prodotti oggetto di successiva produzione, tenendo conto anche dell'impiego nei vari prodotti di sinergizzanti<sup>21</sup>, coadiuvanti<sup>22</sup>, coformulanti<sup>23</sup> o antidoti agronomici<sup>24</sup>. Tale aspetto consente di comprendere il motivo per cui l'analisi esaustiva del rischio condotta nel corso del procedimento non riesca a garantire lo scopo di evitare l'impatto sull'ambiente o sulla salute.

---

<sup>20</sup> La direttiva 2009/128/CE prevede l'istituzione di formazione di base e di aggiornamento per i distributori, i consulenti enti e gli utilizzatori professionali dei pesticidi, nonché sistemi di certificazione che attestino tali corsi di formazione. L'utilizzatore dei pesticidi deve, infatti, pienamente consapevole dei rischi potenziali per la salute umana e per l'ambiente e delle misure più appropriate per ridurre tali rischi il più possibile. Ciò vale anche in caso di utilizzatore non professionale, ai quali i venditori devono fornire informazioni generali sui rischi per la salute umana e l'ambiente connessi all'uso dei pesticidi, in particolare sui pericoli, l'esposizione, le condizioni per uno stoccaggio, una manipolazione e un'applicazione corretti e lo smaltimento sicuro conformemente alla normativa comunitaria in materia di rifiuti, nonché tenendo conto delle alternative a basso rischio (art. 6, 3° comma). Nonostante gli obblighi di formazione e di informazione previsti, tuttavia, non è prevista l'istituzione di controlli stringenti che garantiscano il corretto adempimento delle prescrizioni previste in materia di utilizzo.

<sup>21</sup> Si tratta di sostanze o preparati che potenziano l'attività della sostanza attiva o delle sostanze attive contenute in un prodotto fitosanitario (art. 2, par. 3, lett. *b*).

<sup>22</sup> Sono sostanze o preparati costituiti da coformulanti o da preparati contenenti uno o più coformulanti, nella forma in cui sono forniti all'utilizzatore e immessi sul mercato, che l'utilizzatore miscela ad un prodotto fitosanitario, di cui rafforzano l'efficacia o le altre proprietà fitosanitarie (art. 2, par. 3, lett. *c*).

<sup>23</sup> Si intendono per coformulanti le sostanze o i preparati che, pur essendo utilizzati o destinati ad essere utilizzati in un prodotto fitosanitario o in un coadiuvante, non sono né sostanze attive né antidoti agronomici o sinergizzanti (art. 2, par. 3, lett. *c*). Riducono la concentrazione della sostanza attiva, quali ad esempio sostanze inerti e diluenti, e completano il prodotto fitosanitario.

<sup>24</sup> Sono sostanze o preparati aggiunti ad un prodotto fitosanitario per eliminare o ridurre gli effetti fitotossici del prodotto fitosanitario su certi vegetali (art. 2, par. 3, lett. *a*).

Il regolamento contiene anche una previsione relativa al benessere degli animali sebbene tale considerazione possa risultare una mera formalità. Nel corso del procedimento d'approvazione occorrerà, infatti, accertare che le applicazioni del prodotto che contiene sostanze attive non provochino «ai vertebrati da combattere sofferenze e dolore non necessari», attraverso una valutazione delle «condizioni realistiche di impiego» e sempre che detto prodotto venga applicato «conformemente alle buone pratiche» (art. 4, 3° comma). Come si vedrà in seguito, le disposizioni destinate specificamente a determinare il contenuto delle citate buone pratiche, sono contenute nella direttiva 2009/128/CE.

Nel procedimento di autorizzazione viene, inoltre, disciplinato l'accesso al pubblico delle informazioni relative alle sostanze attive da approvare (art. 10)<sup>25</sup>.

Vengono, inoltre, disciplinati specifici procedimenti relativi a situazioni particolari che dimostrano come sia sempre presente la ricerca di una maggior efficienza, nonché di un minor impatto sull'ambiente e sulla salute. Il regolamento fissa, infatti, un procedimento per il rinnovo delle autorizzazioni delle sostanze attive (artt. 14-20) e prevede disposizioni sulle possibili revoche delle autorizzazioni concesse che possono essere disposte, su istanza della Commissione stessa o su richiesta di uno Stato membro, in ragione dei dati di monitoraggio e di nuove scoperte scientifiche e tecniche (art. 21)<sup>26</sup>. Vengono altresì previsti periodi di approvazione più lunghi, fino

---

<sup>25</sup> L. COSTANTINO, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, cit., p. 115 ss., analizza la proposta sorta a seguito di una richiesta, determinata dai dubbi generati dall'utilizzo del glifosato, in base al reg. (CE) n. 211/2011 e che dopo sarà approvata con il reg. (CE) n. 1381/2019, che modifica il reg. (CE) n. 178/2002. Come si è detto l'Efsa partecipa nelle fasi di valutazione del rischio anche relativamente all'approvazione delle sostanze attive per usi fitosanitari. Nella petizione, non solo si discute sulla trasparenza, ma anche, come rileva l'Autrice, sull'onere della prova nell'ambito del principio di precauzione. A tal riguardo occorre rilevare come già i professori A. Kourilsky e G. Viney (*Le principe de precaution, Rapport au Premier Ministre*, Paris, 1999), nel mezzo della crisi della mucca pazza, davano conto delle distinte opzioni che esistevano sull'inversione dell'onere della prova concludendo che ciascuna dovrebbe sopportare tale onere affinché ciascuno porti gli elementi probatori a sé più vicini (L. PASTORINO, *El daño al ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, p. 103). È certo, tuttavia, che prevedere l'effetto di una sostanza che non è ancora un prodotto fitosanitario, i cui effetti dipenderanno dal modo d'impiego, dalla composizione finale del prodotto e dalla percentuale di diluizione, come dall'esposizione e da tanti altri fattori, fa sì che la mera informazione o partecipazione nel processo decisionale possa essere una semplice copertura.

<sup>26</sup> Sul riesame delle approvazioni delle sostanze cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 6 maggio 2021, n. 499/18, secondo la quale è sufficiente, affinché la Commissione «possa procedere a un riesame dell'approvazione di una sostanza attiva, a norma dell'art. 21, par. 1,

a 15 anni, per le sostanze a basso rischio (art. 22), oltre a procedimenti semplificati per le sostanze di base, potenzialmente non pericolose, incapaci di provocare effetti nocivi sul sistema endocrino o effetti neurotossici o immunotossici, e non utilizzate principalmente per scopi fitosanitari, pur essendo utile a tali fini (art. 23).

Si definisce inoltre un procedimento apposito per le sostanze candidate alla sostituzione in ragione della loro pericolosità (art. 24). Tutti i prodotti contenenti sostanze attive candidate alla sostituzione, incluse all'interno di un apposito elenco contenuto nel regolamento di approvazione di cui all'art. 13 del reg. (CE) n. 1107/2009, devono essere sottoposti ad una valutazione comparativa con soluzioni già esistenti sul mercato. Si procede alla loro eventuale sostituzione solo nel caso in cui siano identificati prodotti meno rischiosi, o metodi alternativi di controllo e prevenzione. La soluzione alternativa deve, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche, mostrare un rischio significativamente più basso per la salute o l'ambiente, e verrà preferita solo se possa essere impiegata con effetti analoghi sull'organismo bersaglio, senza significativi svantaggi economici e pratici per l'utilizzatore (cfr. art. 50 ed Allegato IV).

Altri procedimenti sono previsti per stimolanti e sinergizzanti (art. 25). Sono contenute, inoltre, disposizioni che vietano di utilizzare coformulanti inaccettabili (art. 27), nonché norme specifiche per la modifica delle autorizzazioni, le rinnovazioni e il ritiro dei prodotti.

L'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari viene, invece, rilasciata dagli Stati membri qualora siano osservati i requisiti di cui all'art. 29, tra i quali rientrano la necessaria approvazione delle sostanze, degli antidoti agronomici e dei sinergizzanti in esso contenuti, la formulazione tecnica tale da limitare per quanto possibile l'esposizione dell'utilizzatore, il rispetto dei requisiti di cui al sopracitato art. 4.

L'autorizzazione stabilisce su quali vegetali o prodotti vegetali e aree non agricole (per esempio ferrovie, spazi pubblici, magazzini) e a quali fini possa essere usato il prodotto fitosanitario (art. 31). Essa contiene, altresì, indicazioni per l'immissione sul mercato ed il loro uso, l'etichetta approvata, l'intervallo tra i trattamenti, l'intervallo di rientro, nonché il periodo tra l'ultima applicazione e il consumo (periodo di sicurezza e attesa).

---

del reg. (CE) n. 1107/2009, che sussistano nuovi studi (...) i cui risultati sollevano, rispetto alle conoscenze disponibili al momento della valutazione anteriore, preoccupazioni circa la questione se siano sempre soddisfatte le condizioni di approvazione di cui all'art. 4 del reg. (CE) n. 1107/2009, senza che sia necessario verificare, in tale fase, se tali preoccupazioni siano effettivamente fondate, essendo tale verifica riservata al riesame stesso».

L'efficacia di tale autorizzazione vale solo per le zone specificatamente individuate nella domanda di autorizzazione<sup>27</sup>. Il territorio dell'Unione europea viene, infatti, suddiviso dall'Allegato I in 4 zone aventi caratteristiche omogenee. Il titolare può ottenere il riconoscimento della propria autorizzazione per lo stesso prodotto fitosanitario, lo stesso uso e in base a pratiche agricole comparabili in un altro Stato membro, secondo la procedura del riconoscimento reciproco di cui all'art. 40.

Il regolamento disciplina, inoltre, i procedimenti di rinnovo (art. 43), revoca e modifica delle autorizzazioni (artt. 44, 45 e 46), l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari a basso rischio (art. 47), contenenti OGM (art. 48) e sementi conciate (art. 49).

Per quanto riguarda l'uso, si stabilisce che i fitosanitari devono essere utilizzati "adeguatamente". In questo senso l'art. 55 indica una definizione abbastanza precisa di cosa si intenda per uso adeguato tale da includere i principi delle buone pratiche fitosanitarie e il conseguimento delle condizioni stabilite dall'art. 31 (condizioni previste nelle autorizzazioni) e specificate nell'etichetta. Nello stesso tempo, si dovranno osservare le disposizioni della direttiva 2009/128/CE e, in particolare, i principi generali della difesa integrata a cui fanno riferimento l'art. 14 della suddetta direttiva e il suo Allegato III che enuncia le pratiche integrate obbligatorie.

Come si può osservare, tanto il processo di valutazione alla autorizzazione delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari, minuzioso e regolato da meccanismi distinti, tali da garantire il massimo di rigore, con passaggi attraverso autorità diverse, con espressa previsione del diritto di informazione, quanto l'uso dei prodotti, regolato con la pretesa di esaustività, lasciano comunque margini ad effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente a causa dell'intrinseca pericolosità di tali prodotti.

Per questo, il sistema normativo degli agrochimici si completa, come si dirà, con il reg. (CE) n. 396/2005, sui livelli massimi di residui di antiparassitari in o sugli alimenti e i mangimi di origine animale o vegetale.

3.2 La direttiva 2009/128/CE promuove l'uso sostenibile dei pesticidi<sup>28</sup>, nonché il controllo integrato dei parassiti e l'uso di alternative non chi-

---

<sup>27</sup> Appartengono alla Zona A - Nord: Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Finlandia, Svezia; alla Zona B - Centro: Belgio, Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia; alla Zona C - Sud: Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Malta, Portogallo (Allegato I).

<sup>28</sup> Il *considerando* 2° esprime che nell'immediato la norma si applicherà ai pesticidi che sono fitosanitari e che sarà destinata ad applicarsi in seguito anche ai biocidi (o pesticidi),

miche. Si articola attraverso i piani di azione nazionali, da revisionare ogni 5 anni, ai quali occorre far riferimento per individuare le norme imperative che reggono i distinti ambiti trattati dalla direttiva stessa, salvo il caso in cui lo stato membro per la propria articolazione istituzionale o per decisione del suo piano nazionale non deleghi tale disciplina agli enti locali.

I piani nazionali, in generale, seguono il quadro tracciato dalla direttiva che si struttura in una rigorosa strategia di formazione dei distinti attori coinvolti (distributori, consulenti ed utilizzatori), di informazione<sup>29</sup> e di sensibilizzazione<sup>30</sup>. Sono previste, inoltre, restrizioni all'uso in alcune aree

---

intendendo per tali quelli menzionati nella direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 de febbraio del 1998, relativa alla commercializzazione di biocidi.

<sup>29</sup> La direttiva 2009/128/CE riconosce agli Stati membri il potere di vietare o di ridurre al minimo l'uso dei pesticidi in determinate aree tenendo conto dei necessari requisiti di igiene e incolumità pubblica, della biodiversità o dei risultati delle pertinenti analisi del rischio (art. 12). Le aree prese in considerazione della direttiva sono: *a*) le aree utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili quali definiti all'art. 3 del reg. (CE) n. 1107/2009 (persone che necessitano di un'attenzione particolare nel quadro della valutazione degli effetti acuti o cronici dei prodotti fitosanitari sulla salute, donne incinte e in allattamento, nati, neonati e i bambini, gli anziani, i lavoratori e i residenti fortemente esposti ai pesticidi sul lungo periodo), parchi e giardini pubblici, campi sportivi e aree ricreative, cortili delle scuole e parchi gioco per bambini, nonché in prossimità di aree in cui sono ubicate strutture sanitarie; *b*) le aree protette di cui alla direttiva 2000/60/CE o altre aree designate a fini di conservazione a norma delle disposizioni delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE; *c*) le aree trattate di recente frequentate dai lavoratori agricoli o a essi accessibili. Il d.lgs. n. 150/2012 conferisce al PAN il potere di individuare misure specifiche a tutela delle aree specifiche individuate dalla direttiva 2009/128/CE. Il PAN, a sua volta, delega alle autorità locali il compito di disciplinare l'utilizzo dei fitosanitari nelle predette aree, tenendo conto delle linee di indirizzo fissate dalle Regioni e dalle Province autonome, prevedendo in particolare l'obbligo di informare la popolazione in ordine alla sostanza attiva utilizzata, il giorno e l'ora del trattamento. Nelle aree agricole adiacenti ad aree frequentate dalla popolazione è fatto divieto di utilizzare prodotti fitosanitari tossici, molto tossici, o con altro specifico livello di rischio individuato dal PAN stesso ad una distanza inferiore di 30 metri. Prima dell'approvazione del PAN e del d.lgs. n. 150/2021 il TAR Trento, con la sentenza del 14 gennaio 2012, n. 18, in riferimento al divieto contenuto in un regolamento comunale di utilizzare prodotti fitosanitari ad una distanza inferiore di 50 metri dal confine di abitazioni private, dal confine di strutture ad uso pubblico o di orti privati, ha dichiarato tali misure legittime in ragione dell'«obbligo da parte delle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire rischi, anche se solo potenziali, per la salute, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo in ciò necessariamente prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici dei singoli, cui sia fondatamente addebitabile il pregiudizio temuto ovvero già occorso; infatti, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili – in tutti i loro ambiti d'azione - della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende» dall'art. 174 del Trattato UE. La sentenza è stata poi confermata, nella parte relativa all'obbligo del rispetto delle distanze fissate dal regolamento comunale, dal Consiglio di Stato il 4 marzo 2013, n. 1281.

<sup>30</sup> La sensibilizzazione si promuove attraverso le informazioni che possono essere fornite da chi vende prodotti fitosanitari. L'art. 6 dispone che i distributori devono avere sufficiente personale con certificati che attestino la capacità di essere presenti nel momento della

specifiche, il cui numero rispetto ai possibili casi che richiederebbero una maggior tutela pare peraltro assai ridotto, e in quelle con vincoli specifici sull'acqua e sull'ambiente acquatico, norme relative alla disciplina della lotta integrata<sup>31</sup> nonché i presupposti per consentire, in casi eccezionali, l'irrigazione aerea che, ad una prima lettura, sembrerebbe proibita<sup>32</sup>.

Secondo la direttiva la difesa fitosanitaria con basso consumo di pesticidi include la difesa integrata e la agricoltura biologica (reg. (CE) 834/2007)<sup>33</sup>, senza menzionare altre pratiche agricole. Non esistono in questa direttiva specifici riferimenti alla coesistenza tra distinte produzioni agrarie né pare che questa questione sia tenuta in considerazione quando la direttiva 2009/128/CE propone misure di mitigazione per evitare la deriva e o il dilavamento delle acque, degli ambienti acquatici e in altre aree specifiche<sup>34</sup>, sebbene, come si dirà oltre, si autorizzi espressamente gli Stati membri ad ampliare le zone di protezione, incluse quelle di proibizione dei pesticidi<sup>35</sup>.

I piani nazionali devono anche contenere indicatori per controllare l'impiego e promuovere la riduzione dei pesticidi, per questo fine, la politica europea si completa con il già menzionato reg. (CE) n. 1185/2009 relativo alle statistiche.

L'Unione europea interviene in questa materia a tutela della salute umana e dell'ambiente contro i potenziali rischi connessi all'uso dei pesti-

---

vendita e di dare informazione sui rischi e su come prevenirli. Inoltre si prevedono informazioni agli utilizzatori non professionali.

<sup>31</sup> L'art. 14 della direttiva delega gli Stati membri ad adottare i mezzi necessari per adottare la lotta integrata ai parassiti che la direttiva definisce concettualmente anche se nell'Allegato III indica gli strumenti minimi che può includere. La direttiva prevede che gli Stati membri stabiliranno incentivi economici e che prima del primo gennaio 2014 dovranno indicare in che modo "garantire" l'adozione delle tecniche stabilite nell'Allegato III. Da un lato, quindi, si invita gli Stati ad incoraggiare, dall'altro lato si chiede di garantire l'adozione di pratiche di controllo integrato, il che non rende chiaro se queste disposizioni siano obbligatorie o non.

<sup>32</sup> Il *considerando* 14<sup>o</sup>, dopo aver esposto i rischi che questo metodo di applicazione genera, riconosce che possono essere previste «con eventuali deroghe nei casi in cui essa rappresenti un evidente vantaggio in termini d'impatto ridotto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altre forme di irrorazione o nel caso in cui non esistano alternative praticabili, purché siano impiegate le migliori tecnologie disponibili per ridurre la dispersione».

<sup>33</sup> Il reg. (CE) n. 834/2007 è stato abrogato dal reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, entrato in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 2022.

<sup>34</sup> Queste zone si definiscono come «spazi utilizzati dal pubblico in generale» (parchi e giardini pubblici, campi sportivi e aree ricreative, aree scolastiche e parchi gioco, così come quelle nelle immediate vicinanze dei centri di assistenza sanitaria); «aree protette» e «zone trattate recentemente utilizzate da lavoratori agricoli o quelle a cui questi possano accedere».

<sup>35</sup> Cfr. L. PASTORINO, *Transición: ¿A cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la UE*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 1 (30), 2022, p. 201 ss.

cidi in base al principio di sussidiarietà, limitandosi a stabilire quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità<sup>36</sup>, lasciando così spazio anche ad interventi statali in materia.

L'attuazione della direttiva 2009/128/CE è avvenuta in Italia con il d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150, il quale indica gli obiettivi del piano d'azione nazionale<sup>37</sup>, prevede norme specifiche per la formazione (art. 7), disciplina il rilascio dei certificati di abilitazione alla vendita e all'attività di consulente (art. 8), dei certificati di abilitazione all'acquisto e all'utilizzo (art. 9), contiene prescrizioni per la vendita dei prodotti fitosanitari (art. 10), sui controlli delle attrezzature per l'applicazione dei prodotti fitosanitari (art. 12), sull'irrorazione aerea (art. 13), sui dati di produzione, vendita ed utilizzazione (art. 16), sulla manipolazione e sullo stoccaggio dei prodotti fitosanitari nonché sul trattamento dei relativi imballaggi e delle rimanenze (art. 15).

Il d.lgs. n. 150/2012 prevede, inoltre, che gli utilizzatori professionali applichino i principi della difesa integrata obbligatoria secondo la quale è necessario adottare tecniche preventive e di monitoraggio delle infestazioni e delle infezioni, utilizzare mezzi biologici di controllo dei parassiti e ricorrere a pratiche di coltivazione appropriate attraverso l'uso di prodotti fitosanitari che presentino il minor rischio per la salute umana (art. 19). I principi della difesa integrata obbligatoria vengono espressamente indicati nell'Allegato III del decreto legislativo n. 150/2012.

Al Piano d'azione nazionale (PAN), adottato con decreto interministeriale del 22 gennaio 2014<sup>38</sup>, viene lasciato il compito di definire con maggior dettaglio le norme applicative in materia di formazione, di rilascio dei certificati di abilitazione, di vendita dei prodotti fitosanitari, di controllo funzionale delle macchine irroratrici e di tutela dell'ambiente acquatico. Particolare attenzione viene dedicata alla disciplina sulle modalità di informazione preventiva della popolazione interessata e potenzialmente esposta ai prodotti fitosanitari, oltre ai casi e alle modalità con le quali gli utilizzatori di tali prodotti siano tenuti ad informare o comunque segnalare l'effettuazione del trattamento alle persone che potrebbero essere esposte al rischio di

---

<sup>36</sup> Cfr. 22° *considerando*.

<sup>37</sup> Tra gli obiettivi del piano d'azione sono compresi la protezione degli utilizzatori dei prodotti fitosanitari e della popolazione interessata, la tutela dei consumatori, la salvaguardia dell'ambiente acquatico e delle acque potabili e la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi.

<sup>38</sup> Il Piano è consultabile al link <https://www.mite.gov.it/pagina/piano-dazione-nazionale-pan-luso-sostenibile-dei-prodotti-fitosanitari>.

dispersione dei prodotti irrorati o che potrebbero accedere in prossimità o nelle aree trattate (art. 11)<sup>39</sup>.

Il d.lgs. n. 150/2012 e il PAN, a loro volta, delegano alle Regioni e alle province autonome il compito di provvedere al rilascio dei certificati di abilitazione per gli utilizzatori, i distributori e i consulenti, di promuovere la difesa integrata volontaria anche attraverso propri piani d'azione regionale, di stabilire le modalità secondo le quali deve avvenire la segnalazione del trattamento fitosanitario e le modalità attraverso le quali ridurre la presenza nell'ambiente di prodotti fitosanitari classificati pericolosi per l'ambiente acquatico.

3.3 Il reg. (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, disciplina, attraverso un'applicazione di requisiti precisi ed uniformi su tutto il territorio dell'Unione<sup>40</sup> e conformemente ai principi generali del reg. (CE) n. 178/2002, il procedimento diretto a fissare il limite massimo consentito di residui di antiparassitari presenti nei prodotti trattati con fitosanitari<sup>41</sup>, nonché a determinare il sistema dei controlli della loro eventuale presenza in alimenti e mangimi<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> L'Unione europea non prevede un espresso obbligo di informare il pubblico esposto al rischio dei prodotti irrorati, ma una mera facoltà lasciata dalla discrezionalità degli enti locali. In questo senso l'art. 10 della direttiva 2009/128/CE stabilisce che: «Gli Stati membri possono includere nei loro piani d'azione nazionali disposizioni in materia d'informazione delle persone che potrebbero essere esposte al rischio di dispersione dei prodotti irrorati». Ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo n. 150/2012 è effettivamente il PAN che deve definire «in quali casi e con quali modalità gli utilizzatori professionali e, se del caso, i non professionali, sono tenuti ad informare o comunque segnalare l'effettuazione del trattamento alle persone che potrebbero essere esposte al rischio di dispersione dei prodotti irrorati o che potrebbero accedere in prossimità o nelle aree trattate». A sua volta il Piano individua espressamente i casi in cui è obbligatorio che gli utilizzatori di prodotti fitosanitari segnalino preventivamente il trattamento alla popolazione.

<sup>40</sup> Le disparità tra i livelli massimi di residui di antiparassitari fissati a livello nazionale possono, infatti, costituire un ostacolo agli scambi di prodotti di cui all'Allegato I del Trattato e di prodotti da essi derivati tra gli Stati membri e tra i paesi terzi e la Comunità. Fissare su scala comunitaria livelli massimi di residui (LMR) per i prodotti di origine vegetale e animale, risponde quindi all'esigenza tutelare la libera circolazione delle merci, garantendo pari condizioni di concorrenza tra gli Stati membri nonché un elevato livello di tutela dei consumatori. Il regolamento è soggetto a continui aggiornamenti a seguito dei pareri emessi dall'EFSA.

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 2 il reg. (CE) n. 396/2005 si applica ai prodotti di origine vegetale e animale o loro parti, di cui all'Allegato I, da utilizzare come alimenti o mangimi freschi, trasformati e/o compositi, in o su cui potrebbero essere presenti residui di antiparassitari, ad eccezione dei prodotti per i quali sia debitamente provato che siano destinati: *a*) alla fabbricazione di prodotti diversi dai prodotti alimentari e dai mangimi; oppure *b*) alla semina o alla piantagione; oppure *c*) ad attività autorizzate dalla legislazione nazionale per l'effettuazione di prove concernenti le sostanze attive.

<sup>42</sup> L'impossibilità di escludere totalmente l'utilizzo dei fitosanitari in agricoltura, in ragione del fatto che il loro impiego continua ad essere inteso come uno dei principali metodi



Per limite massimo di residuo il reg. (CE) n. 396/2005 intende la concentrazione massima ammissibile di residui di antiparassitari presenti negli alimenti o mangimi per animali anche non destinati al consumo umano. Tale concentrazione massima, espressa in mg di sostanza attiva per ogni kg di prodotto, viene fissata attraverso una procedura complessa che vede coinvolti, a vari livelli, la Commissione, l'EFSA, il comitato permanente sui residui e gli Stati membri. Questi ultimi sono chiamati a predisporre una relazione che valuti le domande dirette a fissare limiti massimi di residui e che dovrà essere successivamente inoltrata all'EFSA, affinché rediga un proprio parere, per essere poi notificata alla Commissione, alla quale spetterà il compito di determinare i LMR.

Al termine di tale procedura vengono fissati per ogni prodotto limiti al livello più basso possibile i quali dovranno tenero conto dell'utilizzo delle buone pratiche agricole e della necessità di proteggere i consumatori vulnerabili<sup>43</sup>.

Il reg. (CE) n. 396/2005 si collega ed integra, quindi, con i principi espressi nella direttiva 1991/414/CE (vigente al momento dell'entrata in vigore del regolamento), che saranno poi ripresi nel reg. (CE) n. 1107/2009 e della direttiva 2009/128/CE, in quanto si fonda sul presupposto che l'Unione incoraggi l'utilizzo di metodi o prodotti atti a favorire una riduzione dei rischi e un utilizzo di quantità di antiparassitari a livelli compatibili con una lotta antiparassitaria efficace<sup>44</sup>.

Fermo restando quanto prescritto dal principio di necessità di cui si è già detto, gli Stati membri, nel rilasciare le autorizzazioni, devono, quindi,

---

attraverso i quali è possibile migliorare la produzione agricola, rende necessario controllare la presenza di eventuali loro residui nei prodotti alimentari e nei mangimi. Tale sistema risponde alla principale finalità di tutela la salute dell'uomo e degli animali, nonché secondariamente la libera concorrenza, attraverso una applicazione di requisiti precisi ed uniformi su tutto il territorio dell'Unione.

<sup>43</sup> Il regolamento si compone di 7 allegati all'interno dei quali sono contenuti i seguenti elenchi relativi a: 1) prodotti per i quali sono fissati LMR o per i quali si ritiene appropriato fissare dei LMR (Allegato I); 2) LMR per ogni combinazione sostanza attiva/prodotto inserito nell'Allegato I (Allegato II in continuo aggiornamento); 3) LMR provvisori (Allegato III); 5) sostanze attive per le quali non è necessario fissare LMR (Allegato IV); LMR non presenti negli allegati II e III o per le sostanze attive non presenti nell'Allegato IV (Allegato V); un elenco dei fattori di trasformazione non ancora pubblicato (elenco VI); le combinazioni di sostanza attiva/prodotto (elenco VII).

<sup>44</sup> Cfr. 7° *considerando*. Sul collegamento tra il reg. (CE) n. 1107/2009, la direttiva 2009/128/CE e il reg. (CE) n. 396/2005, cfr. L. COSTATO, *La politica agricola comune nel settore dell'alimentazione*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. III, (a cura di) L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, Torino, 2011, p. 1 ss., nonché P. CINQUINA e W. ROSSI, *L'impiego di fitosanitari in agricoltura*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 2016, fasc. 12, p. 3 ss.

prescrivere che i prodotti fitosanitari siano impiegati correttamente, attraverso l'applicazione dei principi della buona pratica agricola e della lotta antiparassitaria integrata. Se, nonostante l'osservanza di quanto prescritto dal reg. (CE) n. 1107/2009 e dalla direttiva 2009/128/CE, risulti successivamente che un LMR derivante da un impiego autorizzato di un antiparassitario presenti comunque un rischio per i consumatori<sup>45</sup>, anche tale impiego dovrebbe essere riesaminato in modo da ridurre il livello di residui di antiparassitari.

Il regolamento disciplina, infine, anche i controlli ufficiali sui residui parassitari su alimenti e mangimi che vengono effettuati dagli Stati membri, secondo programmi di controllo comunitari e nazionali, meglio disciplinati da ulteriori regolamenti di esecuzione<sup>46</sup>. Il reg. (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali svolte per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi ha abrogato le norme del reg. (CE) n. 396/2005 sui controlli ufficiali (art. 26), sul campionamento (art. 27), sui metodi di analisi (art. 28, parr. 1 e 2) e sui programmi nazionali di controllo (art. 30). Rimangono invece in vigore l'art. 29 sui programmi comunitari di controllo e l'art. 28, par. 3, sulle prove di interlaboratorio comunitarie<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Nell'eventualità in cui da nuove informazioni o dal riesame delle informazioni esistenti risulti che taluni residui di antiparassitari o taluni LMR possano nuocere alla salute umana e degli animali l'art. 35 consente l'adozione di misure immediate secondo quanto previsto dagli artt. 53 e 54 del reg. (CE) n. 178/2002.

<sup>46</sup> Ai sensi dell'art. 29 la Commissione elabora un programma comunitario coordinato di controllo pluriennale che specifica i campioni da inserire nei programmi nazionali di controllo e tiene conto dei problemi riscontrati in relazione all'osservanza degli LMR stabiliti nel regolamento, allo scopo di valutare l'esposizione dei consumatori e l'applicazione della legislazione di settore. Nei programmi nazionali di controllo si tiene conto, come veniva richiesto dall'art. 30, di vari elementi tra i quali sono compresi i prodotti, gli antiparassitari utilizzati e il consumo di tali prodotti rispetto alla dieta nazionale. Sui controlli comunitari cfr. il regolamento di esecuzione (UE) n. 585/2020 della Commissione del 27 aprile 2020 relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per 2021, il 2022 e il 2023, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale. Il controllo viene effettuato per un ciclo triennale su più di 30 prodotti alimentari che costituiscono nell'UE i principali componenti della dieta.

<sup>47</sup> L'art. 155 del reg. (UE) n. 625/2017 stabilisce che gli artt. 26, 27 par. 1, 30 del reg. (CE) n. 396/2005 continuino ad applicarsi fino al 14 dicembre 2022. A decorrere dal 15 dicembre 2022 troverà, invece, applicazione il regolamento delegato (UE) 2021/2244 della Commissione del 7 ottobre 2021 che integra il reg. (UE) 2017/625 con norme specifiche sui controlli ufficiali per quanto riguarda le procedure di campionamento dei residui di pesticidi negli alimenti e nei mangimi. L'art. 1 del regolamento prevede che: «ai fini dei controlli ufficiali sui residui di pesticidi, di cui all'art. 19, par. 1, del reg. (UE) 2017/625, ciascuno Stato membro preleva un numero e una varietà sufficienti di campioni di alimenti e mangimi affinché i risultati siano rappresentativi del mercato, tenendo conto dei risultati dei precedenti

In Italia è il Ministero della salute<sup>48</sup> che coordina e definisce i programmi in materia di residui di prodotti fitosanitari negli alimenti, mentre compete agli Assessorati della sanità delle regioni pianificare a livello territoriale le attività dei controlli. L'esecuzione dei controlli, invece, spetta gli ispettori delle Aziende sanitarie locali. L'attuazione dei controlli avviene sulla base di un programma dettagliato per ambiti regionali e delle Province autonome, con l'indicazione del numero minimo e del tipo di campioni da analizzare<sup>49</sup>. Ogni Stato membro trasmette le informazioni sui controlli ufficiali agli altri Stati membri, alla Commissione e all'EFSA, la quale annualmente redige una relazione annuale sui residui di antiparassitari, in modo tale che i dati raccolti possano fornire indicazioni precise sulle azioni future da intraprendere a livello istituzionale.

Secondo l'EFSA l'analisi di tali risultati, fino ad ora condotta, conferma come sia improbabile che l'esposizione ai pesticidi contenuti oggetto di analisi costituisca un rischio per la salute dei consumatori. In base ai dati contenuti nella relazione annuale per il 2020, pubblicata il 30 marzo 2022<sup>50</sup>, risulta, infatti, che su 88.141 campioni di prodotti alimentari, il 94,9% rientra nei livelli consentiti, mentre il 4,1% dei campioni superava i limiti di legge per i residui massimi previsti, sebbene alcuni elementi abbiano mostrato una contaminazione in aumento rispetto ai dati acquisiti nel 2017 e nel 2014.

Permane, tuttavia, il problema dei residui multipli presenti sullo stesso alimento<sup>51</sup>. Tale questione viene considerata nel reg. (CE) n. 396/2005,

---

programmi di controllo nazionali pluriennali. Il campionamento di cui al primo comma è effettuato il più vicino possibile al punto di distribuzione».

<sup>48</sup> Con il decreto ministeriale del 23 dicembre 1992 il Ministero della salute aveva già disciplinato i piani annuali di controllo sui residui dei prodotti fitosanitari.

<sup>49</sup> La ripartizione dei campioni per ogni Regione e Provincia autonoma è calcolata in base ai dati sul consumo e sulla produzione degli alimenti interessati. Il campionamento viene effettuato secondo criteri standardizzati, disciplinati dalla direttiva 2002/63/CE, in modo tale che i risultati siano confrontabili.

<sup>50</sup> Il rapporto 2020 sui residui dei pesticidi negli alimenti risulta pubblicato il 30 marzo 2022 sul sito <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2022.7215>. I risultati dei campionamenti sono riportati nelle relazioni annuali dell'EFSA e del Ministero della Salute e sono liberamente consultabili da ogni cittadino. Attraverso la pubblicazione dei dati trova, quindi, applicazione il diritto all'informazione collegati funzionalmente alla tutela della salute e della salute del singolo cittadino. A riguardo cfr. S. CARMIGNANI, *Controlli e informazioni al pubblico*, in *Riv. dir. alim.* 2018, fasc. 1, p. 45. Il diritto all'informazione come strumento di sorveglianza della collettività sulle autorità preposte ai controlli si colloca a fondamento del sistema di governo dell'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Ciò disegna un modello di *governance* dei controlli edificato non tanto e non solo a livello apicale sugli Stati e sulla Commissione, ma disegnato in modo "diffuso", tramite la partecipazione del pubblico come controllore dell'agire statale.

<sup>51</sup> Residui multipli sono stati segnalati in 24.057 campioni su un totale di 88.141 cam-

secondo il quale le decisioni riguardanti gli LMR devono tenere conto degli effetti cumulativi dei pesticidi man mano che i metodi per valutare tali effetti si rendano disponibili, e nel reg. (CE) n. 1107/2009, a mente dei quali i fitosanitari non devono avere effetti nocivi – e nemmeno cumulativi – sull'uomo. Solo nel corso 2020 l'Efsa ha pubblicato i risultati di due valutazioni pilota sui rischi per l'uomo connessi alla presenza di residui multipli di pesticidi negli alimenti, relative rispettivamente agli effetti cronici sul sistema tiroideo e agli effetti acuti sul sistema nervoso<sup>52</sup>, sicché ad oggi non sono ancora disponibili valutazioni complete che escludano effetti nocivi derivanti dall'esposizione di residui multipli di pesticidi.

3.4 I dati relativi ai residui di fitosanitari presenti negli alimenti sono completati dalle statistiche che vengono periodicamente prodotte sui pesticidi sulla scorta di criteri armonizzati regolati dal reg. (CE) n. 1195/2009 sull'immissione in mercato e sull'utilizzo di pesticidi.

Come si è già accennato le statistiche armonizzate consentono di sviluppare, monitorare e valutare la legislazione e le politiche comunitarie nell'ambito della strategia sull'impiego sostenibile dei pesticidi. L'utilità dei dati raccolti in merito alla vendita dei fitosanitari è stata, tuttavia, messa di recente in discussione anche dalla Corte dei Conti dell'Unione europea<sup>53</sup>. Eurostat pubblica, infatti, i dati relativi alla vendita di pesticidi aggregando le sostanze attive in macro gruppi, quali ad esempio gli insetticidi, i fungicidi e gli erbicidi, senza che sia possibile distinguere all'interno di ciascun gruppo le varie sostanze e senza che sia possibile nemmeno individuare a c.d. "basso rischio"<sup>54</sup>.

Per quanto attiene, invece, all'utilizzo dei fitosanitari, non risultano ancora pubblicate da Eurostat statistiche raccolte da ciascuno Stato membro sull'utilizzo dei fitosanitari. Gli Stati membri inviano, infatti, ogni cinque anni alla Commissione le proprie statistiche, le quali sono relative ad un periodo di riferimento, non superiore a 12 mesi, selezionato entro il quinquennio in esame da ciascun Stato membro, il quale a sua volta individua

---

pioni (27%, come nel 2019); in un singolo campione di fragola di origine sconosciuta, sono stati riportati fino a 35 pesticidi diversi.

<sup>52</sup> <https://www.efsa.europa.eu/it/news/pesticides-first-cumulative-risk-reports-published>.

<sup>53</sup> Corte dei Conti UE, Relazione speciale n. 5/2020 "Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi".

<sup>54</sup> I dati raccolti da Eurostat non consentono di collegare le quantità al tipo di coltivazione su cui sono utilizzati né alle frequenze di applicazione, cfr. E. BOZZINI, *La regolazione europea sui pesticidi*, cit., p. 28.

autonomamente le colture da monitorare. Ciò non consente di comparare i dati raccolti dai singoli Stati membri. L'ampia varietà di colture e i diversi periodi di riferimento scelti dagli Stati membri per le proprie statistiche sull'uso dei prodotti fitosanitari ha così impedito ad Eurostat di combinare e confrontare proficuamente i dati raccolti.

Le criticità rilevate non consentono, quindi, di operare un effettivo monitoraggio sull'impatto della politica dell'UE sui pesticidi, tanto che la stessa la Corte dei Conti ha raccomandato alla Commissione di intervenire in tale ambito rendendo le statistiche più accessibili, utili e comparabili.

3.5 Il reg. (CE) n. 1272/2008 intende uniformare le varie legislazioni in materia di criteri di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele secondo il Sistema mondiale armonizzato delle Nazioni unite<sup>55</sup>. Tale normativa risponde all'esigenza di garantire il funzionamento efficace del mercato interno e, soprattutto, di assicurare un grado elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente, al fine di raggiungere uno sviluppo sostenibile<sup>56</sup>.

La classificazione delle varie sostanze e miscele avviene secondo precisi requisiti che consentono di identificare e rendere noti in modo adeguato i pericoli che esse comportano. Le sostanze e le miscele sono, quindi, classificate in specifiche classi (tipi) e categorie (livelli) di pericolo che comprendono i pericoli di natura fisica, per la salute dell'uomo e per l'ambiente<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Il reg. (CE) n. 1272/2008 stabilisce requisiti uniformi per la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio di sostanze chimiche e delle miscele secondo il Sistema mondiale armonizzato delle Nazioni unite (*Globally Harmonized System*, GHS). Il regolamento contiene 8 allegati relativi contenenti: 1) disposizioni relative alla classificazione e all'etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose (Allegato I); 2) disposizioni particolari relative all'etichettatura e all'imballaggio di talune sostanze e miscele (Allegato II); 3) elenco delle indicazioni di pericolo, informazioni supplementari sui pericoli ed elementi supplementari dell'etichetta (Allegato III); 4) elenco dei consigli di prudenza (Allegato IV); 5) pittogrammi di pericolo (Allegato V); 6) classificazione ed etichettatura armonizzate di talune sostanze pericolose (Allegato VI); 7) tabella di conversione dalla classificazione secondo la direttiva 67/548/CEE alla classificazione secondo il presente regolamento (Allegato VII); 8) informazioni armonizzate relative alla risposta di emergenza sanitaria e misure preventive (Allegato VIII). Sul sistema di classificazione ed etichettatura cfr. G. PAOLANTONIO, *Rischio chimico: effetti dei nuovi criteri di classificazione su alcune normative*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 2016, fasc. 2, p. 75 ss.

<sup>56</sup> Cfr. *considerando* 1° e 3°.

<sup>57</sup> La classificazione che abbraccia trasversalmente i prodotti fitosanitari distingue i seguenti livelli di pericolosità dei prodotti chimici: *a*) molto tossici (le sostanze e i preparati che, in caso di inalazione, ingestione o assorbimento cutaneo, in piccolissime quantità, possono essere letali oppure provocare lesioni acute o croniche; sono contrassegnati da un teschio nero su ossa incrociate inserite in un riquadro rettangolare di colore giallo-arancio, la sigla è "T+" con la dicitura "molto tossico"); *b*) tossici (le sostanze e i preparati che, in caso di ina-

Nell'etichetta vengono riportati i pittogrammi di pericolo (composizione grafica comprendente un simbolo e altri elementi grafici), le avvertenze sul livello di rischio («Attenzione» o «Pericolo»), le frasi di rischio («Pericolo di incendio o di proiezione», «Letale se ingerito», ecc.), nonché consigli per la sicurezza («Conservare soltanto nel contenitore originale», «Proteggere dall'umidità», «Tenere fuori dalla portata dei bambini», ecc.).

Le indicazioni di pericolo (H), in particolare, descrivono la natura del pericolo (Hazard) e sono accompagnate da un codice alfanumerico composto da 3 cifre, di cui la prima indica il tipo di pericolo (H2 chimico-fisico, H3 pericolo per la salute, H4 pericolo per l'ambiente), mentre le altre due corrispondono alla specifica definizione di pericolo (es. H330 letale se inalato).

Sono, inoltre, previste indicazioni supplementari costituite dalle Frasi EUH, applicate anche nell'etichettatura dei prodotti fitosanitari, dove viene indicata, ai sensi di quanto previsto dalla parte 4 dell'Allegato II, anche la seguente dicitura: EUH401 – «Per evitare rischi per la salute umana e per l'ambiente, seguire le istruzioni per l'uso»<sup>58</sup>.

Il reg. (CE) n. 1107/2009 rinvia ad un'ulteriore normativa di maggior dettaglio sull'etichettatura dei fitosanitari (art. 65), contenuta nel reg. (UE) n. 547/2011 dell'8 giugno 2011. Tale regolamento contempla prescrizioni specifiche da riportare in etichetta (ad esempio la concentrazione della sostanza, istruzioni d'uso, dosaggio, precauzioni sulla salute umana), con indicazioni di frasi tipo sui rischi particolari per la salute umana o animale o per l'ambiente figuranti nell'Allegato II e frasi tipo sulle precauzioni da adottare per la tutela della salute umana o animale o dell'ambiente<sup>59</sup>.

---

lazione, ingestione o assorbimento cutaneo, in piccole quantità, possono essere letali oppure provocare lesioni acute o croniche; sono contrassegnati da un teschio nero su ossa incrociate inserite in un riquadro rettangolare di colore giallo-arancio, la sigla "T" e la dicitura "tossico"); c) nocivi (le sostanze e i preparati che, in caso di inalazione, ingestione o assorbimento cutaneo, possono essere letali oppure provocare lesioni acute o croniche; sono contrassegnati dalla lettera Xn e la scritta "nocivo", con una croce di Sant'Andrea nera su riquadro arancione); d) irritanti (le sostanze e i preparati non corrosivi, il cui contatto diretto, prolungato o ripetuto con la pelle o le mucose può provocare una reazione infiammatoria; contrassegnati dalla lettera X e la scritta "irritante", con una croce di Sant'Andrea nera su riquadro arancione); e) "non classificati" (non contrassegnato da alcun simbolo, quest'ultima è la categoria meno pericolosa). Sulla gestione del rischio chimico nell'uso dei fitosanitari cfr. P. CINQUINA e W. ROSSI, *L'impiego di fitosanitari in agricoltura*, cit., p. 7 ss.

<sup>58</sup> Per quanto riguarda l'imballaggio delle sostanze e delle miscele pericolose questo deve impedire la fuoriuscita del contenuto, essere costituito da materiali che non si deteriorano a contatto con il contenuto, essere solido e robusto, nonché provvisto di chiusure sigillabili.

<sup>59</sup> Sull'imballaggio dei prodotti fitosanitari occorre fare riferimento anche all'art. 64 del reg. n. 1107/2009 secondo il quale i prodotti fitosanitari devono essere imballati riducendo al minimo la possibilità di confonderli con alimenti, mangimi e bevande.

4. Il quadro delineato in materia di prodotti fitosanitari consente di cogliere i molteplici aspetti che interessano da vicino il diritto agrario, agro-ambientale ed agro-alimentare.

Nell'offrire una presentazione volutamente sintetica si è cercato di rappresentare la complessità del sistema normativo in materia, senza disperdere l'attenzione sui diversi elementi che si riallacciano a varie e differenti problematiche estranee all'oggetto del presente studio, così da consentire una visione d'insieme del contesto in cui le varie questioni connesse all'agricoltura sono calate. Pur mettendo in evidenza i profili legati alla salute, alla politica agricola, all'ambiente, al mercato dei prodotti fitosanitari e alla tutela dei consumatori si è evitato di entrare nell'analisi dei limiti delle competenze unionali, statali e regionali che avrebbero reso ancor più difficoltosa la comprensione di un sistema di per sé già molto complesso a causa del fitto intreccio dei vari interessi pubblici tutelati nei diversi corpi normativi.

Si tratta di un tema altamente tecnico al centro delle politiche sullo sviluppo sostenibile e sulla sicurezza alimentare, in cui il giurista è chiamato a misurarsi affrontando questioni alla base di accesi dibattiti sviluppatasi nell'ambito della società civile. Le tensioni originate dall'uso di fitosanitari tra gli agricoltori e i cittadini, sfociate anche in azioni giudiziarie come nel noto caso del glifosato<sup>60</sup>, hanno imposto all'Unione europea una revisione del reg. (CE) n. 178/2002 garantendo una maggiore trasparenza nell'analisi del rischio nella filiera alimentare<sup>61</sup>. In Italia i movimenti referendari in Alto Adige<sup>62</sup> e in Veneto<sup>63</sup> hanno fatto emergere il profondo malcontento della cittadinanza per i trattamenti fitosanitari che avvengono su terreni vicini alle abitazioni e ai luoghi pubblici, sollevando dubbi sulla effettiva capacità della normativa esistente di tutelare l'interesse pubblico alla salute. La contiguità

---

<sup>60</sup> A riguardo cfr. nota 24.

<sup>61</sup> Vedi reg. (UE) n. 1391/2019 su cui più diffusamente cfr. la nota 18.

<sup>62</sup> La Corte dei Conti, con la sentenza del 18 aprile 2019, n. 38, ha assolto il Sindaco di Malles al quale era stato contestato il danno erariale connesso all'indizione di un referendum da parte del proprio Comune, riguardante una modifica dello statuto comunale mediante l'introduzione di una disposizione che vieta l'uso di prodotti fitosanitari chimico-fisici su tutto il territorio comunale. Il referendum era stato indetto in seguito alle proteste di alcuni cittadini del Comune per il massiccio uso di pesticidi in agricoltura, sostenute in particolare dall'imprenditrice svizzera Martina Hellrigl. Quest'ultima, trasferitasi in Alto Adige, era rimasta colpita dal racconto di agricoltore di erbe aromatiche biologiche il quale era stato costretto a trasferire su un altro fondo la propria coltivazione dopo che sul terreno accanto al proprio aveva piantato dei meli. In seguito a un controllo le sue erbe erano risultate contaminate. Dopo aver portato altrove la propria coltivazione si ritrovò a fronteggiare lo stesso problema.

<sup>63</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, 24 marzo 2021, n. 897, ha rigettato il ricorso promosso contro i provvedimenti amministrativi finalizzati all'indizione del referendum consultivo per l'abolizione dei pesticidi all'interno del territorio comunale.

tra terreni condotti secondo modelli di agricoltura convenzionale e modelli di agricoltura biologica rischia di generare ulteriori conflitti anche tra gli agricoltori. Da una parte chi pratica la coltivazione biologica dovrà proteggere le proprie coltivazioni dall'irrorazione di fitosanitari, in modo tale che nella propria produzione non siano presenti sostanze non autorizzate. Dall'altra chi esercita l'agricoltura tradizionale si vedrà obbligato a fronteggiare fitopatie maggiormente diffuse a causa della carenza di trattamenti.

Il punto di equilibrio tra le diverse esigenze viene fissato da scelte necessariamente politiche che si scontrano con l'incertezza scientifica e che richiedono una continua opera di revisione finalizzata a raggiungere una sempre maggiore sostenibilità del sistema.

L'indirizzo politico sull'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari<sup>64</sup> si dovrà, tuttavia, misurare ora anche con gli esiti della recente crisi determinata dalla pandemia, la quale ha accresciuto l'attenzione sul modello di sviluppo che l'umanità sta implementando e i suoi effetti sul pianeta. La ricerca di un maggiore equilibrio tra le attività umane e la natura, posta al centro della strategia *For farm to fork*, passa appunto attraverso la riduzione dell'impiego di fitosanitari in agricoltura ma è destinata a scontrarsi con le nuove esigenze imposte dall'attuale ulteriore crisi bellica in Ucraina. La guerra pone di nuovo l'Europa di fronte ai timori legati alla ricerca dell'autosufficienza alimentare e degli approvvigionamenti che mettono in crisi il cammino iniziato con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e il *Green Deal* Europeo.

Al centro di tutte queste problematiche si pone appunto l'utilizzo, in generale, degli agrochimici e, in particolare, dei fitosanitari. Dall'analisi succintamente esposta l'Unione europea, dopo aver giustificato il perché sia necessario continuare ad utilizzare sostanze che in misura maggiore o minore sono comunque potenzialmente pericolose, ha delineato un quadro normativo per dare risposta ad altri importanti interrogativi volti ad individuare quali sostanze utilizzare e come concretamente usarle.

---

<sup>64</sup> Il 22 giugno 2022 la Commissione europea ha adottato la proposta per un nuovo regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari finalizzato a raggiungere l'obiettivo a livello di ridurre del 50% l'uso e il rischio di pesticidi chimici entro il 2030. A tal fine viene previsto l'obbligo per gli Stati membri di fissare i propri obiettivi di riduzione nazionali entro parametri definiti, l'adozione di misure capaci di garantire che tutti gli agricoltori e altri utilizzatori professionisti di pesticidi praticino la gestione integrata dei parassiti, nonché il divieto di tutti i pesticidi nelle aree sensibili (aree verdi urbane, compresi parchi o giardini pubblici, parchi giochi, campi ricreativi o sportivi, percorsi pubblici e aree protette in conformità con Natura 2000) e qualsiasi area ecologicamente sensibile da preservare per gli impollinatori minacciati.



Le risposte a questi interrogativi fornite principalmente dal reg. (CE) n. 1107/2009 e dalla direttiva 2009/128/CE hanno dimostrato di non essere sempre sufficienti: le difficoltà riscontrate nell'approvazione delle sostanze a cd. basso rischio, la debolezza del sistema di difesa integrata e le ulteriori difficoltà riscontrate nel monitoraggio della sua applicazione<sup>65</sup> sono le principali critiche avanzate nei confronti della normativa di settore.

Recentemente gli Stati membri dell'UE hanno approvato nuove regole per accelerare l'approvazione e l'autorizzazione di prodotti fitosanitari biologici contenenti microrganismi, quali ad esempio funghi, virus, batteri e protozoi in grado di fronteggiare le fitopatie, per ridurre la dipendenza dai pesticidi chimici. L'Unione europea cerca così di sostituire le sostanze attive con alternative più in linea con la produzione biologica. L'attuazione dell'obiettivo della riduzione dell'uso di fitosanitari sembra, invece, allontanarsi ulteriormente. Il 23 marzo del 2022 era, infatti, attesa la pubblicazione da parte della Commissione del ,c.d. *Nature Restoration Package* che avrebbe dovuto contenere le proposte legislative per attuare la riduzione fino al 50% dell'utilizzo dei pesticidi<sup>66</sup>. Proprio le recenti vicende belliche hanno fatto slittare a data da destinarsi la presentazione del pacchetto, attesa la necessità di garantire uno spazio di maggior discussione ed approfondimento sui temi della sicurezza alimentare, intesa quale *food security*, e della garanzia degli approvvigionamenti.

Il tormentato utilizzo dei fitosanitari è destinato, quindi, ad essere ancora il fulcro di ulteriori dibattiti politici che dovranno contemperare le esigenze dell'agricoltura, della salute e dell'ambiente.

---

<sup>65</sup> Corte dei Conti, Relazione speciale n. 5/2020 "Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi".

<sup>66</sup> La Commissione è chiamata a definire se l'obiettivo della riduzione fino al 50% dell'uso di pesticidi, contenuto nella strategia *From farm to fork*, debba essere imposto a tutti gli Stati membri in modo vincolante oppure possa essere perseguito attraverso sistemi di consulenza, con la promozione di nuove tecniche per ridurre l'uso di pesticidi chimici.

Secondo la bozza che avrebbe dovuto essere presentata il 23 marzo 2022 la Commissione avrebbe preteso l'imposizione vincolante di tale obiettivo, lasciando la possibilità agli Stati membri di discostarsi dal livello del 50% entro i parametri di una formula vincolante. <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/news/pesticidi-la-commissione-ue-proporrà-degli-obiettivi-vincolanti-per-ridurne-utilizzo>.

DOMENICO CRISTALLO

**RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA  
E STRUMENTI GIURIDICI DELLA FILIERA AGROALIMENTARE  
PER LA COSTRUZIONE DI UN “AGIRE RESPONSABILE”**

ABSTRACT

L'articolo analizza, in primo luogo, il fenomeno della responsabilità sociale d'impresa (RSI), inteso come l'integrazione su base volontaria dei problemi sociali ed ambientali delle imprese nelle loro attività commerciali e nelle loro relazioni con le altre parti, il quale è stato, e continua ad essere, oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, delle istituzioni europee e dei legislatori nazionali.

In seconda istanza, adottando la prospettiva del diritto agrario, quale disciplina di organizzazione e di relazione, mira ad individuare gli specifici strumenti giuridici previsti dall'ordinamento, che attraverso l'autoregolazione consentano la produzione di un complesso di regole capaci di costruire un “agire responsabile” delle imprese.

*The article analyzes, firstly, the phenomenon of corporate social responsibility, understood as the voluntary integration of the social and environmental problems of companies into their commercial activities and in their relations with other parties, which has been, and continues to be the object of particular attention from the doctrine, European institutions, and national legislators.*

*Secondly, adopting the perspective of agricultural law, as a discipline of organization and relationship, the article aims to identify the specific legal instruments provided for by the legal system that allow the production rules capable to build “responsible action”.*

PAROLE CHIAVE: Responsabilità sociale d'impresa – Filiera agroalimentare – Cooperazione – Condotta responsabile delle imprese.

KEYWORDS: *Corporate Social Responsibility – Agri-food Chain – Cooperation – Responsible Business Conduct.*

SOMMARIO: 1. Responsabilità sociale d'impresa: un inquadramento del fenomeno – 2. Il ruolo della cooperazione tra imprese agricole nella costruzione della Responsabilità sociale d'impresa. – 3. Strumenti di produzione normativa nella filiera agroalimentare: OP e OI. – 4. La contrattazione collettiva e gli standard privati. – 5. RSI, gruppi di produttori e segni distintivi – 5.1 I segni distintivi di natura privatistica. 6. Conclusioni: la costruzione di un quadro regolatorio dell'impresa agroalimentare responsabile.

1. La *Responsabilità sociale d'impresa* (RSI) è un concetto affermatosi dapprima nel mondo delle scienze economiche<sup>1</sup> in base al quale l'impresa integra nella propria strategia aziendale istanze sociali ed ecologiche, in vista di vantaggi patrimoniali e non patrimoniali che garantiscano una maggiore redditività nel lungo periodo.

Quanto detto finisce, inevitabilmente, per avere delle ricadute da un punto di vista tecnico, organizzativo e relazionale nell'agire dell'impresa.

In altre parole, l'adeguamento dell'attività economica alle predette istanze diviene la *ratio* fondante di una modifica della struttura organizzativa e relazionale della stessa, rispetto ai soggetti e agli interessi coinvolti, nonché delle modalità di produzione, che si esternalizza nell'adozione di regole, strumenti e processi produttivi atti a garantire una maggiore tutela ambientale e sociale.

Appare, dunque, immediata la complessità del concetto *de quo*, e la conseguente impossibilità di fornire una definizione universalmente valida della 'fattispecie'<sup>2</sup>, in ragione del coinvolgimento di differenti

---

<sup>1</sup> Senza pretesa di esaustività si consenta il rinvio, rispetto ai differenti esiti nella riflessione circa l'interpretazione del concetto di responsabilità sociale, a H. BOWEN, *Social Responsibilities of the Businessman*, Harper, New York, 1954; W. FREDERICK, *The Growing Cancer Over Business Responsibility*, in *California Management Review*, 1960; M. FRIEDMAN, *The social responsibilities of business is to increase its profits*, in *New York Times Magazine*, 13 settembre, 1970; A.B. CARROLL, *A three dimensional conceptual model of corporate performance*, in *Academy of Management review*, Vol. 4, issue 4, 1979; ID., *The pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the moral Management of Organizational Stakeholders*, in *Business Horizons*, 1991, pp. 39-48; J. HÖRISCH, R. E. FREEMAN, S. SCHALTEGGER, *Applying Stakeholder Theory in Sustainability Management: Links, Similarities, Dissimilarities, and a Conceptual Framework*, in *Organization & Environment*, 2014, Vol. 27 (4), pp. 328-346; O. CHKANIKOVA, O. MONT, *Corporate supply chain responsibility: drivers and barriers for sustainable food retailing*, in *Corporate Social Responsibility Environmental Management*, n. 22 (2), 2015, pp. 65-82.

<sup>2</sup> Il fenomeno della RSI non si esaurisce in un'unica dimensione prospettica. Da un punto di vista storico ed assiologico, è possibile osservare l'eterogeneità delle politiche che hanno guidato – e guidano – il fenomeno, v. J. MÄKINEN, A. KOURULA, *Pluralism in Political Corporate Social Responsibility*, in *Business Ethics Quarterly*, 2012, pp. 649-678.

Inoltre, è stato osservato come esistano almeno cinquanta differenti definizioni di Re-

approcci disciplinari<sup>3</sup> e, nondimeno, di una mutevolezza e dinamicità intrinseca dei suoi contenuti<sup>4</sup>.

A ciò si aggiunga una difficoltà alimentata dalla diversità tipologica delle imprese, dalla loro dimensione e dal comparto nel quale operano: sicché, si rende necessaria, di volta in volta, un'ulteriore indagine ai fini della costruzione del paradigma di un "agire responsabile" della singola impresa.

Come osservato in dottrina, la RSI è "un oggetto di analisi concettualmente complesso, affetto da una sorta di eccedenza di senso"<sup>5</sup>, e la sua analisi porta chi se ne occupa – inevitabilmente – ad un procedere dialogico tra differenti discipline.

La genesi stessa della RSI trova il suo fondamento in un rinnovato dialogo tra etica, diritto ed economia<sup>6</sup>.

E tale interconnessione di approcci si è resa necessaria soprattutto in ragione dell'*humus* nel quale la *Corporate social responsibility* (CSR nella sua accezione anglofona) si sviluppa: il mercato.

Difatti, è proprio il fallimento, per certi aspetti, delle logiche del

---

sponsabilità sociale d'impresa, cfr. L. HINNA, *Come gestire la responsabilità sociale d'impresa*, Isole24ore, Milano, 2005.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione del fenomeno, in considerazione dei diversi contesti si v. J. MOON, *Corporate social responsibility, a very short introduction*, Oxford University Press, New York, 2014.

<sup>4</sup> Difatti, come indicato in J. MOON, *op. cit.*, pp. 4-5: «*CSR can be difficult to pin down. It is simultaneously an idea or set of societal expectations; and a set of business practices. Its underlying ideas and contemporary practices are contextual, particularly reflecting its company, sectoral, national, ethnic, and cultural location. It overlaps with a number of other concepts, such as ethics, sustainability, and citizenship. Its meanings, assumptions, and implications for business and society have been dynamic. Hence definitions of CSR are not only plentiful but also continually emerging*».

<sup>5</sup> Cfr. A. TURSÌ, *Responsabilità sociale dell'impresa, "etica d'impresa" e diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2006, p. 65.

<sup>6</sup> In questo senso v. G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Giuffrè, Milano, 2018 p. 7 ss., L'A., inoltre, rileva come la cultura del positivismo giuridico abbia ridotto tutte le varie e complesse manifestazioni dell'esperienza giuridica, poiché caratterizzata da una serie di corollari quali: *a)* la coattività, con riguardo alla definizione del diritto; *b)* la imperatività, con riguardo alla definizione della norma giuridica; *c)* la supremazia della legge, con riguardo alle varie fonti del diritto; *d)* la considerazione dell'insieme delle norme come sistema, con riguardo all'ordinamento giuridico nel suo complesso; *e)* la considerazione dell'attività del giurista e del giudice come essenzialmente logiche, con riguardo al metodo della scienza giuridica e dell'interpretazione».

Per una ricostruzione dei vari significati e aspetti del giuspositivismo si rinvia a N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, 6ª ediz., Milano, 1984.

Nel medesimo senso si v. M. BIANCA, *Diritto civile*, 1, 2ª ediz., Giuffrè, Milano, 2002, p. 3, nel quale si legge «il diritto in senso oggettivo è la *norma giuridica*, cioè la regola socialmente garantita dalla vita di relazione».

mercato, che ha portato le Istituzioni, gli Stati nazionali, il mondo della ricerca e finanche le singole imprese a rivedere gli effetti distorsivi della globalizzazione<sup>7</sup>, del paradigma culturale del neoliberismo<sup>8</sup> e del principio di neutralità del mercato che ne hanno caratterizzato la strutturazione e il conseguente sviluppo.

La logica del profitto ha comportato un uso in-sostenibile delle risorse, lasciando emergere, in modo particolare, la necessità di ridisegnare il modello non solo funzionale ma anche strutturale del mercato, al fine di traghettare l'attuale "sistema" verso una trasformazione ed un equilibrio sostenibile per il presente e il futuro<sup>9</sup>.

Sulla scorta di quanto sin qui esaminato, si è rilevata una rinnovata apertura all'etica come fonte di produzione di regole e come chiave di lettura – e finalistica – di un sistema economico durevole e sostenibile nel tempo rispetto alle sfide future che ci attendono.

Proprio in questo rapporto tra "etica" e "mercato" si inserisce la rilevanza della fattispecie "*Responsabilità sociale d'impresa*" per il diritto, che si pone come anello di congiunzione dei due ordini concettuali<sup>10</sup>.

Difatti, sebbene il fenomeno si ponga in termini di «esigibilità

---

<sup>7</sup> Cfr. U. BECK, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus, Antworten auf Globalisierung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997, trad. it. *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Cacucci, Roma, 1999; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari, 2004; per una ricostruzione degli effetti giuridici della globalizzazione v. P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto e scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, p. 151 ss.

<sup>8</sup> Per una ricostruzione storica delle diverse fasi del neoliberismo si v. S. HALIMI, *Il grande balzo all'indietro. Come si è imposto al mondo l'ordine neoliberista*, Fazi editore, Roma, 2006.

<sup>9</sup> Secondo la definizione fornita dalle Nazioni unite nel 1987 «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Rispetto agli impegni assunti a livello internazionale ed europeo, nel senso di garantire una trasformazione sostenibile, v. La Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*; COM (2019) 640 final, *Il green deal europeo*, Bruxelles, 2019.

<sup>10</sup> Si veda in tal senso L. ROSSI CARLEO, *Il mercato tra scelte volontarie e comportamenti obbligatori*, in *Europa e diritto privato*, fasc. 1, 2008, p. 155 ss., il quale lucidamente osserva come «la risposta puramente etica è confinata in uno spazio soggettivo, che non consente soluzioni univoche, ma che può porsi come premessa volta a orientare la legge e a dissolversi in essa. L'etica cioè, quando entra nel diritto (e sicuramente ci entra), impone la necessità di un'integrazione: il diritto si pone, pertanto, come un ineludibile ponte tra economia e morale. Difatti, come ci ha detto Carnelutti, il diritto sembra legarsi alla necessità di 'inventare qualcosa che ottenga rispetto all'economia i medesimi effetti della morale. Se anche non saranno i medesimi, pazienza; purché vi si possano approssimare. Questo surrogato della morale è il diritto. Si getta così un ponte tra la morale e l'economia; o si conclude una specie di compromesso tra di loro'».

sociale»<sup>11</sup>, non è assolutamente esente da riflessi giuridici, tanto sul piano dei contenuti, quanto su quello della sua costruzione formale e dei suoi effetti nell'ordinamento (*rectius* ordinamenti).

Secondo l'approdo generalmente condiviso e riassuntivo del fenomeno, con la locuzione *Responsabilità sociale d'impresa* si fa riferimento alla definizione comparsa, per mano della Commissione europea, nel Libro verde del 2001, ovvero: «all'integrazione su base volontaria dei problemi sociali ed ambientali delle imprese nelle loro attività commerciali e nelle loro relazioni con le altre parti»<sup>12</sup>.

Come osservato in dottrina, nel corso delle ultime decadi si è assistito all'affermarsi di un nuovo modo di concepire il ruolo dell'impresa nella società, in una sorta di consapevolezza di un cambiamento avvenuto nei termini del contratto tra società e impresa, «cambiamento che riflette un mutamento nelle aspettative della società nei confronti delle imprese»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> v. P. COLANERI, *Il fenomeno della responsabilità sociale d'impresa in agricoltura*, in *Economia & Diritto Agroalimentare*, XV, 2010, p. 227

<sup>12</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese"*, Bruxelles 18 luglio 2001, nel quale si legge: «Il concetto di responsabilità sociale delle imprese significa essenzialmente che esse decidono di propria iniziativa di contribuire a migliorare la società e rendere più pulito l'ambiente. Nel momento in cui l'Unione europea si sforza di identificare valori comuni adottando una Carta dei diritti fondamentali, un numero sempre maggiore di imprese riconosce in modo sempre più chiaro la propria responsabilità e la considera come una delle componenti della propria identità. Tale responsabilità si esprime nei confronti dei dipendenti e, più in generale, di tutte le parti interessate all'attività dell'impresa ma che possono a loro volta influire sulla sua riuscita».

La definizione di Rsi è stata successivamente ripresa dalla Commissione europea, v. COM (2011) 681 def., *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 2011 p. 7, nella quale viene definita come la «responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società». La Commissione, inoltre, aggiunge che «il rispetto della legislazione applicabile e dei contratti collettivi tra le parti sociali rappresenta un presupposto necessario per far fronte a tale responsabilità. Per soddisfare pienamente la loro responsabilità sociale, le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori, con l'obiettivo di: – fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari /azionisti e gli altri loro soggetti interessati e la società in generale; – identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi».

Tale definizione appare certamente più coerente con l'attuale quadro regolatorio europeo, nell'ambito del quale si sta assistendo ad una vera e propria "giuridicizzazione" della responsabilità sociale d'impresa, specie in relazione all'attività svolta dalle grandi imprese e/o multinazionali. Sul mutamento della definizione, e sulle sue implicazioni, nell'ambito delle politiche europee si v. M. BRUNORI, *Impresa e diritti umani: riflessioni intorno alla guida FAO-OCSE per una filiera agroalimentare responsabile*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2019, p. 703 ss.

<sup>13</sup> Cfr. E. D'ORAZIO, *Codici etici, cultura e responsabilità d'impresa*, in *POLITEIA*, XIX,

Tutto questo si traduce sul piano del diritto, e dunque delle regole, da un lato, nell'inquadramento della cornice giuridica entro cui si muove la RSI, e conseguentemente in una nuova lettura dell'interesse sociale<sup>14</sup>, dall'altro nella necessità di individuare gli strumenti giuridici idonei al perseguimento di tale integrazione delle regole e gli effetti giuridici derivanti dal loro utilizzo.

Con l'espressione «integrazione volontaria» appare immediato il riferimento non al diritto *tout court*, ma certamente alla produzione di regole affidata ai privati: a quello che è stato definito «il diritto dei privati»<sup>15</sup>.

Pertanto, la RSI va ricondotta a quei fenomeni giuridici che la dot-

---

72, 2003, p. 127. L'A. analizza come il «il vecchio contratto tra società e impresa era basato sull'idea che lo sviluppo economico è fonte del progresso sia sociale che economico, e che motore di tale sviluppo è la ricerca del profitto da parte di imprese private in competizione tra loro. Il compito fondamentale dell'impresa, quindi, era produrre beni e servizi in vista del profitto per gli azionisti/proprietari e, nel fare ciò, l'impresa dava il suo massimo contributo alla società. Il *nuovo* contratto tra società e impresa, poiché è basato sull'idea che la ricerca dello sviluppo economico non necessariamente porta automaticamente al progresso sociale, ma, anzi, può condurre all'inquinamento ambientale, a posti di lavoro pericolosi per la salute dei dipendenti ecc., che impongono costi sulla società, richiede invece la riduzione di tali costi facendo accettare all'impresa l'idea che esse hanno l'obbligo di operare in vista del miglioramento sia sociale che economico».

A tal uopo, si consenta di sottolineare come una lettura dell'impresa quale «socialmente responsabile» non appare un'assoluta novità nel nostro ordinamento, atteso il dettato normativo contenuto nell'art. 41 della Costituzione, che riconosce l'esercizio dell'iniziativa economica privata, a patto che questa non si svolga «in contrasto con l'ordine sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Peraltro, la stessa norma è stata di recente modificata dalla legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, con la quale si sancisce che il diritto all'iniziativa economica privata non può esercitarsi quando arrechi un danno all'ambiente e alla salute, ed inoltre che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Questa riforma si inserisce nel quadro della transizione verso un sistema responsabile e sostenibile, costituzionalizzando *expressis verbis* la rilevanza di un agire responsabile che assuma la tutela ambientale, degli ecosistemi e dunque della biodiversità come essenziale.

Per una ricostruzione del rapporto tra i valori costituzionali e la RSI, si rinvia ad A. ANTONUCCI, *La responsabilità sociale e l'impresa bancaria*, in F. CAPRIGLIONE, A. ANTONUCCI (a cura di), *Finanza impresa e nuovo umanesimo*, Cacucci, Bari, 2005, p. 175 ss.

<sup>14</sup> Come osservato in F. DENOZZA, *Interesse sociale e responsabilità sociale d'impresa*, in L. SACCONI (a cura di), *Guida Critica alla responsabilità sociale d'impresa*, Bancaria Editrice, Roma, 2005, p. 143. «Con interesse sociale, nel linguaggio giuridico, ci si riferisce all'interesse che può essere considerato proprio dell'ente società (in particolare società per azioni) e che funge da parametro per il comportamento degli amministratori (tenuti ad operare le loro scelte in funzione del perseguimento di tale interesse) e dà limite al potere di maggioranza, le cui decisioni, assunte nell'interesse proprio ed in contrasto con l'interesse sociale, possono essere invalidate e rese non vincolanti».

<sup>15</sup> L'espressione è ripresa da W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963.



trina più moderna identifica nella *self-regulation*<sup>16</sup>, *soft-regulation*<sup>17</sup> (o *soft law*) e *co-regulation*<sup>18</sup>, non trascurando tuttavia il ruolo determinante del legislatore, potendo assistere, in taluni contesti, ad un vero e proprio dialogo normativo pubblico-privato<sup>19</sup>.

Sicché, il riferimento al termine “responsabilità” è da considerarsi certamente a-tecnico rispetto al concetto di responsabilità civile conosciuto nel diritto privato<sup>20</sup>, ancorché le norme di natura privatistica<sup>21</sup> o pattizia assumono un certo grado di vincolatività<sup>22</sup>.

La RSI, rispetto alla responsabilità *strictu sensu*, si trova quindi in termini di «reciproca autonomia funzionale con profili di complementarità, laddove la complementarità si coglie sia per ragioni di supplezza, sia per ragioni di differenziazione assiologica e strumentale»<sup>23</sup>.

E difatti la Responsabilità sociale d'impresa non esaurisce il suo *proprium* nel rispetto delle prescrizioni normative; ma finisce per colmare una sorta di ‘vuoto’, o per meglio dire si muove in uno ‘spazio normativo’ affidato alla regolazione dei soggetti privati. In questo senso, finisce per svolgere un ruolo di supplezza normativa.

Con riguardo, invece, alla differenziazione assiologica e strumentale, la creazione di questo complesso di regole finisce per identificarsi in una scelta di valori comuni condivisi, non solo dalle imprese ma anche da tutti gli *stakeholders*<sup>24</sup>: ovvero tutti quei soggetti che hanno un inte-

<sup>16</sup> Cfr. M. RAMAJOLI, *Self regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fasc. 2, 2016, p. 54 ss.

<sup>17</sup> Cfr. D.M. TRUBEK, P. COTTRELL, M. NANCE, “Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, in *Jean Monnet Working Paper*, n. 2, 2005, p. 5 ss.

<sup>18</sup> v. M. RAMAJOLI, *op. cit.*, p. 55.

<sup>19</sup> La stessa Commissione europea in COM (2011) 681 def., *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., p. 6, esprime «la necessità di contemplare sistemi di autoregolamentazione e di coregolamentazione che costituiscono mezzi importanti tramite i quali le imprese si adoperano per far fronte alla loro responsabilità sociale».

<sup>20</sup> Cfr. G. ALPHA, *La responsabilità civile*, UTET, Torino, 2018.

<sup>21</sup> Si pensi ad es. al ruolo dei codici etici.

<sup>22</sup> Cfr. A. ADDANTE, *Autonomia privata e responsabilità sociale dell'impresa*, Esi, Napoli, 2012, pp. 307-308, nel quale l'A. osserva come l'adesione ai codici etici non escluda l'azionabilità delle conseguenze scaturenti dalla promessa al pubblico, in presenza tuttavia di una serie di fattori, tra i quali «la non genericità dei contenuti, nonché la previsione di adeguati strumenti di controllo, così da corroborare la capacità di tali prescrizioni di insinuarsi in quelle zone grigie della legislazione che consentono all'operatore di eludere la norma giuridica».

<sup>23</sup> v. P. COLANERI, *op. cit.*, p. 227.

<sup>24</sup> Come riportato in P. COLANERI, *op. cit.*, p. 230 (nt. 19), in passato, con l'espressione *stakeholder* si identificava il «proprietario dei paletti di confine del fondo agricolo», ovvero il «vicino»; quindi, colui che pur senza essere il titolare di una situazione giuridica soggettiva è

resse – più o meno forte – rispetto allo svolgimento dell'attività delle imprese (fornitori, clienti, cittadini, istituzioni ecc.), sia legati da rapporti contrattuali, che interrelati all'operatività dell'impresa e all'ambiente in cui la stessa opera.

Numerosi sono gli esempi forniti dalla prassi rispetto al fenomeno dell'integrazione delle regole attraverso l'uso del contratto<sup>25</sup> e di strumenti derivativi, quali: l'adozione di codici etici o di autodisciplina<sup>26</sup>, nonché l'adesione a strumenti normativi o specifiche discipline introdotte dal legislatore, il cui utilizzo è rimesso ad una scelta volontaria dell'imprenditore, persona fisica o giuridica<sup>27</sup>.

Inoltre, quanto sin qui osservato non deve portarci a trascurare un dato di estrema rilevanza: il quadro di regole finalizzate a costruire l'a-

---

comunque interessato a ciò che succede al fondo del vicino in quanto potenzialmente lesivo dei propri interessi.

A partire dal 1963, il termine ha subito una vera e propria trasformazione, non solo linguistica ma anche ontologica, passando dal considerarli soggetti "passivi" a soggetti "attivi", portatori di interessi che oggi assumono rilevanza in un dialogo reso necessario tra imprese e parti coinvolte.

La teoria degli *stakeholders*, nei termini oggi noti, è stata formulata compiutamente nel 1988 da W.M. EVAN e R.E. FREEMAN, in *"A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: A Kantian Capitalism"*, in T. BEAUCHAMP, N. BOWIE (a cura di), *Ethical Theory and Business*, Prentice Hall, 4ª ediz., New York, 1993, p. 79.

Per una ricognizione dell'attuale conformazione del fenomeno rispetto alla gestione dell'impresa si rinvia a J. HÖRISCH, R. E. FREEMAN, S. SCHALTEGGER, *op. cit.*, p. 330 ss.

<sup>25</sup> Come osservato in V. ROPPO, *Il contratto*, Seconda edizione, Milano, 2011, p. 70: «La categoria del contratto richiama in vari modi la categoria della norma giuridica, cioè della regola di condotta o comunque del vincolo, legalmente presidiato, che incide nella sfera dei soggetti».

Per un'analisi della tendenza pancontrattualistica che ha caratterizzato il nostro tempo si rinvia a F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 93 ss.

<sup>26</sup> In relazione al ruolo e alla vincolatività dei codici di condotta si v. N. BRUTTI, Voce *Codici di comportamento*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 2013, 149-170; L. BALESTRA, *Il ruolo dei codici etici nell'autoregolamentazione del mercato*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 2, 2018, p. 216 ss.; G. CONTE, *L'impresa responsabile*, cit., p. 93 ss.; F. BENATTA, *L'evoluzione dei codici etici: dalla funzione promozionale alla valenza giuridica*, in *Banca Borsa e Titoli di credito*, fasc. 2, 2015, p. 241 ss.

<sup>27</sup> Il riferimento va a talune discipline normative come quella delineata dal d.lgs n. 231 del 2001, sulla responsabilità amministrativa da reato, che consente, attraverso l'adozione di un modello organizzativo e di gestione, di ottenere una limitazione della responsabilità dell'ente in caso di commissione di un reato.

Con specifico riguardo, invece, al settore primario deve qui prendersi in considerazione anche la disciplina relativa alla produzione biologica, contenuta nel reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, il quale finisce per introdurre un «sistema di gestione sostenibile» dell'azienda agricola, che consente, a questa, di riportare tale informazione nell'etichetta dell'alimento, rivolgendosi così ad uno specifico comparto del mercato.

gire responsabile dell'impresa, è il frutto di un modello di *governance multistakeholders*, dunque di una partecipazione dei soggetti «portatori di interesse», che non si esaurisce esclusivamente nella definizione dei contenuti di quelle regole, ma si estende all'agire di tutti gli attori del mercato, nondimeno le Istituzioni e i consumatori.

Più in particolare, il ruolo delle Istituzioni è risultato – e risulta – fondamentale, sia nella definizione dei contenuti di quelle regole<sup>28</sup>, sia rispetto alla definizione degli strumenti di *corporate governance* e di relazione tra le imprese.

Nondimeno, il ruolo dei consumatori si rivela decisivo rispetto alla creazione di un agire responsabile, dal momento che sono le scelte di consumo a definire certe tendenze di mercato<sup>29</sup>.

Quanto sin qui, sinteticamente, osservato sul fenomeno generale della Responsabilità sociale d'impresa, consente di introdurre e delinea-

---

<sup>28</sup> A livello internazionale il riferimento va certamente al progetto *Global Compact*, mentre nell'ambito dell'UE l'attenzione istituzionale è cresciuta a partire dal Libro verde del 2001, al quale si sono seguiti una serie di documenti, si v. *ex multis* COM (2002) 347 def., *Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 2002; COM (2006) 136 def., *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 2006; Risoluzione del Parlamento europeo del 6 febbraio 2013, *sulla responsabilità sociale delle imprese: comportamento commerciale trasparente e responsabile e crescita sostenibile*; COM (2011) 681 def., *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit. Con specifico riferimento alla filiera agroalimentare, per una definizione dei contenuti specifici del comparto, si vedano anche COM (2020) 381 final, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 2020, nel quale si evidenzia che «vi è la necessità di mettere i consumatori nelle condizioni di scegliere alimenti sostenibili: tutti gli attori della filiera alimentare dovrebbero considerarla una loro responsabilità e un'opportunità». Si v., in aggiunta, COM (2020) 380 final, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, Bruxelles, 2020.

<sup>29</sup> Sul ruolo del consumatore e delle informazioni nella costruzione del mercato europeo si rinvia A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Tratt. dir. priv. eur.*, III, Padova, 2003, p. 23 ss., il quale osserva come «all'originario unico mercato se ne sostituiscono molteplici, secondo le singolari specificità dei prodotti coinvolti e più in generale delle rispondenti informazioni».

Sicché, la creazione di un mercato di prodotti «socialmente responsabili» finisce per costruire un nuovo mercato, nel quale è il consumatore ad operare la propria scelta.

Si v. in tal senso G. MAROTTA, *Modelli di responsabilità sociale e creazione di valore nell'impresa multifunzionale*, Accademia dei Georgofili, Lettura tenuta il 19 marzo 2015, pp. 111-126, nel quale L'A. definisce la figura del cittadino-consumatore, il quale «attribuisce alle sue scelte economiche una valenza diversa rispetto al vecchio modello di cliente-consumatore. Per questa nuova figura, perciò, il concetto di qualità di beni e servizi assume significati nuovi e include anche la qualità etica e la responsabilità sociale dell'impresa produttrice».

Nello stesso senso pure F. VESSIA, *Verso la responsabilità sociale del consumatore*, in M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019.

re, la prospettiva e l'oggetto che si intende perseguire con il presente contributo.

La prospettiva è quella dell'agrarista, essendo, il diritto agrario<sup>30</sup>, diritto di una specifica impresa, e dunque certamente del suo profilo organizzativo, comprendente le regole di produzione e organizzazione dell'attività, nonché della struttura giuridica adottata.

Per di più, il diritto agrario «finisce con l'essere [anche] il diritto di uno dei mercati esistenti, il diritto di quello specifico mercato che è punto di incontro tra produttori e consumatori di prodotti agricoli»<sup>31</sup>, ovvero il diritto del mercato agroalimentare, quando l'attività del produttore si svolge all'interno della filiera alimentare<sup>32</sup>.

È dunque compito dell'agrarista individuare, non solo un «agire responsabile dell'impresa agro-alimentare» ma soprattutto verificare l'esistenza di specifici strumenti giuridici presenti nel nostro ordinamento utilizzabili per la costruzione di questo complesso di regole.

2. Il concetto di «responsabilità sociale», inteso come l'impatto sociale e ambientale che l'attività economica ha nel contesto nel quale opera, incontra un *humus* privilegiato proprio nel quadro regolativo del diritto agrario<sup>33</sup>, e più precisamente dell'attività economica agricola<sup>34</sup>.

Carattere strutturale del settore primario, difatti, è la ricerca di un equilibrio tra le necessità produttive, lo sviluppo dell'area rurale e la tutela di valori fondamentali.

Il medesimo equilibrio si traduce sul piano del diritto in un serrato dialogo tra istanze economico-produttive e tutela degli interessi della collettività, attesa la necessità di garantire simultaneamente la continuità

---

<sup>30</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 41 ss. che lo definisce come il «complesso di norme che disciplinano l'attività che in modo imprenditoriale è diretta alla creazione di beni che, avendo nella natura il loro supporto e il loro radicamento, si presentano come manifestazione della vita vegetale e animale nell'ambiente più consono alla loro produzione».

<sup>31</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *op. cit.*, p. 41.

<sup>32</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, fasc. 2, 2020, pp. 309-343.

<sup>33</sup> Si rileva, difatti, sin dalla lettura dell'art. 39 del TFUE, il riconoscimento da parte del legislatore europeo del delicato ruolo affidato alla produzione primaria, nonché della necessità di garantire un equilibrio dal punto di vista economico e sociale.

<sup>34</sup> Sulla vocazione multifunzionale dell'impresa agricola, e più in particolare sull'impatto della produzione primaria nel contesto in cui opera rispetto allo sviluppo della vocazione multifunzionale dell'agricoltura, in ragione dell'impatto che la produzione primaria ha nel contesto in cui opera, si v. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 4, 2018, p. 547 ss.

dei processi naturali, le aspettative del mercato, la tutela del territorio nel quale le imprese operano, nonché la tutela dei diritti sociali delle parti coinvolte.

Sicché, nel quadro del diritto agrario è spesso rinvenibile un peculiare intreccio tra autonomia privata ed intervento pubblico, in chiave regolativa dello svolgimento dell'attività economica.

Ciò, sia in ragione dell'impatto ambientale che il settore primario<sup>35</sup> produce sul territorio<sup>36</sup>, e dunque con finalità di protezione, sia rispetto al ruolo socio-economico svolto dalle stesse imprese quali presidi delle aree rurali e volano delle stesse.

Sono queste considerazioni, oggi maggiormente rinvigorite, che hanno condotto il legislatore, da tempo, a porre l'attenzione sulla vocazione *multifunzionale* dell'agricoltura, promuovendo lo svolgimento di attività ulteriori, oramai strategiche per il nostro tempo<sup>37</sup>.

Negli ultimi anni, difatti, si è maggiormente avvertita la necessità

---

<sup>35</sup> Cfr. ISPRA, *Transazione ecologica aperta. Dove va l'ambiente italiano?*, Roma, 2021, p. 107 ss., per una ricostruzione dell'impatto dell'agricoltura sull'ambiente, su quanto è stato già realizzato in termini di riduzione dell'impatto ambientale e rispetto agli obiettivi che ancora devono essere raggiunti; si v., inoltre, COM (2020) 380 final, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit., nel quale la Commissione europea, riconosce il ruolo dell'agricoltura nel ripristino e nella tutela della biodiversità, affermando come siano proprio talune pratiche agricole alla base del declino della biodiversità, incentivando e promuovendo, così, un sistema agricolo sostenibile.

<sup>36</sup> Come recentemente enunciato in COM (2020) 381 final, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., «la produzione, la trasformazione, la vendita al dettaglio, l'imballaggio e il trasporto di prodotti alimentari contribuiscono significativamente all'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua e alle emissioni di gas a effetto serra, oltre ad avere un profondo impatto sulla biodiversità. Sebbene la transizione dell'UE verso sistemi alimentari sostenibili sia iniziata in molte aree, i sistemi alimentari restano una delle principali cause dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale. Vi è l'impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità».

Rispetto ai riflessi che la produzione primaria ha sul fenomeno del cambiamento climatico, nonché sulla necessità di un coerente intervento normativo si v. M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 3, 2020, p. 620 ss.

<sup>37</sup> Cfr. L. COSTATO, *Multifunzionalità dell'impresa agricola ed equivoci sull'agroalimentare: la PAC snaturata*, Accademia dei Georgofili, lettura tenuta il 16 ottobre 2014; P. BORGHI, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, Jovene, Napoli, 2011.

Nel senso della multifunzionalità come possibilità per l'elaborazione di un modello di responsabilità sociale d'impresa v. G. MAROTTA, *Modelli di responsabilità sociale e creazione di valore nell'impresa agricola multifunzionale*, cit., p. 121 ss.

di garantire una filiera sostenibile, dovendosi intendere, questa, come espressione polisenso, che coinvolge gli aspetti non solo ambientali ma anche sociali ed economici<sup>38</sup>.

Sicché, i nuovi ed ambiziosi obiettivi hanno portato le Istituzioni europee a porre l'attenzione sul ruolo pro-attivo che le imprese agricole possono svolgere, nella costruzione di quel complesso di regole atte a definire un "agire responsabile", incentivando le stesse in questa direzione mediante il diritto promozionale<sup>39</sup>, in un rinnovato dialogo tra autonomia privata ed esigenze di regolazione di un mercato sostenibile, connotato da una strategia di sviluppo durevole.

Ed è proprio in questa prospettiva, volta verso uno sviluppo responsabile, che il legislatore europeo si è mosso, ripensando anche una serie di strumenti giuridici e conformandoli verso le nuove finalità, onde promuovere l'elaborazione, da parte di soggetti privati, di un complesso di ulteriori regole capaci di garantire una più coerente transizione verso un sistema durevole, e dunque verso la costruzione di una «Responsabilità sociale dell'impresa»<sup>40</sup>.

Più in particolare, il legislatore europeo ha inteso rafforzare il ruolo della cooperazione nel mercato agroalimentare, considerandola non solo essenziale rispetto ad un efficientamento del mercato, ma anche strumentale rispetto alla costruzione di un quadro di regole orientate verso l'elaborazione di un modello economico sostenibile.

Del resto, la quasi totalità delle imprese agricole europee è di piccole dimensioni<sup>41</sup>, e ciò rende estremamente difficoltosa l'adozione di un'autonoma integrazione delle istanze sociali ed ecologiche nella gestione dell'attività economica.

Difatti, simili modelli organizzativi richiedono, spesso, una dotazio-

---

<sup>38</sup> Il concetto stesso di sostenibilità viene declinato nella sua triplice dimensione, partendo dall'assunto che un intervento che adotti un'unica prospettiva sarebbe inefficace, specie in ragione dell'avvertita necessità di un mutamento sistemico, essendo tutti gli aspetti interrelati fra loro. In tema si v. T. KUHLMAN, J. FARRINGTON, *What is sustainability?*, in *Sustainability*, 2, 2010, pp. 3436-3448; A. DHARMASMITA, S. BROWN, *Integrating the three pillars of sustainability: social, environmental and economic*, in *The business Student's Guide to Sustainable Management*, Routledge, London, 2017 pp. 42-62.

<sup>39</sup> Si pensi alle misure contenute sia nella precedente PAC, che nella nuova PAC 2023-2027.

<sup>40</sup> In letteratura il concetto di RSI e di sostenibilità è ritenuto interscambiabile con riguardo al settore primario. v. E. MAZUR-WIERZBICKA, *The Application of Corporate Social Responsibility in European Agriculture*, in *Miscellanea Geographica, Regional Studies on Development*, 1, 2015, p. 20, ed ivi riferimenti bibliografici.

<sup>41</sup> Cfr. EUROSTAT, *Agriculture, forestry and fishery statistics*, European Union, 2020.

ne di risorse ed investimenti dedicati, non sempre accessibili alle piccole imprese<sup>42</sup>. Sebbene, sia la stessa Commissione europea che riconosce il ruolo centrale delle piccole e medie imprese, in considerazione della conformazione stessa del mercato europeo, e che rileva come, in assenza di un'azione corale in questo senso, la realizzazione di un modello di economia sostenibile sarebbe certamente ostacolata<sup>43</sup>.

Per converso, le imprese del comparto agro-industriale e alimentari, sono spesso soggetti economicamente rilevanti e potenzialmente determinanti nella creazione di modelli di gestione responsabile. Ciononostante, i sistemi di RSI adottati da questi soggetti, specie in passato, si sono rivelati solo strumentali verso politiche di *marketing*, esaurendosi in mere dichiarazioni di intenti<sup>44</sup>, per fini puramente concorrenziali.

Risulta, tuttavia, chiaro che anche gli attori della distribuzione e trasformazione possono risultare essenziali nel dialogo verso la costruzione della RSI, considerando, come anzidetto, che l'elaborazione di un "agire responsabile" passa attraverso l'introduzione di precise regole<sup>45</sup> che coinvolgono le norme di organizzazione dell'impresa, le norme di produzione e quelle di relazione con tutti gli *stakeholders*<sup>46</sup>.

Dunque, il presente contributo, pone il *focus* sull'analisi degli strumenti giuridici, presenti nel quadro regolativo europeo – di recente ulteriormente modificato – utilizzabili dai soggetti privati, in un processo

---

<sup>42</sup> Per un'analisi circa la rilevanza degli investimenti responsabili in agricoltura si rinvia a M. BRUNORI, *I principi della FAO per gli investimenti responsabili in agricoltura e nei sistemi alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2015, p. 121 ss., dove l'A. analizza i Principi RAI evidenziandone i contenuti e i limiti sul piano pratico.

<sup>43</sup> v. COM (2001) 366 def., p. 7.

<sup>44</sup> Le multinazionali hanno spesso operato adottando la logica del mero profitto, sfociata in fenomeni tutt'altro che inclini verso la sostenibilità; si pensi al c.d. *land grabbing*, ed alle conseguenti implicazioni sociali ed economiche del fenomeno. Sul tema si rinvia a A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 46 ss.; si v., inoltre, P. WISBORG, *Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2013, p. 1200 ss.

Non deve, neppure, trascurarsi la problematica degli sprechi nella filiera alimentare, che pur ritrovando la sua matrice in una molteplicità di cause, non esenta i soggetti della GDO da un certo grado di responsabilità. Per una ricostruzione della problematica degli sprechi si rinvia a L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>45</sup> Il contenuto precipuo di dette norme meriterebbe un approfondimento *ad hoc*, sia per via dei differenti profili giuridici coinvolti, sia in ragione del contenuto tecnico-economico che caratterizza lo svolgimento dell'attività primaria. *Ex multis*, si v. C. NAZZARO, M. STANCO, G. MAROTTA, *The life Cycle of Corporate Social Responsibility in Agri-food. Value Creation Models*, in *Sustainability*, 12, 1287.

<sup>46</sup> Cfr. P. PULINA, *Etica e responsabilità sociale delle imprese della grande distribuzione alimentare*, in *Agriregioneuropa*, 2010.

che si pone come un divenire rispetto alla creazione di un complesso normativo che mira alla elaborazione di una filiera “responsabile” e sostenibile, nella quale si realizza un dialogo – spesso necessario – tra disciplina privatistica e pubblicistica.

3. In questo rinnovato dialogo tra autonomia privata e tutela degli interessi collettivi, emerge il fenomeno dell’associazionismo economico nella filiera agroalimentare, e più precisamente quello formalizzato nel riconoscimento previsto dai regolamenti europei delle organizzazioni riconosciute dei produttori agricoli (OP) e delle Organizzazioni inter-professionali (OI).

L’attuale quadro normativo ci consente di rilevare come il fenomeno associativo delle OP (e delle OI) è, oggi, certamente rilevante rispetto alla produzione di un sistema di regole orientate verso la definizione e la costruzione di un “agire responsabile” delle imprese agroalimentari, poiché capace di coinvolgere un numero rilevante di soggetti, di intervenire sui meccanismi di conoscenza e trasparenza della filiera e di fornire i mezzi necessari per l’implementazione di politiche responsabili nelle singole imprese<sup>47</sup>.

In particolare, le OP<sup>48</sup> sono soggetti che operano «*per il mercato e nel mercato*»<sup>49</sup>, riassumendo con tale espressione le due funzioni svolte dalle OP: la funzione normativa, consistente nel definire, al proprio interno, regole di comportamento vincolanti, e la funzione operativa, ovvero la concentrazione dell’offerta e la conseguente immissione sul mercato, laddove previsto<sup>50</sup>.

Invero, se in un primo momento queste strutture organizzative nascevano dall’esigenza di sopperire alla frantumazione dell’offerta che caratterizza la filiera agroalimentare, e sono accompagnate da un chiaro

---

<sup>47</sup> È possibile rinvenire taluni esempi del ruolo che questi soggetti svolgono nella prassi. In particolare, si v. l’Accordo interprofessionale tabacco per i raccolti 2021-2023, approvato il 10 febbraio 2021 (il testo è disponibile alla seguente pagina web: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16615>).

L’accordo include profili di responsabilità sociale, prendendo in considerazione non solo gli aspetti economici, ma anche sociali, promuovendo l’applicazione di buone pratiche per il lavoro, nonché la riduzione dell’uso dei prodotti fitosanitari nella produzione.

<sup>48</sup> v. I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori agricoli*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., Agg. XI, UTET, Torino, 2018, p. 356.

<sup>49</sup> L’espressione è ripresa da A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale: Soggetti e concorrenza. Seconda edizione*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>50</sup> Nel contesto normativo italiano la commercializzazione è elemento necessario ai fini del riconoscimento, come stabilito dall’art. 3 del d.lgs n. 102 del 2005.



*favor* in materia di concorrenza<sup>51</sup>, deve osservarsi un'evoluzione in termini assiologici di queste strutture, che si pongono oggi – perlomeno nella *mens legis* – come soggetti capaci di svolgere un ruolo determinante e complementare nella realizzazione degli obiettivi di sostenibilità che l'Unione si è posta<sup>52</sup>, e dunque nella costruzione di un “agire responsabile” delle imprese.

Difatti, dalla stessa lettura dell'art. 152 del Regolamento (UE) n. 1308/2013, par. 1, lett. c), emerge come queste strutture *possono* perseguire finalità specifiche che includano uno dei seguenti obiettivi: «*iv*) svolgere ricerche e sviluppare iniziative su metodi di produzione sostenibili, pratiche innovative, competitività economica e sull'andamento del mercato; *v*) promuovere e fornire assistenza tecnica per il ricorso a pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente e a pratiche e tecniche corrette per quanto riguarda il benessere animale; *vii*) provvedere alla gestione e alla valorizzazione dei sottoprodotti, dei flussi residui e dei rifiuti, in particolare per tutelare la qualità delle acque, dei suoli e del paesaggio, preservare o favorire la biodiversità nonché stimolare la circolarità; *viii*) contribuire a un uso sostenibile delle risorse naturali e a mitigare i cambiamenti climatici; *x*) gestire i fondi di mutualizzazione».

Del resto, la nuova PAC<sup>53</sup> pare assolutamente orientata nel rafforza-

<sup>51</sup> Si v. sul tema A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 157 ss. Inoltre, per una ricostruzione della peculiare disciplina della concorrenza del mercato agroalimentare si rinvia a I. CANFORA, *Il mercato dei prodotti agroalimentari: la concorrenza*, in L. COSTATO, E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario*, vol. 3, UTET Giuridica, Torino, 2011, p. 209 ss.

<sup>52</sup> Cfr. I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, 2018, p. 51. L'A. nell'analisi dei riflessi che gli scambi commerciali e il contenuto economico delle relazioni contrattuali hanno sulle dinamiche del lavoro in agricoltura osserva come «i soggetti collettivi che operano nell'ambito del mercato per contribuire al raggiungimento delle finalità della PAC, sia pure con un'autonomia decisionale 'condizionata' dai contenuti dell'attività previsti dai regolamenti, permettono infatti di favorire la virtuosità delle imprese aderenti anche per quanto concerne gli aspetti legali all'organizzazione del lavoro».

<sup>53</sup> La nuova politica agricola comune 2023-2027, è definita dai nuovi regolamenti: *a*) *reg. (UE) 2021/2115* del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; *b*) *reg. (UE) 2021/2116* del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il *reg. (UE) n. 1306/2013*; *c*) *reg. (UE) 2021/2117* del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regi-

mento di tale funzione delle Op. Si legge, infatti, nel *considerando* 50 del reg. (UE) n. 2021/2117: «Per contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali dell'Unione, gli Stati membri dovrebbero poter riconoscere le organizzazioni di produttori che perseguono finalità specifiche relative alla gestione e alla valorizzazione dei sottoprodotti, dei flussi residui e dei rifiuti, in particolare per proteggere l'ambiente e stimolare la circolarità, nonché organizzazioni di produttori che perseguono finalità relative alla gestione dei fondi di mutualizzazione per qualsiasi settore».

Inoltre, l'art. 153 del medesimo testo normativo, rubricato "Statuto delle organizzazioni dei produttori", dispone che lo statuto di detta organizzazione deve imporre l'obbligo di «applicare in materia di conoscenza della produzione, di produzione, di commercializzazione e di tutela ambientale, le regole adottate dall'organizzazione dei produttori».

Se ne ricava, dunque, una doverosa inferenza: l'insieme delle regole di comportamento che questo tipo di soggetti stabilisce al suo interno ha un impatto notevole rispetto alla conduzione dell'attività imprenditoriale dei singoli aderenti.

Ed invero, finisce per avere la possibilità di definire un quadro di norme tecniche che possono incidere, non solo sulla qualità dei prodotti, bensì rispetto agli effetti diretti ed indiretti che si possono produrre a livello ambientale, sociale, ed economico, anche in ragione delle sanzioni che possono essere previste in caso di inosservanza degli obblighi statutari<sup>54</sup>.

Sia beninteso, lo stesso ruolo di contrattazione collettiva che ha caratterizzato l'attività delle Op<sup>55</sup>, non è esente da riflessi rispetto alla creazione di norme che definiscano un agire responsabile nella filiera, specie rispetto alla definizione dei prezzi dei prodotti<sup>56</sup> (seppur indiret-

---

mi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>54</sup> V. art. 153, par. 1, lett. d), reg. (UE) n. 1308/2013.

<sup>55</sup> Sul ruolo delle Op nella cessione dei prodotti si v. I. CANFORA, *La cessione dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 148 ss.

<sup>56</sup> Cfr. I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, cit., p. 58. In relazione al problema dello squilibrio dei prezzi all'interno della filiera si rinvia a L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2020, p. 784 ss.

tamente), nonché delle pratiche commerciali tra le parti interessate, con tutte le implicazioni che ne conseguono<sup>57</sup>.

Pertanto, si deve osservare la rilevanza di questo tipo di soggetti, in ragione, non solo del tipo di regole che possono produrre, ma soprattutto rispetto alla portata delle stesse, che – idealmente – dovrebbero coinvolgere un numero cospicuo di produttori, realizzando così certamente un impatto differente rispetto all'integrazione di regole operata dalla singola impresa.

Nell'ambito delle strutture collettive presenti nelle relazioni della filiera agroalimentare emergono anche le organizzazioni interprofessionali<sup>58</sup> (OI), che, ex art. 157 del reg. (UE) n. 1308/2013, «sono costituite da rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione e ad almeno una delle seguenti fasi della catena di approvvigionamento: trasformazione o commercio, compresa la distribuzione, di prodotti di uno o più settori».

Queste strutture associative sono costituite al fine di rendere più efficiente la filiera agroalimentare, attraverso l'instaurazione di un dialogo tra soggetti della filiera con contrapposti interessi.

Dunque, la *ratio* della disciplina è quella di semplificare la stipula degli accordi interprofessionali, costituendo una struttura giuridica *ad hoc* che consenta, attraverso l'adozione di una delibera endoassociativa, di definire e ridefinire i contenuti degli accordi, finendo per costituire una sorta di “cabina di regia”<sup>59</sup>.

Sicché, la funzione svolta dalle OI è puramente normativa, essendo esclusa la funzione operativa in ragione dei potenziali rischi rispetto alla garanzia del libero gioco della concorrenza<sup>60</sup>.

Si deve osservare come già con la precedente Politica agricola comune (PAC 2014-2020), il legislatore europeo aveva attribuito una rinnovata importanza a questi organismi collettivi, inserendo, tra i possibili

---

<sup>57</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 3 ss., l'A. analizza le ricadute economico-sociali del perpetuarsi delle pratiche commerciali sleali nel comparto agricolo.

<sup>58</sup> Per una ricostruzione del quadro disciplinare delle OI si rinvia a L. PAOLONI, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 155 ss. Per una disamina circa i profili delle OI legati alla concorrenza v. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 122

<sup>59</sup> In questo senso v. L. PAOLONI, *op. cit.*, p. 161.

<sup>60</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 157 ss.

obiettivi che tali organizzazioni possono perseguire, una serie di finalità destinate a rafforzare la sicurezza sanitaria delle produzioni alimentari, a migliorarne la qualità, ad adattare la produzione alla domanda di mercato, ad una gestione delle risorse che prendesse in considerazione la salvaguardia delle risorse naturali.

Tali finalità sono state, poi, ulteriormente ampliate con le modifiche di *midterm*, operate per mezzo del reg. (UE) 2017/2393<sup>61</sup>, che riconosce alle Oi la possibilità di «stabilire clausole standard di ripartizione del valore ai sensi dell'articolo 172-*bis*, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi di mercato dei prodotti interessati o di altri mercati di materie prime».

Nella medesima direzione si è mossa la nuova PAC che ha implementato l'elenco delle finalità che queste strutture possono perseguire, con un chiaro orientamento verso la promozione di regole finalizzate alla tutela ambientale, sociale ed economica, attribuendo un maggior ruolo nella costruzione di una filiera sostenibile.

Il reg. (UE) n. 2021/2117, ha difatti aggiunto tra le finalità che possono essere perseguite dalle Oi quelle di: «*vii*) fornire le informazioni e svolgere le ricerche necessarie per innovare, razionalizzare, migliorare e orientare la produzione e, se del caso, la trasformazione e la commercializzazione verso prodotti più adatti al fabbisogno del mercato e ai gusti e alle aspettative dei consumatori, con particolare riguardo alla qualità dei prodotti, come le peculiarità dei prodotti a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, e alla protezione dell'ambiente, all'azione per il clima e alla salute e al benessere degli animali; *xiv*) contribuire alla gestione e all'elaborazione di iniziative di valorizzazione dei sottoprodotti e alla riduzione e gestione dei rifiuti; *xvi*) promuovere e attuare misure volte a prevenire, controllare e gestire i rischi per la salute degli animali, i rischi fitosanitari e i rischi ambientali, anche mediante l'istituzione e la gestione di fondi di mutualizzazione

---

<sup>61</sup> Reg. (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

o contribuendo a tali fondi al fine di versare agli agricoltori una compensazione finanziaria per i costi e le perdite economiche derivanti dalla promozione e dall'attuazione delle suddette misure».

Il medesimo testo normativo ha poi inserito un'ulteriore novità rispetto ai requisiti per l'ottenimento del riconoscimento. Infatti, l'art. 158 del reg. (UE) n.1308/2013, come da ultimo modificato, dispone che gli Stati Membri possono riconoscere le OI, a condizione che queste «si adoperino per una rappresentanza equilibrata delle organizzazioni delle fasi della catena di approvvigionamento di cui all'art. 157, par. 1, lett. a), che costituiscono l'organizzazione interprofessionale».

Così, il legislatore ha voluto adoperarsi per promuovere un dialogo che sia più efficiente e proficuo, consentendo una cooperazione più equilibrata con tutte le fasi della filiera: da un lato, per evitare che si verificino concentrazioni anticoncorrenziali<sup>62</sup>, dall'altro realizzando un dialogo che consenta l'introduzione di regole espressione di una miglior sintesi di tutti gli interessi contrapposti.

Inoltre, ex art. 164 del reg. n. 1308/2013 le regole prodotte sia dalle OI che dalle OP, in presenza di determinate condizioni, in una specifica circoscrizione economica<sup>63</sup> e per un tempo limitato, possono assumere efficacia *erga omnes*<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Tanto si legge pure nel *considerando* 52: «Per evitare il rischio di una maggiore concentrazione di potere presso le organizzazioni di una determinata fase della filiera alimentare, gli Stati membri dovrebbero riconoscere soltanto le organizzazioni interprofessionali che si adoperano per far sì che al loro interno vi sia una rappresentanza equilibrata delle organizzazioni interprofessionali delle varie fasi della filiera alimentare».

<sup>63</sup> L'art. 164, par. 2, definisce la «circoscrizione economica» come «una zona geografica costituita da regioni di produzione limitrofe o vicine nelle quali le condizioni di produzione e di commercializzazione sono omogenee o, per i prodotti a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta riconosciuta dal diritto dell'Unione, la zona geografica specificata nel disciplinare».

<sup>64</sup> Ai sensi del par. 4 dell'art. 164 «le regole delle quali può essere chiesta l'estensione agli altri operatori a norma del paragrafo 1 hanno una delle seguenti finalità: a) conoscenza della produzione e del mercato; b) regole di produzione più restrittive rispetto alla normativa unionale o nazionale; c) stesura di contratti tipo compatibili con la normativa unionale; d) commercializzazione; e) tutela ambientale; f) azioni di promozione e di valorizzazione del potenziale dei prodotti; g) azioni di tutela dell'agricoltura biologica nonché delle denominazioni di origine, dei marchi di qualità e delle indicazioni geografiche; h) ricerca intesa a conferire valore aggiunto ai prodotti, in particolare tramite nuovi impieghi che non mettano in pericolo la salute pubblica; i) studi volti a migliorare la qualità dei prodotti; j) ricerca, in particolare su metodi di coltivazione che consentano di ridurre l'impiego di prodotti zoonozologici o fitosanitari e assicurino la preservazione del suolo e la preservazione o il miglioramento dell'ambiente; k) definizione di qualità minime e di norme minime in materia di imballaggio e presentazione; l) uso di sementi certificate, salvo quando utilizzate per la produzione biologica ai sensi del reg. (UE) 2018/848, e controllo della qualità dei prodotti; m) prevenzione e

Tale meccanismo<sup>65</sup> produce l'effetto di estendere ai non aderenti alle organizzazioni – nei limiti descritti dalla norma – le regole adottate internamente, integrando una vera e propria forma di dialogo tra autonomia privata e produzione normativa in senso pubblicistico, posto che tali norme saranno poi contenute in un provvedimento normativo<sup>66</sup>.

Sicché, ciò consente di integrare per le singole imprese appartenenti ad un determinato territorio un sistema di regole, che rispetto agli oggetti perseguibili, potrebbe qualificarsi come un forte contributo nel definire, e soprattutto, attuare un “agire responsabile” delle imprese.

Nel solco di questo dialogo normativo si inserisce, inoltre, la nuova fattispecie introdotta nel regolamento n.1308 all'art. 210-*bis*<sup>67</sup>, rubricato “Iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità”.

Tale norma non prevede un'ulteriore “conversione” di norme privatistiche in norme di stampo pubblicistico, tuttavia amplia lo spazio dell'autonomia privata, e dunque pure dell'autonomia collettiva qui considerata, consentendo «agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale»<sup>68</sup> di derogare alla disciplina della concorrenza<sup>69</sup>.

Quanto sin qui osservato ci consente, così, di concludere nel senso

---

gestione dei rischi fitosanitari o per la salute degli animali, la sicurezza alimentare o l'ambiente; n) gestione e valorizzazione dei sottoprodotti».

<sup>65</sup> Per un'analisi del fenomeno di estensione delle regole si rinvia a I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori*, cit., p. 367 ss.; nonché a L. PAOLONI, *op. cit.*, p. 161 ss., A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 109 ss.

<sup>66</sup> Ai sensi dell'art. 164, par. 5, «l'estensione delle regole di cui al paragrafo 1 è portata a conoscenza degli operatori tramite una pubblicazione ufficiale integrale a cura dello Stato membro interessato».

<sup>67</sup> La fattispecie è stata introdotta poiché il legislatore ha ritenuto che «talune iniziative verticali e orizzontali relative ai prodotti agricoli e alimentari, volte ad applicare requisiti più severi rispetto a quelli obbligatori, possono avere effetti positivi sugli obiettivi di sostenibilità. La conclusione di tali accordi, decisioni e pratiche concordate tra produttori e operatori a diversi livelli della produzione, della trasformazione e del commercio potrebbe inoltre rafforzare la posizione dei produttori nella catena di approvvigionamento e accrescerne il potere negoziale» (*considerando* 62 del reg. (UE) n. 2021/2117).

<sup>68</sup> Art. 210-*bis*, reg. (UE) n. 1308/2013, come modificato da ultimo dal reg. (UE) n. 2021/2117.

<sup>69</sup> L'effettiva applicabilità e i conseguenti limiti della fattispecie *de qua* potranno essere esaminati solo nel prossimo futuro, soprattutto considerando che, entro la fine del 2023, la Commissione dovrà pubblicare degli orientamenti sulle condizioni di applicazione di detti accordi.

di riconoscere il fenomeno associativo delle OP e delle OI come potenzialmente rilevante nella costruzione di un sistema di regole capace di integrare un modello di gestione di Responsabilità sociale delle imprese, che trova la propria matrice nell'autonomia privata, o per meglio dire nella c.d. autonomia collettiva, e che è potenzialmente capace di generare un'azione corale ed efficiente sul piano della tutela dei valori della collettività.

4. Rispetto all'attività normativa svolta dai soggetti privati, si rendono necessarie talune brevi considerazioni sul ruolo della contrattazione collettiva, e dunque del dialogo negoziale che intercorre tra i diversi soggetti della filiera.

Nel moderno sistema agroalimentare la produzione primaria è avviata e programmata per poi essere veicolata verso le imprese di trasformazione e distribuzione attraverso specifiche forme negoziali<sup>70</sup>.

In tale contesto, la necessità di ottenere specifiche caratteristiche dei prodotti, determinate dall'uso di specifiche materie prime e/o di metodi di produzione, ha portato all'elaborazione di specifiche regole, spesso determinanti ai fini delle transazioni commerciali: i cc.dd. *standard* privati.

Tale espressione identifica regole di produzione, di natura privatistica, che nell'attuale sistema hanno assunto un certo grado di complessità e diffusione «per il sempre crescente numero di imprese che adottano propri standard o che applicano standard privati già esistenti»<sup>71</sup>.

Queste regole sono spesso elaborate da soggetti privati<sup>72</sup>, a volte singole imprese, ma molto più spesso da gruppi di esse.

A ben vedere, tali regole non dispongono di un vincolo di obbligatorietà *ex lege*, esse rappresentano, difatti, un perfetto esempio di integrazione volontaria delle regole che, peraltro, sono spesso elaborate per tutelare le aspettative dei consumatori in termini di sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti, di rispetto dell'ambiente e di tutela del lavoro<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Si v. A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale, I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>71</sup> L. RUSSO, *op. cit.*, p. 110.

<sup>72</sup> Ne sono un esempio le norme ISO, per le quali si rinvia a D. VITI, *Certificazioni di qualità di organismi privati*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 115 ss.

<sup>73</sup> Cfr. Documento del Segretariato del Comitato SPS, *Private standard and the SPS Agreement*, del 24 gennaio 2007, G/SPS/GEN/746.

Tuttavia, gli standard si traducono in clausole negoziali e finiscono per avere degli effetti di non poco momento: spesso, infatti, se il fornitore non accetta di assoggettarsi a detti standard, si vedrà preclusa la possibilità di vendere il proprio prodotto<sup>74</sup>, o vedrà pregiudicata la possibilità di far parte di un soggetto collettivo.

Pertanto, il mancato rispetto di queste regole finisce quantomeno per integrare una sorta di sanzione reputazionale e fattuale<sup>75</sup>, quando anche non si traduca in un'ipotesi di inadempimento, nel caso del mancato rispetto di tali standard in seguito alla stipula di un contratto o all'appartenenza ad un soggetto collettivo.

In questo senso, la costruzione di regole di produzione si traduce in regole di relazione che pure sono suscettibili di integrare il quadro regolativo della filiera, e che possono orientarlo verso l'elaborazione di modelli di responsabilità sociale, che finiscono per coinvolgere un numero crescente di imprese, anche considerando il ruolo persuasivo che queste regole generano all'interno del mercato.

5. Da ultimo, nell'ambito della morfologia delle regole tese verso la costruzione della responsabilità sociale delle imprese da parte di soggetti privati, ulteriori strumenti utilizzabili sono i segni distintivi, quali strumenti di autoregolazione dell'agire.

In questo senso vengono anzitutto in rilievo i disciplinari dei segni di natura pubblicistica, come DOP e IGP<sup>76</sup>, con le peculiari implicazioni sul piano degli effetti giuridici e della tutela ad essi connessa<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Se ne ricava certamente un effetto positivo in termini di elaborazione di un modello di responsabilità sociale, non può, tuttavia, sottacersi l'effetto distorsivo che talvolta queste regole hanno prodotto.

<sup>75</sup> Cfr. L. RUSSO, *Gli standard privati per la produzione alimentare nel commercio internazionale*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 134 ss.

<sup>76</sup> La disciplina delle DOP e IGP è contenuta nel reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

La letteratura sul tema è vastissima, si v. *ex multis*, I. CANFORA, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette*, in G. RESTA (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, UTET, Milano, 2010, pp. 361-396; A. GERMANÒ, V. RUBINO, (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 2015; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 431 ss.

<sup>77</sup> In ragione del carattere pubblicistico assolto dalle DOP e IGP, esse sono assoggettate



Difatti, nell'elaborazione del disciplinare dei segni distintivi i produttori hanno la possibilità di introdurre una serie di regole che tengano conto dell'impatto che le imprese hanno sul territorio, anche in ragione della stretta interrelazione tra la qualità e il territorio in cui le stesse operano.

Il *potenziale* ruolo normativo svolto dai soggetti privati attraverso le DOP e IGP, nella costruzione di regole orientate verso il modello di sviluppo sostenibile, appare, inoltre, confermato dal legislatore europeo, alla luce pure delle recenti modifiche introdotte dal reg. (UE) n. 2021/2117.

Difatti, l'art. 7 del reg. n. 1151/2012, nella sua attuale formulazione, dispone che il disciplinare di produzione deve anche contenere gli elementi che stabiliscono: «i) per quanto riguarda una denominazione d'origine protetta, il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'art. 5, par. 1; dettagli riguardanti i fattori umani dell'ambiente geografico che possono, se del caso, limitarsi a una descrizione del suolo e della gestione del paesaggio, delle pratiche di coltivazione o di qualunque altro contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali dell'ambiente geografico di cui a tale paragrafo». Inoltre, la medesima norma contempla la possibilità che il disciplinare contenga «una descrizione del contributo della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile».

Invero, la possibilità, sebbene in via strumentale rispetto alla funzione pro-competitiva, di incidere, per mezzo dei disciplinari delle DOP e delle IGP, sulla costruzione di un quadro normativo volto a tutelare l'ambiente<sup>78</sup> era già rinvenibile nelle intenzioni del legislatore europeo. Difatti, al *considerando* 23 si legge: «un prodotto agricolo o alimentare recante tale riferimento geografico dovrebbe soddisfare determinate condizioni previste da un disciplinare, quali prescrizioni specifiche intese a proteggere le risorse naturali o il paesaggio della zona di produzione, ovvero a migliorare il benessere degli animali».

Del resto, questi segni hanno una finalità ben precisa: aiutare i pro-

---

ad una differente e più ampia tutela rispetto ai marchi: c.d. tutela *ex officio*, espressamente disciplinata dall'art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012. Si v. sul tema A. DI LAURO, *op. cit.*, p. 437 ss.

<sup>78</sup> In dottrina il fenomeno è stato analizzato sia con riguardo alla tutela della biodiversità animale, v. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 286 ss.; sia in relazione alla tutela del paesaggio vitivinicolo, si v. in tal senso M. FERRARI, *Profili di auto-regolazione nella tutela del paesaggio vitivinicolo*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2019, p. 477 ss.

duttori di prodotti agricoli e alimentari a comunicare ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione di tali prodotti<sup>79</sup>.

Sono, dunque, strumenti di mercato che identificano il processo di produzione di un determinato prodotto, svolgendo una duplice funzione: da un lato codificano le norme di produzione, dall'altro costituiscono vere e proprie norme di relazione rispetto alle transazioni con i consumatori<sup>80</sup>, poiché veicolo di informazione.

È proprio in tal senso che i gruppi dei produttori potrebbero introdurre, all'interno del disciplinare, regole che pongano una maggiore attenzione alle istanze di natura ambientale, ma anche socio-economiche, riconoscendo, così, il ruolo delle filiere di qualità, e dunque la responsabilità, in termini di esigibilità sociale, che ne consegue.

In tal modo, infatti, è possibile realizzare un valore aggiunto per le imprese, tanto in termini di un vantaggio reputazionale e concorrenziale, quanto per la collettività<sup>81</sup>, rispetto alla tutela del territorio *tout court*.

D'altronde, se si considera che la qualità stessa del prodotto è pressoché legata al paesaggio, alla tutela della biodiversità, nonché al mantenimento di talune condizioni climatiche e agronomiche, appare chiaro che è interesse degli stessi produttori quello di introdurre una serie di regole che finiscano per proteggere quello che può considerarsi a tutti gli effetti un *asset*, con un suo valore economico<sup>82</sup>.

Appare ovvio, però, che queste norme, travalicano la dimensione puramente privatistica, essendo, poi, contenute in un atto normativo adottato dalla Commissione.

Ciò implica che il gruppo dei produttori non potrà adottare direttamente le prescrizioni ritenute opportune, le quali dovranno sempre essere oggetto di un procedimento ad evidenza pubblica: tanto nella fase costitutiva, quanto nel caso di modifica del disciplinare.

---

<sup>79</sup> Art. 1, par. 1, reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>80</sup> Sulle scelte dei consumatori si v. S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2019, p. 629 ss.

<sup>81</sup> In questo senso v. L. LEONE, *op. cit.*, p. 294, nel quale l'A. osserva come «le *policy* aziendali sulla biodiversità/sostenibilità costituiscono, infatti, una forte affermazione di *corporate social responsibility* (CSR) che fa avanzare la reputazione e le posizioni di mercato delle aziende, rendendole più competitive in tutti i settori nei quali la sensibilità collettiva supera la capacità regolatoria del legislatore».

<sup>82</sup> In questa prospettiva, per ciò che concerne i vini, v. M. FERRARI, *op. cit.*, p. 479, il quale osserva che «se il paesaggio è una risorsa che contribuisce a determinare il successo commerciale di un vino, la sua protezione non è altro che la difesa di un *asset* che ha un suo valore, anche economico».

È pur vero, tuttavia, che il fenomeno resta sempre confinato nell'autoregolazione, posto che ci troviamo, ad ogni modo, dinanzi a norme prodotte dall'autonomia privata, essendo espressione della volontà del gruppo di imprese coinvolte, sia pur attraverso una procedimentalizzazione della stessa.

5.1 Ulteriori strumenti normativi a disposizione di gruppi di imprenditori, per introdurre regole aderenti al concetto di sostenibilità, e dunque che siano capaci di integrare modelli di RSI, sono i segni collettivi di natura privatistica: ovvero, i marchi collettivi e di certificazione<sup>83</sup>.

Anzitutto, occorre rilevare che questa tipologia di marchi appartiene ai segni di uso collettivo, con «la funzione di designare una serie di prodotti, immessi nel mercato da una pluralità di imprenditori indipendenti, che non sono identici, ma sono caratterizzati da una qualche caratteristica tipizzante comune»<sup>84</sup>.

Questi segni svolgono, dunque, una funzione di garanzia<sup>85</sup>, dell'origine, ma anche del rispetto di prescrizioni sul procedimento di produzione. E, per converso, di garanzia della veridicità delle informazioni comunicate attraverso l'utilizzo di detto segno<sup>86</sup>.

Difatti, ai fini della registrazione è necessario depositare, in allegato alla domanda, un regolamento d'uso che definisca l'oggetto della garanzia o certificazione e i sistemi di controllo del rispetto delle prescrizioni, nonché le sanzioni applicabili in caso di violazioni.

---

<sup>83</sup> Si v. F. ALBISINNI, *Marchi e prodotti alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 460 ss.; ID., *Strumentario di diritto alimentare*, UTET, Milano, 2021, p. 265 ss.; M. LIBERTINI, *Marchi collettivi e marchi di certificazione. Funzioni e problemi della disciplina dei segni distintivi di uso collettivo*, in *Riv. dir. industr.*, 6, 2019, p. 466 ss.; A. VENZETTI, V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 291 ss.

<sup>84</sup> Così M. LIBERTINI, *op. cit.*, p. 468.

<sup>85</sup> Tanto è ricavabile pure dalla lettura dell'art. 2570 del codice civile italiano, il quale dispone: «I soggetti che svolgono la funzione di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi possono ottenere la registrazione di marchi collettivi per concederne l'uso, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, a produttori o commercianti».

<sup>86</sup> Secondo la tradizionale distinzione, il marchio collettivo è un segno di proprietà di associazioni di imprese ed è destinato all'uso collettivo delle imprese associate. Diversamente, il marchio di certificazione è un segno di proprietà di soggetti terzi indipendenti, dato in concessione, da parte del titolare, ad imprese che si impegnano a rispettare il disciplinare di produzione.

Entrambe le fattispecie condividono un *continuum*, sia rispetto al profilo funzionale (di garanzia/certificazione), sia rispetto a quello strutturale.

Sicché, proprio per mezzo del predetto regolamento, i soggetti privati hanno la possibilità di costruire un quadro normativo di RSI, certificando, per esempio: l'uso sostenibile delle risorse, il rispetto dei diritti dei lavoratori o la certificazione che le produzioni siano frutto di una filiera sostenibile.

Inoltre, la prassi testimonia un proficuo dialogo tra gli *stakeholders* – pubblici e privati – nella definizione di questo tipo di regole, formalizzate nel regolamento d'uso e poi comunicate ai consumatori mediante l'etichettatura.

Ne è un esempio il regolamento del marchio "Io sono FVG", che come si legge sin dalla premessa «si propone di valorizzare e rendere riconoscibili le imprese e le produzioni che testimoniano il loro impegno per uno sviluppo sostenibile del territorio regionale, la promozione della sua immagine e dell'intero sistema produttivo del Friuli Venezia Giulia»<sup>87</sup>.

Così pure il progetto VIVA<sup>88</sup> "La Sostenibilità della Vitivinicoltura in Italia", promosso dal Ministero della Transizione Ecologica con la collaborazione di enti di ricerca<sup>89</sup>, nell'ambito del quale è stato elaborato un disciplinare per la misura delle prestazioni di sostenibilità della filiera vite-vino. Il disciplinare è composto dai documenti tecnici per l'analisi di quattro indicatori da parte delle aziende – aria, acqua, terri-

---

<sup>87</sup> Il regolamento d'uso è disponibile alla pagina web: <https://www.iosonofvg.it/proxyvfs.axd/null/r16539/regolamento-marchio-pdf?ext=.pdf&v=11174>.

<sup>88</sup> Gli obiettivi del progetto VIVA "La Sostenibilità della Vitivinicoltura in Italia", che mira a migliorare le prestazioni di sostenibilità della filiera vitivinicola attraverso l'analisi di quattro indicatori (Aria, Acqua, Territorio, Vigneto), sono: *a*) messa a punto di una metodologia di calcolo e valutazione della sostenibilità delle aziende vitivinicole e dei loro prodotti, dal campo al consumo, in grado di misurare la qualità ambientale della filiera vite-vino; *b*) sviluppare, con riferimento alla metodologia realizzata, un disciplinare specifico per l'analisi e la certificazione dei 4 indicatori, periodicamente aggiornato sulla base dell'evoluzione delle normative europee ed internazionali in materia; *c*) individuazione di misure di miglioramento delle prestazioni di sostenibilità in vigneto e in cantina anche attraverso la collaborazione con l'Unione Italiana Vini; *d*) comunicare in modo trasparente ed informare il consumatore finale attraverso un'etichetta consultabile da smartphone o tablet nella quale sono resi noti i risultati e i miglioramenti, in termini di sostenibilità, raggiunti dai produttori che aderiscono al progetto; *e*) formare i tecnici aziendali ed i consulenti sull'applicazione degli indicatori VIVA al fine di supportare le aziende a valutare e migliorare le proprie prestazioni di sostenibilità nel tempo; *f*) fornire strumenti informatici di facile utilizzo per l'analisi degli indicatori Vigneto, Acqua e Territorio; *g*) collaborare e dialogare con le associazioni nazionali ed internazionali e gli *stakeholders* per promuovere l'iniziativa a livello nazionale ed internazionale.

v. <http://www.viticolturasostenibile.org/Obiettivi.aspx>.

<sup>89</sup> I centri coinvolti sono: il centro di Ricerca Opera per la sostenibilità in agricoltura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e Centro di Competenza Agroinnova dell'Università di Torino (2011-2014).

torio e vigneto – e dai relativi allegati, tra cui i documenti volti a disciplinare le procedure di verifica degli enti certificatori e l'uso dell'etichetta VIVA<sup>90</sup>.

Dunque, il segno distintivo diviene veicolo di informazioni del prodotto, e dunque di informazioni rese al consumatore, realizzandosi, così, quella forma di dialogo *multistakeholder* e multilivello necessaria per una costruzione coerente ed efficiente della RSI.

In definitiva, la codificazione di norme di produzione nel regolamento d'uso dei marchi è certamente un'occasione per l'elaborazione di un complesso di regole atte a definire un "agire responsabile", e la prassi ne testimonia un forte utilizzo in tal senso.

6. Il quadro sin qui tracciato, sul generale fenomeno della Responsabilità sociale d'impresa e sull'utilizzo di taluni strumenti normativi presenti nella filiera agroalimentare, si apre a talune considerazioni.

Come già osservato in precedenza, la teoria della RSI si è presentata come un ammodernamento delle teorie istituzionalistiche dell'impresa, ed ha riscontrato il *favor* delle scienze economiche, che lo hanno ritenuto strumento utile per la creazione di una maggior resa in termini di valore nel lungo periodo, nonché capace di creare dei veri e propri beni pubblici in ragione del positivo impatto sociale ed ambientale apportato.

Un maggior valore che non necessariamente trova riscontro in beni patrimoniali diretti, ma che ben può rispecchiarsi in una acquisizione di beni immateriali<sup>91</sup>.

Il fenomeno inoltre assume rilevanza soprattutto sul piano della concorrenza, finendo per coinvolgere tutti gli attori della filiera: *dal produttore al consumatore*.

Del resto, come osservato da attenta dottrina "il processo competitivo reale, su cui si regge l'efficienza dinamica dei mercati, si articola su dimensioni più complesse: queste vanno dalla competizione individuale ("meritocratica") all'interno delle organizzazioni, alla competizione fra sistemi imprenditoriali coinvolgenti diverse imprese indipendenti legate da rapporti di cooperazione di tipo tecnico, merceologico o territoriale. Le caratteristiche tipiche dei prodotti, legate ai diversi livelli di

---

<sup>90</sup> Tutte le informazioni sul progetto indicato sono disponibili alla pagina web: <http://www.viticolturasostenibile.org>.

<sup>91</sup> G. CONTE, *L'impresa responsabile*, cit., p. 66.

produzione indicati, possono essere tutte rilevanti, nelle preferenze dei consumatori.”<sup>92</sup>

Sicché, la RSI si traduce sul piano del diritto nella elaborazione di norme: di organizzazione, di produzione e di relazione.

Sebbene il fenomeno della RSI sia certamente da ricondurre alla volontarietà delle singole imprese (*rectius* imprenditori), e più in particolare ad una matrice etica, questo non si identifica in una assenza di norme e di conseguenti effetti giuridici.

L’adesione ad una organizzazione (OP e OI), l’utilizzo di un segno distintivo, o più semplicemente il rispetto di un testo negoziale si traducono sempre nel rispetto di norme giuridiche con un certo grado di vincolatività, pur essendo esclusiva espressione della volontà negoziale di soggetti privati.

Nel contesto della filiera agroalimentare, il diritto europeo non si è limitato ad introdurre norme pubblicistiche per la promozione di uno sviluppo sostenibile, ma ha ripensato una serie di strumenti giuridici, di natura privatistica o semi-privatistica, come funzionali rispetto alla costruzione di un “agire responsabile”. Ciò, in ragione del ruolo che le imprese possono svolgere nella costruzione di una filiera sostenibile, poiché capaci di cogliere il dinamismo dei mercati e delle problematiche afferenti ai singoli comparti.

Sia beninteso, l’assenza di una norma di diritto positivo, come nel caso degli standard privati, non esclude quella regola dal fenomeno giuridico<sup>93</sup>, incontrando anche in quel caso un tipo di sanzione, sebbene di tipo reputazionale o fattuale.

È pur vero, tuttavia, che l’utilizzo degli strumenti presi in considerazione, (senza pretesa di esaustività) si pone, ad ogni modo, come un’occasione per la costruzione di un “agire responsabile” da parte degli attori della filiera, e più in particolare delle imprese di piccole e medie dimensioni, considerate solo relativamente e indirettamente, nel processo di “giuridicizzazione” della responsabilità sociale d’impresa nell’ordinamento europeo<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Così M. LIBERTINI, *op. cit.*, p. 469

<sup>93</sup> Come sollevato da più voci il fenomeno giuridico e la scienza giuridica non si esauriscono nello studio del diritto positivo, basti considerare il complesso delle norme della *lex mercatoria*. Sul punto v. G. CONTE, *op. cit.*, p. 47 ss.

<sup>94</sup> Non deve, difatti, trascurarsi come il fenomeno della RSI sia oggetto di sempre maggiore attenzione da parte dei legislatori nazionali e di quello europeo.

Gli esempi, nell’ordinamento europeo, sono molteplici si v. direttiva 2014/95/UE del

È, dunque, di estrema importanza che i modelli di RSI non si esauriscano in una mera dichiarazione di intenti ma trovino una risposta normativa capace di integrare le istanze sociali e ambientali in un numero sempre crescente di imprese; nonché di assicurare un'adeguata tutela sia in termini concorrenziali per gli operatori economici, che in termini di trasparenza e certezza delle informazioni per i consumatori, anche in considerazione del ruolo paradigmatico che questo tipo di regole possono avere nel mercato<sup>95</sup>.

---

Parlamento europeo e del consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni (*Gazz. uff.* L 330 del 15 novembre 2014, p. 1); reg. (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (*Gazz. uff.* L 317 del 9 dicembre 2019, p. 1); reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del reg. (UE) 2019/2088 (*Gazz. uff.* L 198 del 22 giugno 2020, p. 13).

Di estremo interesse risultano talune esperienze nazionali come quella francese, con la *Loi relative au devoir de vigilance*, 2017 e quella tedesca con la *Sorgfaltspflichtengesetz*, 2021, che hanno introdotto una legge orizzontale in materia di diligenza.

Inoltre, si segnala la proposta di direttiva della Commissione europea, v. COM (2022) 71 final, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, Bruxelles, 2022, finalizzata ad introdurre l'obbligo per le società di medie-grandi dimensioni di adottare modelli di *due diligence* per ridurre l'impatto ambientale negativo e garantire il rispetto dei diritti umani.

<sup>95</sup> Le buone prassi finiscono per influenzare le imprese, specie nelle attuali dinamiche di mercato, caratterizzate dalla presenza di un consumatore più consapevole e per certi aspetti più responsabilizzato.

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

RACHELE NATALI

## LE NUOVE FRONTIERE DELLA CONTRATTAZIONE DI FILIERA E DI DISTRETTO ALLA LUCE DEL PNRR

### ABSTRACT

Per affrontare le criticità della fase post pandemica, il Governo italiano, nella “Missione 2” del PNRR, ha deciso di valorizzare la contrattazione di filiera e di distretto.

Tale strumento di programmazione, adottando un approccio collettivo in grado di coinvolgere autorità pubbliche e attori del sistema privato, consente di produrre effetti diretti sul sistema agroalimentare, dando vita ad un modello di governance multilivello del cibo.

Il MIPAAF, con l’emanazione dei recenti Bandi, ha segnato l’inizio di una nuova fase per gli operatori della filiera, i quali, grazie ad investimenti ecologicamente orientati, diventano veri e propri promotori della transizione verso un sistema agroalimentare sostenibile.

*In order to face the post-pandemic period, the Italian government decided to improve Supply Chain contracts, in the “Mission 2” of the PNRR.*

*This tool, characterized by the adoption of a collective approach which involves public authorities and private system actors, can produce effects directly on the agri-food system, building a multi-level governance system.*

*Recently, the Ministry of Agriculture, through the issuing of tender notices and environmentally oriented investments, made supply chain operators the real promoters of the green transition.*



PAROLE CHIAVE: Contrattazione di filiera – Contrattazione di distretto – Distretti del cibo – *Governance* multilivello del cibo – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Politiche alimentari post pandemiche.

KEYWORDS: *Supply Chain Contracts* – *Green Transition* – *Multi-Level Governance of Food* – *Local Food Systems*.

SOMMARIO: 1. Il PNRR e gli interventi nel settore agricolo. – 2.1. Il ruolo strategico della contrattazione di filiera. – 2.2. Il V Bando per la contrattazione di filiera. – 2.3. La procedura di accesso e selezione. – 3.1. La contrattazione di distretto. – 3.2. L'evoluzione del fenomeno distrettuale: la “grande famiglia” dei distretti del cibo – 3.3. Il Primo bando per i distretti del cibo. – 4. Riflessioni conclusive.

1. In un momento storico in cui emergeva la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale, la pandemia da Covid-19 ha giocato il ruolo di catalizzatore, stimolando l'Unione europea ad accelerare il processo di transizione ecologica, avviato nel 2019<sup>1</sup>.

In un contesto già minacciato dalla scure dell'ormai inevitabile cambiamento climatico<sup>2</sup>, le Istituzioni europee, dovendo affrontare “un incubo nell'incubo”, hanno preso bruscamente coscienza della necessità di unificare e potenziare le strategie in atto<sup>3</sup>.

La conseguenza è stata quella di una vera e propria contaminazione verde del reg. (EU) 2021/241, istitutivo del *Recovery and Resilience Facility* (noto come Regolamento RRF).

In particolare, si è stabilito che buona parte della programmazione degli investimenti previsti dai Piani nazionali di ripresa e resilienza siano destinati al perseguimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione europea<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'11 dicembre 2019, la Commissione europea ha approvato il *Green Deal*, COM (2019) 604 final, contenente l'insieme delle strategie e delle iniziative politiche da adottare al fine di contrastare gli effetti del cambiamento climatico e migliorare il benessere e la salute dei cittadini, nonché delle generazioni future. Il *Green Deal*, mediante politiche dirette ad intervenire su clima, energia, agricoltura, industria, ambiente, oceani, trasporti, ricerca ed innovazione, persegue l'obiettivo di trasformare l'Unione europea, stimolando una crescita economica, giusta ed inclusiva, che sia totalmente dissociata dallo sfruttamento delle risorse naturali.

<sup>2</sup> M. Pathak, R. Slade, P.R. Shukla, J. Skea, R. Pichs-Madruga, D. Ürgel-Vorsatz, 2022: Technical Summary. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi:10.1017/9781009157926.002.

<sup>3</sup> Basti pensare agli atti che costituiscono base giuridica e contesto dei *recovery plans* nazionali e quelli derivanti dal processo di attuazione del *Green Deal*, pubblicati dopo la Pandemia come la Strategia sulla Biodiversità per il 2030 e la Strategia *Farm to Fork*, entrambe pubblicate a maggio 2020, così osserva F. ALBISINNI, *Rules responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri-Food Sector: EU and Italian perspectives*, in *Riv. dir. alim.*, anno XV, numero 1, Gennaio-Marzo 2021.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 18, comma 4°, lett. e) del reg. (EU) un minimo del 37% della spesa per gli investimenti e le riforme programmata nei PNRR deve essere posta a sostegno degli

Il PNRR elaborato dal nostro Governo individua 6 missioni, ossia sei ambiti di intervento tematici, nei quali sono suddivisi gli investimenti e le riforme proposte dall'Italia<sup>5</sup>.

Tra queste, la Missione 2, dedicata alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”<sup>6</sup>, si pone l'obiettivo principale di rendere il sistema italiano sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici nel lungo periodo, rafforzando le infrastrutture e la capacità di previsione dei fenomeni naturali e del loro impatto. La maggior parte degli investimenti pianificati nella suddetta missione mira a finanziare l'utilizzo di energie rinnovabili da parte delle industrie, così da incentivare il progressivo abbandono dei carbonfossili<sup>7</sup>. Parimenti, ingenti somme di denaro sono state destinate alla transizione digitale, con investimenti finalizzati a potenziare gli impianti di gestione dei rifiuti e le infrastrutture del settore energetico.

Per quanto riguarda il settore agro-alimentare, la Componente 1 “Economia circolare e agricoltura sostenibile” prevede un piano di investimenti<sup>8</sup> principalmente incentrato sulla riduzione dell'impatto ambientale della logistica, sull'implementazione dell'uso di energia solare da parte delle aziende e sull'ammodernamento dei macchinari agricoli.

A tali finanziamenti, si aggiungono le somme destinate dal fondo complementare<sup>9</sup> alla contrattazione di filiera e di distretto, valutata quale stru-

---

obbiettivi climatici; inoltre, la totalità degli investimenti previsti dal PNRR non deve arrecare danni significativi all'ambiente, come specificato dalla Comunicazione della Commissione COM (2021) 1054 final.

<sup>5</sup> Il Piano raggruppa i progetti di investimento in 16 componenti, a loro volta raggruppate in 6 missioni. La Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” prevede 4 componenti: C1) economia circolare e agricoltura sostenibile; C2) energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; C3) efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; C4) tutela del territorio e della risorsa idrica.

<sup>6</sup> Ad essa sono stati destinati 59,463 miliardi di euro, cui si aggiungono 12,40 miliardi di euro investiti in progetti aventi una “ricaduta green” provenienti dalle altre 5 missioni del PNRR. In pratica, un totale di 71,30 miliardi di euro.

<sup>7</sup> In sinergia con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNEC) e il *Clean Energy Package* (CEP) europeo.

<sup>8</sup> Per l'intera componente sono stati stanziati 5,27 miliardi di euro, di cui 2,80 miliardi per le misure relative all'agricoltura sostenibile.

<sup>9</sup> Il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge n. 101 del 2021, ha istituito il Fondo Complementare al PNRR con una dotazione complessiva di 30,6 miliardi di euro, per il quinquennio dal 2021 al 2026. Di tale cifra, 1,2 miliardi sono destinati a finanziare i contratti di Filiera e di Distretto per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo. In particolare, il 25% della somma è riservato «esclusivamente alle produzioni biologiche italiane ottenute conformemente alla normativa europea e a quella nazionale di settore». Tale scelta risulta in linea con l'obiettivo previsto dal *Green Deal* europeo di destinare almeno il 25% della superficie agricola dell'UE al regime biologico, entro il 2030.

mento in grado di garantire un miglioramento delle prestazioni ambientali e della competitività tra aziende agricole.

Invero, preme osservare come il piano di investimenti previsto dalla suddetta Missione risulti principalmente rivolto ai settori dell'energia e dell'innovazione. La contrattazione di filiera e di distretto, pertanto, rappresentano l'unico strumento di programmazione prescelto in grado di produrre effetti diretti sul sistema agroalimentare.

2.1. Istituiti con la legge finanziaria del 2003<sup>10</sup>, i contratti di filiera<sup>11</sup> costituiscono uno dei principali strumenti mediante cui l'Amministrazione fornisce sostegno alle politiche agroindustriali e coinvolge i diversi segmenti della filiera agroalimentare, in un ambito multiregionale, a partire dalla produzione agricola<sup>12</sup>.

In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una realtà imprenditoriale frammentata, popolata perlopiù da imprese di piccola dimensione e connotata da una scarsa cooperazione tra i diversi soggetti della filiera, il Governo ha deciso di investire un'importante somma del Fondo complementare in tale strumento negoziale, così da incentivare la collaborazione e l'integrazione fra gli operatori della filiera agroalimentare ed indirizzare la loro attività verso la transizione ecologica.

I contratti di filiera, infatti, costituiscono un esempio perfetto di collaborazione tra pubblico e privato nella realizzazione di interventi che implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico della Pubblica Amministrazione<sup>13</sup>.

Nello specifico, le parti coinvolte sono il Ministero delle politiche agricole, soggetto pubblico cui compete l'erogazione dei finanziamenti e parti private, cc.dd. imprese beneficiarie, cui compete la realizzazione di un programma di investimenti<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

<sup>11</sup> La nozione di contratto di filiera è connessa a quella di filiera agroalimentare, ricomprendente l'insieme delle fasi di produzione, di trasformazione, di commercializzazione e di distribuzione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, v. art. 1 d.m. 22 dicembre 2021.

<sup>12</sup> Cfr. M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, anno VI, numero 3, luglio-settembre 2012.

<sup>13</sup> La Commissione europea, con decisione del 10 dicembre 2008, C(2008) 7843 def., ha ritenuto il regime dei contratti di filiera e di distretto – e il sistema di aiuti di Stato ad esso sotteso – compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>14</sup> Cfr. M.C. D'ARIENZO, *Contratti di Filiera*, in *Rivista per la consulenza in agricoltura* n. 30/2018;

La fase prodromica alla stipula del contratto richiede che i soggetti della filiera agroalimentare e/o agroenergetica interessati ad accedere ai finanziamenti, sottoscrivano, dapprima, un accordo di filiera.

Tale accordo, oltre a conferire un mandato collettivo di rappresentanza speciale al soggetto deputato a interloquire con il MIPAAF, deve indicare il programma di investimenti, specificando gli obiettivi perseguiti, i tempi di realizzazione, i risultati previsti e gli obblighi reciprocamente assunti dai soggetti beneficiari<sup>15</sup>.

Emerge, dunque, una pregnante caratterizzazione – in senso associativo – della filiera stessa<sup>16</sup>: accanto al contraente pubblico, erogatore dei finanziamenti, assumono un ruolo preponderante i soggetti collettivi privati, nella cui azione di programmazione economica e finanziaria giace il futuro stesso dell'intera filiera agroalimentare<sup>17</sup>.

Siglato l'accordo, il soggetto proponente e il Ministero possono procedere alla stipulazione del contratto di filiera, al fine di realizzare un programma integrato a carattere interprofessionale, avente rilevanza nazionale.

2.2. Il 22 aprile 2022, il Ministero delle politiche agricole ha emanato il V bando<sup>18</sup> recante le caratteristiche, le modalità e le forme per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera e le modalità di erogazione delle agevolazioni previste dal fondo complementare al PNRR<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Nello specifico, l'Accordo deve contenere le seguenti informazioni: *a*) indicazione del Soggetto proponente/capofila; *b*) indicazione dei Soggetti beneficiari diretti ed eventuali di quelli indiretti e specificazione del ruolo di ognuno di essi all'interno della filiera; *c*) indicazione del rapporto sussistente tra i soggetti stessi su base associativa e/o contrattuale; *d*) durata dell'Accordo sottoscritto; *e*) attività e obiettivi che si intendono conseguire e descrizione dei risultati attesi, attraverso appropriati indicatori, anche individuati dal Soggetto proponente, coerenti con gli obiettivi stessi del Programma; *f*) mandato collettivo speciale con rappresentanza conferito dai Soggetti beneficiari al Soggetto proponente; *g*) impegno di ciascun partecipante all'Accordo a realizzare i singoli interventi e a rispettare gli obblighi che verranno posti a fronte della concessione degli aiuti; *h*) eventuali modalità operative in caso di subentro/integrazione dei Beneficiari indiretti; *i*) indicazione dei segmenti della filiera oggetto del Programma di interventi (almeno pari a 2) di cui uno è la promozione primaria;

<sup>16</sup> Cfr. M. IMBRENDA, *La nuova disciplina dei contratti del mercato agro-alimentare, in Contratto e Ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILLICO, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

<sup>17</sup> L'art. 5 del d.m. n. 0673777 del 22 dicembre 2021 indica tra i soggetti proponenti e beneficiari del contratto di filiera le società cooperative agricole e loro consorzi, i consorzi di imprese, le organizzazioni di produttori agricoli e le associazioni di organizzazione dei produttori.

<sup>18</sup> MIPAAF, Protocollo Interno n. 0182458 del 22.04.2022; d.m. n. 067377 del 22 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazz. uff.* del 14 marzo 2022.

<sup>19</sup> La dotazione è di 850 milioni di euro; i restanti 350 milioni del fondo complemen-

La prima parte del bando, oltre a fornire una serie di definizioni funzionali alla corretta applicazione dello stesso, specifica l'ammontare delle risorse disponibili, i requisiti di accesso dei soggetti beneficiari, le condizioni di ammissibilità dei programmi e/o dei progetti, nonché i termini e le modalità per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera e i criteri di valutazione dei programmi.

In linea con quanto stabilito dall'Unione europea in tema di investimenti sostenibili<sup>20</sup>, il bando sottolinea la necessaria natura ecosostenibile degli interventi programmati, i quali devono risultare conformi al principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente.

Un aspetto di fondamentale importanza è il carattere multiregionale del contratto di filiera, in base al quale gli interventi devono essere distribuiti sul territorio di due o più regioni o province autonome<sup>21</sup>.

In base a quanto specificato dal bando, possono accedere alle agevolazioni i contratti di filiera il cui importo complessivo degli investimenti ammissibili sia compreso tra i 4 e 50 milioni di euro. Tra questi, gran parte dei finanziamenti, concessi nella forma di contributo in conto capitale e/o finanziamento agevolato<sup>22</sup> e subordinati alla concessione di un finanziamento bancario, sono riservati agli investimenti in attivi materiali e immateriali connessi alla produzione agricola primaria, alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli. In particolare, la percentuale maggiore di investimenti è volta ad incentivare la partecipazione, da parte dei produttori agricoli, ai regimi di qualità e alle misure promozionali, nonché al settore della ricerca e dello sviluppo del settore agricolo.

2.3. Il V bando, a differenza del precedente<sup>23</sup>, prevede una procedura di valutazione comparativa, in linea con il I bando per il finanziamento dei contratti del cibo.

---

tare al PNRR sono riservati allo scorrimento della graduatoria del IV Bando dei contratti di filiera e di distretto indetto con d.m. n. 1192 dell'8 gennaio 2016.

<sup>20</sup> Art. 17, reg. (UE) n. 852/2020.

<sup>21</sup> L'importo totale dei costi ammissibili, riconducibile ad una sola regione, non può superare l'85% dei costi ammissibili del Contratto di Filiera.

<sup>22</sup> Per quanto riguarda la forma di finanziamento di Contributo in conto capitale, essa è fatta valere sul fondo complementare al Piano nazionale per la ripresa e resilienza, mentre il finanziamento agevolato sul Fondo rotativo per le imprese (Fri) gestito da Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>23</sup> Il IV Bando, d.m. n. 1192 dell'8 gennaio 2016 recante i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei Contratti di Filiera e di distretto, con le relative misure agevolative per la realizzazione dei programmi, prevedeva, invece, una procedura di valutazione a sportello.

La domanda di accesso alle agevolazioni deve essere presentata dal soggetto proponente alla Direzione generale del Ministero per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica entro il 23 maggio 2022.

La domanda deve essere corredata dal programma di contratto di filiera, contenente gli elementi e le informazioni relative alla totalità dei soggetti beneficiari coinvolti.

In particolare, il programma deve indicare i presupposti e gli obiettivi del contratto di filiera, gli investimenti e le spese ammissibili relative ai singoli interventi previsti, nonché le attività che si intendono perseguire per raggiungere i *target* indicati dall'Unione europea in relazione alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, all'uso sostenibile delle risorse idriche, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, nonché alla protezione e al ripristino della biodiversità degli ecosistemi<sup>24</sup>.

Particolare attenzione viene rivolta anche alle caratteristiche dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, i quali, oltre a dover essere regolarmente costituiti ed iscritti nel registro delle camere di commercio, devono trovarsi in una situazione economico-finanziaria solida<sup>25</sup>.

Una volta conclusa la fase istruttoria, effettuata dal Ministero con l'eventuale supporto di un gruppo di lavoro istituito *ad hoc*, una commissione appositamente nominata procede alla valutazione del Programma e dei Progetti, sulla base di un sistema di punteggi attribuito ai seguenti ambiti<sup>26</sup>: *i*) qualità dell'accordo di filiera e del programma di investimenti<sup>27</sup>; *ii*) idoneità dei progetti a conseguire gli obiettivi ambientali prefissati<sup>28</sup>; *iii*) requisiti specifici posseduti dai soggetti beneficiari in relazione al programma<sup>29</sup>.

I criteri e i parametri di valutazione utilizzati sono sia qualitativi sia quantitativi. In riferimento al primo ambito, vengono premiate le proposte che prevedono un coinvolgimento superiore al 50%, all'interno dell'accordo di filiera, delle aziende di produzione primaria. Inoltre, particolare rilevanza viene attribuita al numero di segmenti di filiera coinvolti e alla durata

---

<sup>24</sup> Art. 9 reg. (UE) n. 2020/852.

<sup>25</sup> In particolare, non devono essere in stato di fallimento, in liquidazione volontaria o sottoposti a procedure concorsuali.

<sup>26</sup> La soglia di punteggio complessiva che determina l'ammissibilità della proposta di Contratto di filiera è pari a 25/100. Tale soglia corrisponde alla somma del punteggio ottenuto per l'ambito di valutazione *i*) e del punteggio medio ottenuto dai Soggetti Beneficiari titolari dei Progetti costituenti il Programma per gli ambiti di valutazione *ii*), *iii*).

<sup>27</sup> Punteggio massimo 57, minimo 10.

<sup>28</sup> Punteggio massimo 27, minimo 10.

<sup>29</sup> Punteggio massimo 16, minimo 5.

complessiva degli impegni sottoscritti, nonché alla capacità del programma di sviluppare e valorizzare le specificità della filiera.

Per quanto riguarda la valutazione di idoneità dei progetti a conseguire gli obiettivi ambientali prefissati dall'Unione europea, il punteggio maggiore viene riservato ai programmi che destinano almeno il 15% degli investimenti, rispetto all'importo complessivo del progetto, al raggiungimento di tali *target*<sup>30</sup>.

Infine, in relazione ai requisiti specifici posseduti dai soggetti beneficiari, il bando premia l'adesione a sistemi di qualificazione del prodotto quali la certificazione biologica e il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata, nonché il possesso delle certificazioni EMAS o ISO 14001/ISO 22005<sup>31</sup>.

Terminata la valutazione, si procede alla pubblicazione della graduatoria sulla base dei punteggi conseguiti. Presentata la proposta definitiva di contratto di filiera e conclusa un'ulteriore istruttoria, il Ministero procede alla sottoscrizione del contratto vero e proprio con il soggetto proponente, dopodiché, la banca finanziatrice provvede a stipulare il contratto di finanziamento.

Si prevede che gli interventi debbano essere realizzati entro 4 anni dalla data di stipula del contratto di filiera e, comunque, non oltre il secondo trimestre del 2026<sup>32</sup>.

Per garantire la corretta esecuzione del programma di investimenti, il soggetto proponente, a partire dalla data di sottoscrizione del contratto, deve inviare al Ministero la documentazione attestante lo stato di avanzamento dei progetti con cadenza trimestrale. Inoltre, in ogni fase e stadio del procedimento, il Ministero può disporre controlli e ispezioni su tutti

---

<sup>30</sup> Il reg. (UE) 2020/852 indica all'art. 9 i sei obiettivi ambientali e, per ognuno, nei successivi articoli da 10 a 15, elenca le tipologie di interventi che perseguono il singolo obiettivo. Il Rapporto tra le risorse finanziarie (Rf) deve essere calcolato prendendo in considerazione l'importo degli investimenti che perseguono ogni singolo obiettivo ambientale, rispetto alla dotazione complessiva del Progetto di investimento.

<sup>31</sup> La registrazione EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) è uno strumento volontario di certificazione ambientale, rivolto ad aziende ed enti pubblici, gestito da un sistema comunitario di ecogestione e *audit*, denominato EMAS. Trattasi di una struttura istituzionalizzata di certificazione dei sistemi di gestione ambientale, finalizzata a razionalizzare l'organizzazione ambientale al fine di ottenere un miglioramento continuo delle prestazioni ecologiche. La certificazione volontaria ISO 14001 dimostra che l'organizzazione certificata ha un sistema di gestione adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività, e ne ricerca sistematicamente il miglioramento in modo coerente, efficace e soprattutto sostenibile; la UNI EN ISO 22005, invece, certifica il sistema di rintracciabilità nella filiera agroalimentare e mangimistica.

<sup>32</sup> Il soggetto beneficiario, tramite il Soggetto proponente, può chiedere una proroga per l'ultimazione degli interventi, ai sensi dell'art. 14 del Bando.



i soggetti beneficiari dei finanziamenti, con facoltà di accesso ai libri e alla documentazione contabile.

Infine, si stabilisce che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del Progetto o di sostanziale variazione dello stesso nonché di mancata realizzazione degli interventi previsti, il Ministero possa procedere alla revoca parziale o totale delle agevolazioni.

3.1. Il V bando, diversamente da quanto preannunciato, si occupa esclusivamente delle procedure per l'attuazione dei contratti di filiera, senza menzionare i contratti di distretto.

In riferimento a questi ultimi, si è stabilito<sup>33</sup> di procedere con lo scorrimento della graduatoria dei progetti già presentati nell'ambito del IV bando 2015-2020<sup>34</sup>, destinando a tal fine 350 milioni di euro.

Il contratto di distretto, similmente a quello di filiera, persegue lo scopo di favorire i processi di riorganizzazione delle relazioni tra i differenti soggetti delle filiere, stimolando la creazione di migliori relazioni di mercato e garantendo ricadute positive sulla produzione agricola.

Tuttavia, a differenza del primo, tale contratto non ha una vocazione multiregionale, operando perlopiù in un ambito territoriale ristretto che, per l'appunto, prende il nome di "distretto"<sup>35</sup>.

Per stipulare un contratto di distretto con il Ministero e accedere ai relativi finanziamenti, occorre, dapprima, che il distretto sia stato ufficialmente costituito. Dopodiché, i soggetti operanti nel suo territorio, per interloquire con il Ministero, devono sottoscrivere un accordo, mediante cui individuare il soggetto proponente, gli obiettivi, il programma di azione, i risultati attesi e gli obblighi reciprocamente assunti dai soggetti beneficiari.

Per quanto riguarda la nascita di un'area distrettuale, quale che sia la sua qualificazione, essa avviene principalmente sulla base di due diversi approcci.

Un primo approccio vede nell'amministrazione regionale l'istituzione preposta a individuare, all'interno del proprio territorio, le aree che posso-

---

<sup>33</sup> V. delibera del 15 febbraio 2022, n. 6, del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

<sup>34</sup> d.m. n. 1192 dell'8 gennaio 2016, pubblicato nella *Gazz. uff.*, Serie Generale n. 59 dell'11/03/2016.

<sup>35</sup> Per approfondimenti sull'origine del fenomeno, Cfr. F. ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa*, anno 6 n. 20, 2010; L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2013; V. CUFFARO, *I contratti di rete*, in *Riv. dir. alim.*, anno VII, numero 1, gennaio-marzo 2013.

no aspirare a diventare distretti agroalimentari. Tale processo costitutivo si muove seguendo una logica *top-down* che consta due fasi: la prima, condotta d'ufficio dall'amministrazione, ha l'obiettivo di individuare le aree potenzialmente idonee a diventare distretto; la seconda, invece, prevede l'avvio di un processo di consultazione dei territori precedentemente individuati, così da coinvolgerli nella successiva fase di candidatura.

Un secondo approccio per l'individuazione delle aree che aspirano a diventare distretti agroalimentari, cc.dd. *bottom-up*, vede protagonisti gli stessi territori che avanzano una candidatura spontanea alla Regione. Questa dovrà valutare l'effettiva corrispondenza dell'area territoriale ai criteri stabiliti dalla normativa di riferimento a seconda della tipologia distrettuale che si intende costituire.

Un' ulteriore modalità più innovativa, che si colloca a metà strada tra le prime due, cerca di ovviare alle difficoltà organizzative legate all'approccio *bottom-up* e al rischio di mancato coinvolgimento degli attori locali, tipico dell'approccio *top-down*.

In tal caso, dunque, l'amministrazione regionale sviluppa e guida un processo di *governance* basato su una costante consultazione e partecipazione, in tutte le fasi del processo, degli attori locali. Tale azione, di natura politico amministrativa, è volta ad incentivare i territori a prendere decisioni di sviluppo che scaturiscano dalla loro volontà. L'amministrazione, dunque, incoraggia e supporta tale processo di "autodeterminazione" territoriale offrendo il suo *know-how* e assicurando la compatibilità con le normative in atto e le opportunità offerte dal contesto istituzionale<sup>36</sup>.

Quale che sia l'approccio adottato, l'attuale normativa prevede che le Regioni e le Province autonome di appartenenza comunichino la nascita del distretto al MIPAAF, presso cui è stato istituito il registro nazionale dei distretti del cibo, macrocategoria in cui sono confluite le varie tipologie distrettuali presenti sul territorio italiano<sup>37</sup>.

3.2. Le politiche di distretto nascono a inizio millennio con l'obiettivo primario di incoraggiare imprese, cittadini, associazioni e istituzioni a collaborare per lo sviluppo territoriale locale.

---

<sup>36</sup> Così osservano S. FRANCO e B. PANCINO, *Il distretto biologico*, Franco Angeli ed., Milano, 2015.

<sup>37</sup> Al momento di stesura del presente articolo, l'elenco dei Distretti del Cibo presenti in Italia, aggiornato al 14 febbraio 2022 ne annovera 139, distribuiti lungo tutto il territorio italiano.

Con la legge di bilancio 2017, sulla scia dell'esperienza positiva dei distretti rurali e agroalimentari di qualità sorti con la normativa introdotta dai decreti di orientamento in agricoltura del 2001<sup>38</sup>, il legislatore ha deciso di rilanciare e rafforzare tali strumenti di programmazione e progettazione territoriale, introducendo il nuovo modello dei distretti del cibo. Invero, la pianificazione pluriennale di un sistema integrato di azioni caratterizzate da prossimità territoriale si è dimostrata in grado di garantire la sicurezza alimentare, la diminuzione dell'impatto ambientale delle produzioni, la riduzione degli sprechi e la salvaguardia del paesaggio rurale.

L'attuale formulazione dell'art. 13 annovera all'interno della macrocategoria dei distretti del cibo le varie realtà distrettuali già operanti sul territorio italiano.

I distretti rurali e i distretti agroalimentari di qualità rappresentano il primo esempio di organizzazione di sistemi locali e produttivi caratterizzati dalla presenza di attività agroalimentari, sviluppatisi in territori fortemente rurali, sia dal punto di vista paesaggistico sia socioeconomico.

I distretti rurali, in particolare, nacquero proprio con lo scopo di dar voce alle molteplici realtà contadine italiane che, lontane dai circuiti competitivi, potevano – e possono – fare affidamento soltanto su risorse endogene per innescare processi di sviluppo. Essi, infatti, riguardano sistemi produttivi connotati da un'identità storica e territoriale omogenea, in cui si producono beni o servizi specifici, espressione delle tradizioni locali e in cui attività agricole – e non – si integrano a vicenda<sup>39</sup>.

I distretti agroalimentari di qualità<sup>40</sup>, invece, si riferiscono ad aree produttive caratterizzate da una significativa presenza economica e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agro-alimentari, nonché da una o più produzioni certificate, tradizionali o tipiche<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001".

<sup>39</sup> Ne sono un esempio il Distretto rurale della Lunigiana, istituito con decreto n. 3601/2008, il distretto rurale vivaistico ornamentale di Pistoia, riconosciuto con decreto n. 5001/2006, il distretto rurale della Montagna Reatina costituito nel 2008, o il recentissimo distretto rurale della Barbagia.

<sup>40</sup> Ne sono un esempio il distretto agroalimentare di qualità dell'olio d'oliva d'Abruzzo, il distretto agroalimentare di qualità "Terre Federiciane" o ancora il distretto agroalimentare di qualità Po di Lombardia.

<sup>41</sup> In linea di massima, la definizione di distretto agro-alimentare corrisponde a quella di distretto industriale, in base alla quale si attribuisce lo stato di distretto ai territori in cui si incontra un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di dimensione medio-piccole, caratterizzate da una peculiare organizzazione del sistema produttivo e specializzate, v. art. 6 della legge n. 140 del 1999.

La norma, inoltre, riconosce varie tipologie di sistemi produttivi locali caratterizzati perlopiù da un'interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole alimentari oppure dalla significativa presenza di attività volte alla riqualificazione ambientale e sociale delle aree.

L'art. 13, infine, menziona i biodistretti e i distretti biologici, intesi come territori in cui agricoltori, trasformatori, associazioni di consumatori o enti locali hanno stipulato e sottoscritto protocolli per la diffusione del metodo biologico.

Tale tipologia distrettuale ha trovato una compiuta disciplina nella legge 9 marzo 2022, n. 23, recante "Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dall'acquacoltura con metodo biologico".

In particolare, la nuova normativa riconosce la possibilità di attribuire la qualifica di biodistretto e distretto biologico anche a quei sistemi produttivi locali a spiccata vocazione agricola, in cui assumono un ruolo significativo (all'interno di un territorio che può comprendere aree appartenenti a più comuni), la coltivazione, l'allevamento, la trasformazione e la preparazione alimentare di prodotti biologici.

Alle Regioni e alle Province autonome spetta il compito di individuare i nascenti distretti del cibo e darne comunicazione al MIPAAF, cosicché possano essere iscritti nel Registro Nazionale.

La presenza di un elenco costantemente aggiornato costituisce un'importante novità perché, oltre a consentire una mappatura delle realtà distrettuali presenti sul territorio italiano – aspetto di primaria importanza considerando che fino a poco tempo fa era quasi impossibile avere contezza del numero di distretti esistenti –, contribuisce ad aumentare la conoscibilità e fruibilità di tale strumento.

3.3. A febbraio 2020, poco prima che l'Italia si fermasse a causa del Covid-19, è stato emanato il I bando del distretto del cibo.

L'avviso prevede che la selezione dei programmi ammessi alle agevolazioni avvenga mediante una procedura di valutazione comparativa, in cui sono premiate la fattibilità tecnico-economica e l'immediata cantierabilità dei progetti di investimento<sup>42</sup>.

Il bando, nonostante il momento storico particolare in cui è venuto alla luce, nonché le difficoltà organizzative legate al periodo di *lockdown*,

---

<sup>42</sup> Le agevolazioni sono concesse nella forma di *Contributo in conto capitale*, secondo quanto stabilito dall'art. 7 del d.m. n. 7775 del 22 luglio 2019.

ha riscosso sin da subito un notevole successo, vedendo la partecipazione di venti programmi di investimento, presentati da altrettanti distretti provenienti da varie Regioni.

L'interesse generale dimostrato nei confronti di questo strumento di programmazione territoriale ha fatto sì che con la legge di bilancio per il 2022 siano stati stanziati ben 120 milioni di euro, cui deve aggiungersi la componente di investimenti privati, per un totale complessivo di 309 milioni<sup>43</sup>.

Preme osservare, tuttavia, che nonostante il bando si sia chiuso a giugno 2020, la procedura di contrattazione con il MIPAAF risulta ancora in corso<sup>44</sup>. Tale situazione di stallo, come sottolineato dai rappresentanti di alcune realtà distrettuali, non giova alle numerose imprese coinvolte le quali, a fronte di investimenti ormai programmati da quasi tre anni e progetti immediatamente cantierabili, sono ancora in attesa di ricevere i fondi<sup>45</sup>.

4. La pandemia di Covid-19 ha messo in luce i limiti e le problematiche di un sistema alimentare globalizzato, in cui l'estrema interconnessione tra realtà lontane – e spesso assai diverse tra loro – si riflette nella complessità delle odierne catene di approvvigionamento.

Se in passato il concetto di modernità andava di pari passo con quello di globalizzazione, nella fase post-pandemica si è assistito ad una vera e propria inversione di rotta: le restrizioni imposte dai numerosi *lockdown*, infatti, hanno fatto sì che persone e Istituzioni riscoprissero il valore della prossimità<sup>46</sup>.

Il Governo italiano, consapevole che la transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo che coinvolga le autori-

---

<sup>43</sup> Considerando che, inizialmente, le risorse messe a disposizione dal MIPAAF erano pari a 18 milioni di euro per i distretti del Cibo e 13 milioni di euro per il distretto Xylella, l'incremento è stato considerevole. La somma, infatti, non consentiva di coprire la totalità dei programmi, motivo per cui erano stati ammessi al finanziamento soltanto i primi dieci della graduatoria. I fondi attuali, invece, permettono di finanziare tutti e venti i Programmi.

<sup>44</sup> Sono state concesse tre proroghe del termine originario per garantire la massima partecipazione a tutte le imprese interessate allo strumento agevolativo, anche in ragione delle limitazioni agli spostamenti disposti per contenere la diffusione della Pandemia. Dopodiché il MIPAAF ha disposto una proroga ulteriore del termine di presentazione della proposta definitiva di Contratti di distretto dei Programmi ammessi all'agevolazione.

<sup>45</sup> È quanto emerso nel corso dell'audizione del dott. Angelo Barone, Presidente Rete C.I.B.O. in Sicilia, dinanzi alla XIII Commissione. L'intervento è reperibile presso il canale web della Camera dei deputati alla data del 7 ottobre 2021.

<sup>46</sup> Cfr. L. COSTATO, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza* e M. GIOIA, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19*, entrambi in *Riv. dir. alim.*, anno XV, numero 1, gennaio-marzo 2021.

tà pubbliche – a tutti i livelli di *governance* – e gli attori del settore privato, ha deciso di investire nella contrattazione di filiera e di distretto.

La prima, muovendosi in un'ottica multiregionale, la seconda, operando nella dimensione locale, costituiscono entrambe il risultato di una sinergia tra pubblico e privato volta a ottimizzare le risorse disponibili e valorizzare il territorio circostante.

In particolare, il fenomeno distrettuale, originandosi dal basso, rappresenta un modo efficace attraverso cui i piccoli comuni e gli attori in essi operanti possono creare un sistema economico locale che, legato ad una produzione tipica o alla qualità ambientale e paesaggistica dell'area, sia in grado di generare ricchezza, contrastare il fenomeno di spopolamento e incentivare nuove forme di turismo eno-gastronomico.

In una realtà rurale complessa come quella italiana, caratterizzata da aree estremamente diverse tra loro, sia per conformazione paesaggistico-territoriale sia storico-culturale, il sistema migliore di *governance* sembra proprio essere quello multilivello, in cui attori pubblici e privati, all'insegna del principio di sussidiarietà orizzontale, cooperano *dal* territorio, *per* il territorio.

---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO





GIANGIORGIO CASAROTTO

**LA PRELAZIONE AGRARIA (E I CONTRATTI AGRARI)  
NEL TRAMONTO DELLA CENTRALITÀ  
DELLA COLTIVAZIONE DIRETTA\***

ABSTRACT

La perdita della centralità della figura del coltivatore diretto e il tramonto della proprietà coltivatrice sono ormai attestati dall'un lato dallo svuotamento dei provvedimenti del *filone* normativo che allo sviluppo di quest'ultima era intitolato, ormai soppressi o indirizzati verso altre finalità (principalmente la promozione dell'imprenditorialità giovanile), dall'altro lato dall'accomunamento dell'imprenditore agricolo professionale al coltivatore diretto nell'applicazione delle agevolazioni tributarie e creditizie, un tempo privilegio esclusivo del secondo (e altresì del regime previdenziale),

---

\* Il presente lavoro riprende in ampia parte quanto già detto in precedenti scritti: *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 201 ss.; *L'estensione della prelazione agraria alle società: un'occasione perduta e problematiche irrisolte*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, 2014, vol. 1°, pp. 279; *La prelazione agraria: de iure condendo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 28 ss.; *Gli interventi pubblici sulle strutture produttive in applicazione della Costituzione e della normativa europea*, in corso di pubblicazione in *Trattato breve di dir. agr. it. e comunitario*, diretto da Costato, 4ª ediz.; *Due recenti provvedimenti in materia agraria: l'equiparazione dell'i.a.p. al coltivatore diretto nella disciplina dei contratti agrari e la modifica del termine per il pagamento del prezzo nella prelazione*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2021, p. 1424 ss. (chi fosse interessato può reperire tali scritti anche in [www.studiocasarotto.com](http://www.studiocasarotto.com)). Nel presente studio però la tematica che ora tratteremo (principalmente l'individuazione dei "nuovi" titolari del diritto di prelazione e della disciplina a ciascuno applicabile) è oggetto di riconsiderazione nella prospettiva globale che lo caratterizza (come da sua intitolazione) e ciò mi ha anzi alcune volte condotto a modificare in parte posizioni in precedenza esposte. Per una trattazione generale dell'istituto mi sia consentito il rinvio a CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, a cura di Costato, Germanò e Rook Basile, UTET, 2011, p. 477 ss.

a cui si affiancano l'estensione allo i.a.p. del diritto di prelazione e, nella disciplina dei contratti agrari, la sua equiparazione a quello.

Nel così rinnovato contesto, la figura del coltivatore diretto e il modello della proprietà coltivatrice non possono più fungere da catalizzatori per l'interpretazione e l'applicazione delle discipline sia dei contratti agrari e sia, in particolare, della prelazione, specie per quanto concerne i nuovi soggetti a cui quelle sono state via via estese – le società e l'i.a.p. – e a cui devono riconoscersi e garantirsi le peculiarità loro proprie. Ma analoghe considerazioni, col senno di poi, potevano e forse avrebbero dovuto fin già da prima farsi per le cooperative nella prelazione, e per i laureati e diplomati in scienze agrarie quanto alla loro equiparazione al coltivatore diretto nella legge n. 203 del 1982.

Ne consegue, specie ora nel mutato orizzonte, che regole specifiche originariamente ritagliate su misura per il coltivatore diretto – e così, in particolare, il requisito della capacità lavorativa, tipicamente caratterizzante la figura e contemporaneamente conformante la struttura produttiva rappresentata dalla proprietà coltivatrice – non potranno essere oggetto di forzature per riadattarle a realtà invece del tutto con esse incompatibili (anzitutto l'impresa associata e l'i.a.p.). Sono anzi proprio quelle regole che palesano ormai un anacronismo che le rende prive di logica giustificazione e che dovrebbero essere piuttosto oggetto di un radicale ripensamento anzitutto del legislatore e fors'anche risultando in parte censurabili in sede di verifica della loro coerenza, nel nuovo contesto, con i principi costituzionali di razionalità e parità di trattamento.

Quanto poi, in particolare, alla prelazione, unica sopravvissuta dal naufragio del filone dei provvedimenti per lo sviluppo della proprietà coltivatrice, che ne costituiva l'*humus* su cui era sorta e si era sviluppata e ne rappresentava la specifica finalità, spetta all'interprete conferirle una nuova identità, nell'attesa che un sempre più distratto legislatore dia una più consona riscritturazione all'ormai “nuova” prelazione.

*The loss of the centrality of the figure of the direct farmer and the decline of the cultivating property are now attested on the one hand by the emptying of the provisions of the regulatory vein that was entitled to the development of the latter, now suppressed or directed towards other purposes (mainly the promotion of youth entrepreneurship), on the other hand from the association of the professional agricultural entrepreneur to the direct farmer in the application of tax and credit facilities, once an exclusive privilege of*

*the second, which is flanked by the extension to the i.a.p. of the right of pre-emption and, in the discipline of agricultural contracts, its equation to this.*

*In this renewed context, the figure of the direct farmer and the company type of farmer property can no longer act as catalysts for the interpretation and application of the disciplines both of agricultural contracts and, in particular, of pre-emption, as for new subjects. to which those have been gradually extended – the companies and the i.a.p. – and to which they must recognize and guarantee their own peculiarities. But similar considerations, with hindsight, could and perhaps should have already been made for the cooperatives in the pre-emption and for the graduates in agricultural sciences as to their equation to the direct farmer in the legge n. 203/1982.*

*It follows, especially now in the changed horizon, that specific rules originally tailored to the direct farmer – and thus, in particular, with regard to the ever-present requirement of working capacity, typically characterizing the figure of the direct farmer and at the same time shaping the structure productive once dominant represented by the cultivating property – they cannot be forced to adapt them to reality instead of completely incompatible with them (first of all the associated company and the i.a.p.). Indeed, it is precisely those rules that now reveal an anachronism that renders them devoid of logical justification and that should rather be the subject of a radical rethinking, first of all by the legislator and perhaps even being partially censurable when verifying their coherence, in the new context with the constitutional principles of rationality and equal treatment.*

*As regards, in particular, the pre-emption, the only survivor from the sinking of the line of measures for the development of the cultivating property which constituted the humus on which it arose and developed and represented its specific purpose, it is up to the interpreter to give it a new identity, waiting for an increasingly distracted legislator to give a more appropriate rewriting to the now “new” pre-emption.*

PAROLE CHIAVE: Proprietà coltivatrice – Prelazione – Contratti agrari.

KEYWORDS: *Cultivating Property – Pre-emption – Agricultural Contracts.*

SOMMARIO: 1. Il diritto di prelazione nella sua configurazione originaria. – 2. L'entrata successiva di nuovi soggetti: le società di persone. – 3. (*Segue*): l'imprenditore agricolo professionale. – 4. Il tramonto della proprietà coltivatrice e la perdita di centralità del coltivatore diretto e loro conseguenze nella ricostruzione degli istituti. – 5. I lineamenti della "nuova" prelazione.

1. La prelazione agraria, è ben noto, ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento italiano all'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, in cui il diritto era conferito al coltivatore diretto, conduttore di quel medesimo fondo il cui acquisto il nuovo provvedimento mirava a realizzare, così collocandosi nell'ambito del *filone* normativo sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, che traeva la sua origine dal d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 (ratificato con legge 22 marzo 1950, n. 144) e che proprio la legge del 1965 riscattava dalla più angusta concezione della piccola proprietà contadina per aprirsi all'allora più moderna prospettiva della proprietà coltivatrice. Essa venne così ad affiancarsi ai già esistenti finanziamenti agevolati per l'acquisto di fondi sul mercato e alle agevolazioni tributarie, nonché agli interventi della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (istituita con il d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121, art. 9, il compito della quale era di provvedere all'acquisto dei terreni, alla loro eventuale lottizzazione ed alla rivendita a coltivatori diretti soli od associati in cooperativa e la cui operatività inizialmente era limitata a zone specifiche dell'Italia), e altresì all'azione degli Enti di sviluppo, i quali provvedevano all'acquisto di fondi, che poi – previa formazione di «efficienti unità produttive» (art. 12 della stessa legge n. 590/65) – cedevano a coltivatori diretti, con preferenza per quelli già insediati sui fondi medesimi.

Il diritto di prelazione, che già l'art. 8, comma 3°, legge n. 590 del 1965 attribuiva anche al partecipe all'impresa familiare coltivatrice, fu poi esteso dalla legge n. 817 del 1971 al proprietario confinante (art. 7, comma 2°), nonché alle cooperative agricole (art. 16), ben presto risultando l'istituto più significativo dell'intero complesso normativo sulla formazione della proprietà coltivatrice.

Quest'ultimo era così interamente incentrato sulla figura del coltivatore diretto, che all'epoca costituiva – con le discipline che su di essa gravitavano, i cui fulcri erano la disciplina dei rapporti agrari e quella appunto della formazione della proprietà coltivatrice – la tipologia di imprenditore individuale in agricoltura, più che dominante, addirittura unica (gli altri erano infatti semplicemente i «non coltivatori diretti», così già identificati nella legge 22 luglio 1966, n. 606 per la disciplina del con-

tratto di affitto<sup>1</sup>), che dall'un lato trovava corrispondenza in una realtà sociale ampiamente diffusa di aziende a base familiare, che erano ritenute il modello più confacente per lo sviluppo dell'agricoltura<sup>2</sup>, dall'altro lato un'ampia tutela da parte dei referenti politici all'epoca stabilmente dominanti, per il tramite dell'organizzazione professionale di categoria maggioritaria.

In quell'originario contesto la finalità specifica anche del diritto di prelazione era così la formazione di proprietà coltivatrice, attraverso l'acquisto del fondo già condotto in affitto, mezzadria, colonia o compartecipazione, nella prospettiva altresì del superamento della contrapposizione (che la disciplina dei contratti agrari si limitava invece a mediare) tra gli interessi dominicali e quelli di chi alla coltivazione dedica la propria iniziativa economica congiunta alla personale attività lavorativa, nella logica dell'accesso alla proprietà agraria da parte di chi il fondo lavora e nel riconoscimento del lavoro quale titolo per l'acquisizione della proprietà<sup>3</sup>. Tale indirizzo poteva invero vantare una base normativa costituzionalmente garantita, con riferimento all'art. 47, comma 2°, Cost., nonché ai precetti del «razionale sfruttamento del suolo» e dell'instaurazione di «equi rapporti sociali» e al *favor* per la piccola e media proprietà, posti dall'art. 44 Cost., ma già anche a mente della stessa prospettiva dell'art. 42 Cost. di «rendere [la proprietà] accessibile a tutti», che affianca il più generale vincolo della «funzione

---

<sup>1</sup> A «imprenditori non coltivatori» si faceva riferimento già nella legge 18 agosto 1948, n. 1140, mentre l'alternativa definizione di «affittuario capitalista», di stampo economico era ed è poco usata, facendo però capolino in Cass. 13 marzo 1987, n. 2610, che menziona un «affittuario cosiddetto 'capitalista', cioè non coltivatore diretto». V. anche lo scorcio storico di JANNARELLI, *Commento all'art. 1 del d.lg. n. 99/2004*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, *Commentario* a cura di L. Costato, in *Leggi civ. comm.*, 2004, p. 859 ss., nonché quello di GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, p. 121 s., che fa risalire la figura alla legge 15 luglio 1906, n. 383 sull'agricoltura meridionale.

<sup>2</sup> La prelazione, originariamente inserita nel d.d.l. n. 2416 del 1963, trovava diretta ispirazione nelle conclusioni della Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura del 1961, che nell'impresa familiare coltivatrice costituita su fondo in proprietà individuava il modello di struttura ideale per l'agricoltura italiana (per ulteriori riferimenti cfr. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato* diretto da Costato, Germanò e Rook Basile, I, cit., p. 484; sull'origine e caratteristiche originarie dell'istituto, cfr. *Ns. Profili sistematici della prelazione agraria*, in *Uno studio e due note in tema di prelazione agraria*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, II, p. 400 ss., *ivi* alla p. 408 s.

<sup>3</sup> Così, per la prelazione del conduttore, fu vero precursore dell'istituto BASSANELLI, *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, in *Atti del I Convegno internaz. di dir. agr.* (Firenze, 28 marzo – 2 aprile 1954), Milano, 1954, p. 601 ss., *ivi* alla p. 617.

sociale», sullo sfondo poi intravedendosi la tutela del lavoro dell'art. 35, comma 1°, tutte norme ricorrentemente richiamate anche dalla giurisprudenza.

Già però la prima estensione del diritto al proprietario confinante ha rappresentato una, sia pure contenuta, svolta nella logica della prelazione, che veniva a superare la dimensione meramente conservativa dell'azienda già esistente (rafforzata con l'acquisto della proprietà del fondo prima in affitto, mezzadria, ecc.), così distaccandosi dalle più ristrette logiche originarie della "terra a chi la lavora", per assumerne invece una di espansione territoriale e di ricomposizione fondiaria, con l'aggregazione e quindi l'accrescimento dimensionale dei fondi<sup>4</sup>, contrastante anche la frammentazione che contraddistingueva e indeboliva l'agricoltura italiana (male che peraltro non può dirsi neppure oggi del tutto sanato).

Anche la disciplina della prelazione era di conseguenza interamente ritagliata sulla figura del coltivatore diretto, che l'art. 31 della legge n. 590 del 1965 veniva a riproporre nei suoi elementi costitutivi di svolgimento di attività di coltivazione (ovvero di allevamento del bestiame) in modo personale e diretto, nonché nel rapporto tra forza lavoro richiesta per detta attività e capacità lavorativa del nucleo familiare.

Il requisito della capacità lavorativa opera anzi all'art. 8, comma 1°, della legge n. 590 del 1965 in una duplice funzione: dall'un lato (nella fase "di partenza"), come uno degli elementi tipicamente identificatori del coltivatore diretto quale soggetto destinatario del provvedimento, dall'altro lato, per il requisito specificamente posto, quale limite all'operatività dell'istituto quanto alla dimensione della proprietà fondiaria che l'esercitante la prelazione può aspirare a realizzare attraverso il diritto accordatogli, con la precisa finalità di garantire che la proprietà acquisita non venga a travalicare il limite tipologico dell'impresa diretto-coltivatrice (in una prospettiva quindi "di arrivo")<sup>5</sup>, ciò che avrebbe trasformato il coltivatore diretto in un imprenditore capitalista.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> La duplice funzione del requisito della capacità lavorativa è ben evidenziata da JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi in materia di prelazione agraria: la prelazione della cooperativa agricola* (nota a Cass. 13 gennaio 1986, n. 151), in *Foro it.*, 1986, I, c. 2553, ivi alla c. 2557: «ai fini dell'esercizio della prelazione è richiesto, come punto di partenza, che il beneficiario (in qualità di affittuario o di proprietario confinante) sia coltivatore diretto rispetto al fondo oggetto della prelazione (ed è questo il caso del concessionario)

Si può aggiungere che detto requisito “di arrivo”, mentre con riferimento alla originaria prelazione del solo conduttore aveva un ambito di operatività limitato, poiché questi acquisiva il fondo che coltivava e con riferimento al quale già necessariamente sussisteva il parametro della capacità lavorativa (raramente già possedendone altri in proprietà), ben diverso e più pregnante rilievo è venuto ad assumere con l'estensione del diritto al confinante, operata dall'art. 7, legge n. 817 del 1971, in cui si tratta appunto di acquisto di una superficie ulteriore rispetto a quella già in proprietà (e così anzitutto con riferimento al fondo a confine) e direttamente coltivata<sup>6</sup>.

Tutto ciò riconferma che il diritto di prelazione è istituito sorto come intrinsecamente specifico alla logica della coltivazione diretta e alla prospettiva della proprietà coltivatrice, ancorato a quella simbiosi tra impresa e proprietà, che il secondo binomio esso stesso esprime, per la quale l'elemento soggettivo viene a plasmare il contenuto del diritto proprietario a partire dall'oggetto di quello, cioè il fondo, conformandolo per quanto concerne anzitutto la dimensione, ma invero anche per le tecniche colturali e gli indirizzi produttivi, alle caratteristiche tipologiche della coltivazione diretta.

La disciplina della prelazione, *in primis* quanto al requisito della capacità lavorativa, si palesa così confezionata, come un abito su misura, sulla figura del coltivatore diretto e la formazione della proprietà coltivatrice, oltre che costituire la finalità dell'istituto – così come dell'intero filone che la concerne – è anche il *valore* che nella prospettiva così evidenziata ne ha indirizzato l'interpretazione e quindi l'applicazione.

Ma questa monoliticità valoriale e sistematica ha anche costituito un

---

ovvero al fondo confinante (ed è questa l'ipotesi appunto del proprietario confinante), ma è anche necessario, come punto di arrivo, che in riferimento a tutti i fondi a disposizione del soggetto (in proprietà o in enfiteusi), ivi compreso quello oggetto della prelazione, il soggetto possa in concreto atteggiarsi come coltivatore diretto e cioè fornire per lo svolgimento dell'attività agricola almeno un terzo della forza lavoro che serve per le normali necessità di coltivazione dei fondi presi in considerazione».

<sup>6</sup> Giova tuttavia considerare anche che – nei casi in cui il requisito non risulti già in partenza evidente – nella prassi giudiziale il riconoscimento o no della capacità lavorativa si presenta come altamente aleatorio, sostanzialmente dipendendo dalle scelte metodologiche del consulente nominato dal Giudice, non esistendo al riguardo indicazioni normative (e generalmente neppure il Giudice impartisce indicazioni operative precise, ciò che peraltro non farebbe che spostare il problema da un soggetto a un altro): v. al riguardo CASAROTTO, *La problematica identificazione della capacità lavorativa (e due questioni in tema di pagamento del prezzo del riscatto)* – *Commento a Corte d'appello di Venezia*, 3 novembre 2011, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 408 ss.

freno per l'evoluzione dell'istituto, che si è conservato per quasi quarant'anni sostanzialmente inalterato nei suoi lineamenti fondamentali, così come conferitigli dalle due richiamate leggi n. 590 del 1965 e n. 817 del 1971, rimanendo a lungo ampiamente insensibile alle innovazioni che hanno nel frattempo contraddistinto gli indirizzi agricoli sia europei, sia nazionali, in tale modo però sempre più palesando una non trascurabile arretratezza<sup>7</sup>.

Discrepanze con la sopra delineata prospettiva sorgevano peraltro già per il conferimento della prelazione alle società cooperative ad opera dall'art. 16, comma 5° della stessa legge n. 817 del 1971: se questo ampliamento invero corrispondeva al consolidato principio, per il quale l'appartenenza a una cooperativa non deve vanificare diritti che spetterebbero al socio individualmente, bensì tendenzialmente trasferirli al gruppo a cui il medesimo aderisce, ciò tuttavia non toglie che il riconoscimento a un ente collettivo del diritto di prelazione, ritagliato su un soggetto individuale con le sue specifiche caratteristiche, fin d'allora introduceva una prima frattura rispetto alla logica e all'impostazione originarie.

Con una considerazione sintetica di tale disciplina<sup>8</sup>, osserviamo che la "cooperativa agricola", che al comma 5° dell'art. 16, legge n. 817 del 1971 è indicata quale titolare del diritto di prelazione in modo del tutto generico, va identificata con la fattispecie del comma 1° del medesimo art. 16<sup>9</sup>, che menziona le «cooperative agricole di braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli ed altri coltivatori della terra», con questo valorizzando la composizione soggettiva della società (a cui segue la specificazione, di nuovo di ordine strutturale, che la conduzione associata dei terreni può venire attuata sia «con proprietà cooperativa a conduzione unita dei poderi sia con la divisione dei terreni tra i soci»). Risulta allora subito che del tutto estranea alla previsione è la qualificazione di "coltivatore diretto", con

---

<sup>7</sup> Sono considerazioni tratte da NS. *La prelazione agraria*, in *Trattato* diretto da Costato, Germanò e Rook Basile, I, cit., p. 483 ss. e riprese in *La prelazione agraria*: de iure condendo, cit., p. 30 ss.

<sup>8</sup> Cfr. *amplius* CASAROTTO, *L'estensione della prelazione agraria alle società*, cit., p. 279 ss., nonché ID., *La prelazione agraria*, in *Trattato* diretto da Costato, Germanò e Rook Basile, I, cit., p. 505 ss., nonché già ID., *La difficile prelazione delle società*, cit., alla p. 204 ss.; RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, II, p. 597 ss. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2004, I, p. 291 ss.; GERMANÒ, *Nuovo orientamento agricolo: la società agricola*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2004, I, p. 276 ss.; TAMPONI, *Società di persone e cooperativa agricola: un confronto sulla prelazione*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2005, I, p. 440 ss.

<sup>9</sup> Così anche JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2558.



il quale invece l'art. 8 della legge n. 590 del 1965, quanto al conduttore del fondo offerto in vendita, e l'art. 7, comma 2°, n. 2 della legge n. 817 del 1971, per il proprietario confinante, identificano il titolare e (come già evidenziato) protagonista assoluto della prelazione, che invece dalle norme in parola non viene specificamente richiamata né con riferimento ai soci, né (ci viene da aggiungere: ovviamente) con riferimento alla società. La cooperativa, ai fini della prelazione, deve infatti unicamente corrispondere ai requisiti del comma 1° dell'art. 16, legge n. 817 del 1971, ma non anche a quelli dell'art. 31 della legge n. 590 del 1965<sup>10</sup>, e così intanto per quanto

---

<sup>10</sup> Per queste precisazioni, v. già Cass. 18 giugno 1996, n. 5577 (in *Foro it.*, 1996, I, c. 3083, con nota di BELLANTUONO, *Cooperativa agricola e prelazione agraria*, e in *Giur. it.*, 1998, II, c. 940 con nota di VITI, *Cooperative e prelazione agraria*), così massimata: «Al fine di affermare la titolarità da parte di una cooperativa agricola ai sensi dell'art. 16, quinto comma, della legge 14 agosto 1971, n. 817 dei diritti di prelazione e di riscatto agrari, non è necessario accertare l'esistenza in capo ad essa del requisito soggettivo di coltivatore diretto, riferibile ad un soggetto-persona fisica, ma l'esistenza dei requisiti di cui al primo comma dell'art. 16 citato, e cioè che si tratti di cooperativa agricola di braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli e altri coltivatori della terra» (cfr. anche Cass. 2 marzo 2010, n. 4934). Rileva VITI, *op. cit.*, che tale sentenza «pone termine ad ogni ricerca di improbabili equiparazioni tra un'entità giuridica ed una persona fisica sul piano della riconduzione alla qualifica di coltivatore diretto». Nel senso accolto già RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale*, cit., p. 599. Ma l'antropomorfismo nella concezione della cooperativa nei confronti della qualificazione di coltivatore diretto è vizio inveterato (cfr., ad es., Cass. 20 dicembre 1986, n. 7796: «Nelle cooperative agricole si realizza (...) l'immedesimazione organica dei soci nella struttura giuridica e funzionale dell'ente, nel senso che l'attività imprenditoriale e la stessa qualifica di coltivatore diretto, ai fini dell'acquisizione dei corrispondenti benefici e diritti, sono riferiti alla società, la quale si giova del lavoro dei soci nella coltivazione dei fondi»). Critica siffatta impostazione anche CARROZZA, in *Commento all'art. 7 della l. 3.5.1982, n. 203*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, Padova, 1983, p. 24, richiamando «quella corrente dottrinale e soprattutto giurisprudenziale che, sulla base di affinità di fatto più che di solidi argomenti analogici, suole riconoscere la cooperativa composta di coltivatori diretti come un sol uomo, cioè come un coltivatore diretto individuale». Analogamente JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2557, contrappone alla concezione antropomorfa della società come coltivatore diretto (che dice «censurabile nella premessa e decisamente fuorviante nel risultato») la previsione dell'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203, sottolineando che l'«equiparazione ai coltivatori diretti» di cui a quella norma (anche per le cooperative di lavoratori agricoli e i gruppi di coltivatori diretti riuniti in forme associate) comporta un'equiparazione quanto al trattamento giuridico tra fattispecie distinte e non assimilabili ontologicamente. Nel senso criticato anche CARMIGNANI, *Le società agricole*, in *Trattato* diretto da Costato, Germanò e Rook Basile, I, cit., p. 242 s., che in considerazione della concessione del diritto di prelazione alle società di persone (impropriamente) riconosce alle medesime la qualifica di coltivatore diretto.

concerne la capacità lavorativa “di partenza”, che rimane così estranea alla fattispecie<sup>11</sup>.

Ma anche il requisito relativo a quella “di arrivo”, specificamente posto dal comma 1° dell’art. 8, palesa subito la sua estraneità rispetto alla società cooperativa, non solo (come invero in generale prospettiva) per il suo stesso riferimento a una capacità lavorativa personale e familiare, già di per sé quindi configurabile solo per la persona fisica, ma altresì per la stessa naturale mutevolezza della compagine sociale della cooperativa, vigendo il principio della “porta aperta”<sup>12</sup>, ciò che *a priori* neppure consente di individuare una struttura, con un relativo carattere di stabilità (come invece si può dire per la famiglia coltivatrice), a cui ancorare con logico fondamento il computo della forza lavoro disponibile nella specifica prospettiva in parola, di delimitazione della superficie che il titolare della prelazione può acquisire.

Per altro, e anzi prioritario verso, si deve aggiungere che poiché (come già evidenziato) funzione specifica del requisito è quella di garantire che attraverso l’esercizio della prelazione si formi una proprietà coltivatrice rispondente ai tratti tipologici della coltivazione diretta, già in radice nulla ha evidentemente con ciò a vedere la proprietà che si forma in capo alla cooperativa.

Sulla specifica questione si rinviene una risalente sentenza della Cassazione<sup>13</sup>, che conferma la sentenza di appello che aveva fatto applicazione del requisito della capacità lavorativa “finale”, approvandone il riferimento alla forza lavoro messa a disposizione dai soci della cooperativa, ma nel ricorso l’applicabilità di per sé del medesimo non era stata neppure specificamente contestata, facendosi solo questione dei criteri con cui quello

---

<sup>11</sup> JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi*, cit., c. 2557, ribadisce la necessità che la componente societaria della cooperativa si identifichi con quella prevista dall’art. 16 e specifica che l’espressa estensione della prelazione alle cooperative agricole ai sensi del 5° comma dell’art. 16 legge n. 817 del 1971 rende del tutto superfluo l’interrogarsi circa la necessità che anche le cooperative agricole rivestano la qualifica (di partenza) di coltivatori diretti, laddove invece è fondamentale verificare in che senso la cooperativa è *agricola* ai sensi dell’art. 16, legge n. 817 del 1971. Nel senso accolto anche TATARANO, *L’impresa cooperativa*, in *Trat. di dir. civ. e comm.*, già dir. da Cicu-Messineo, cont. da Mengoni, XXX, t. 3°, Milano, 2002, p. 149 ss.

<sup>12</sup> Sul principio della porta aperta inteso come attitudine della cooperativa ad allargare la propria base personale al fine di ottimizzazione dell’attività, v. CHIEFFI, *Commento all’art. 2528*, in G. PRESTI (a cura di), *Società cooperative*, in *Commentario alla riforma delle società*, diretto da Marchetti-Bianchi-Ghezzi-Notari, Artt. 2511-2548, Milano, 2007, p. 242 ss.

<sup>13</sup> Cass. 13 gennaio 1986, n. 151.

era stato attuato, ciò che quindi sminuisce la rilevanza della pronuncia. In realtà i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da cooperative sono pochissimi, potendosi le sentenze contare sulle dita delle mani, così che la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa ed anche l'attenzione della dottrina è rimasta piuttosto limitata<sup>14</sup>, e non si è quindi neppure avvertita l'originalità della fattispecie rispetto ai fondamenti dell'istituto, derivante dall'allontanamento della tradizionale figura del coltivatore diretto, così come cristallizzata all'art. 31, legge n. 590 del 1965.

2. Da un altrimenti inevitabile declino la prelazione ha cercato di riscattarsi a partire dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 – siamo quindi già ormai a quasi quarant'anni dalla norma originaria<sup>15</sup> – aprendosi, per un verso, all'impresa associata e poi, per altro verso (ma ciò a considerevole distanza temporale, con l'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016, n. 154), alla figura imprenditoriale, caratterizzata da specifici requisiti di professionalità, rappresentata dall'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.), che peraltro già con il d.lgs. n. 99 del 2004 stava conquistando la posizione centrale nella panoramica agraristica.

Ma in questa evoluzione l'istituto è rimasto in buona misura a metà del guado, senza un adeguamento della disciplina ai nuovi soggetti, e anche la sua interpretazione è proseguita con i vecchi occhiali della coltivazione diretta e della proprietà coltivatrice, in particolare per quanto concerne il requisito della capacità lavorativa, nella duplice prospettiva sopra evidenziata, nonché quanto al risultato finale.

Con l'art. 2, comma 3° del d.lgs. n. 99 del 2004 il legislatore ha così disposto un'ulteriore e rilevante estensione del diritto di prelazione, attri-

---

<sup>14</sup> Una nuova disposizione per la prelazione delle cooperative è stata posta dall'art. 7-ter della legge 11 agosto 2014, n. 116, con specifico riferimento alle società cooperative di cui all'art. 1, comma 2°, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, alla condizione che la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui agli articoli 2188 e seguenti del codice civile, ma è norma che non sembra neppure in grado di trovare spazio di applicazione – v. CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 37 ss. – mentre, ai fini specifici del nostro attuale discorso sulla portata delle innovazioni legislative, possono anche per essa valere le considerazioni che avanti svolgiamo con riguardo alle società di persone.

<sup>15</sup> L'“invecchiamento” della prelazione è stato da noi ripetutamente evidenziato e così, più di recente, nel nostro *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 28; analoghe riflessioni si rinvergono in JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 143.

buendolo alle società agricole di persone, ma lo ha legato al requisito che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto (richiedendosi altresì che questa risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile).

La nuova disposizione si colloca nell'ambito di un decreto con il quale si era messa parzialmente mano alle qualificazioni soggettive, da un verso dandosi ampio spazio alla società agricola e, per altro verso, introducendosi la figura dell'imprenditore agricolo professionale, che andava a sostituirsi a quella dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Sicuramente in questo contesto l'attribuzione della prelazione alle società di persone corrispondeva alla più ampia prospettiva legislativa di incrementare le forme associative in agricoltura, ma il suo ancoraggio alla coltivazione diretta, attraverso la qualificazione richiesta a quantomeno la metà dei soci, ha creato una commistione tra due discipline che sono invece alternative, a ragione delle diverse realtà delle fattispecie regolate – dall'una parte un'impresa individuale a base familiare, dall'altra una invece collettiva – così generando non pochi problemi e incertezze, e anzi alla fine palesi incongruenze, anche se pure in questo caso deve constatarsi che i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da società sono ancora in numero limitato e pertanto nuovamente la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa<sup>16</sup>.

Invero incerta si manifesta la stessa individuazione di chi sia questo *socio coltivatore diretto*, per il quale sembrerebbe obbligato il riferimento alla fattispecie dell'art. 31, legge n. 590 del 1965, in cui però il soggetto identificato è il titolare dell'azienda e quindi, almeno di regola, l'imprenditore (ma, come noto, tale identificazione della fattispecie dell'art. 31 – così come del resto già ritenuto per l'art. 1647 cod. civ. – con quella di imprenditore, specificatamente piccolo imprenditore ai sensi dell'art. 2083 cod. civ., non è incontestata<sup>17</sup>), mentre il socio qualificato non può propriamente dirsi tale, in particolare non essendo lui il titolare dell'impresa, bensì la

---

<sup>16</sup> Tali problematiche sono state già da noi considerate nel nostro *L'estensione della prelazione agraria alle società*, cit., p. 284 ss., a cui ampiamente attingeremo nella formulazione delle annotazioni che seguono.

<sup>17</sup> Cfr. Cass. 27 luglio 1981, n. 4812, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 267; Cass. Sez. un., 1° settembre 1999, n. 616, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 55, con nota di F. ALBISINNI, *Per le sezioni unite, l'impresa agricola è impresa per il mercato, ma l'agricoltura non è solo impresa*. Parlando di "lettura minimalista" dell'art. 31 sembra condividere tale impostazione anche JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 153 ss., in part. p. 157. Per la ricostruzione del relativo dibattito si veda ancora JANNARELLI, *Commento all'art. 1*, cit., p. 859 ss.

società<sup>18</sup>. Ma è considerazione che il principio di trasparenza delle società di persone potrebbe forse (se non altro dal profilo teorico) consentire di superare<sup>19</sup>, anche se nella fattispecie in esame tale metodo di lettura rinverrebbe quale fenomeno sottostante alla struttura societaria non già una pluralità di coltivatori diretti, come quella tesi presuppone, bensì solo alcuni tali (la metà richiesta), mentre gli altri sarebbero o soggetti diversamente attivi nell'attività societaria, ovvero soci di solo capitale, con l'immediata

---

<sup>18</sup> Il riferimento della qualifica al socio di una società di persone non costituisce peraltro certo una unicità, ad es. rinvenendosi (oltre che al comma 4-*bis* del medesimo art. 2 d.lgs. n. 99 del 2004, sul quale ritorneremo fra breve sempre in nota, e all'art. 7-*ter* della legge n. 116 del 2014, di cui alla precedente nota 15) già all'art. 9 del d.lgs. n. 228 del 2002 («soci di società di persone (...) in possesso della qualifica di coltivatore diretto») e ancor prima all'art. 7 della legge n. 203/1982, ai fini dell'equiparazione al coltivatore diretto («gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate»).

<sup>19</sup> È noto l'ampio dibattito sviluppatosi in dottrina su questo argomento, correlato alla tematica relativa all'autonomia soggettiva della società di persone (su cui v. già W. BIGIAMI, *Sulla qualità d'imprenditore del socio illimitatamente responsabile*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, 11, p. 296 ss.) per il quale richiamiamo F. GALGANO, *Diritto commerciale* (edizione compatta). *L'imprenditore – le società*, 4<sup>a</sup> ediz., Bologna, 2005, p. 109 («Nella figura del socio di società di persone si riproduce, in tal modo, la figura dell'imprenditore: il contratto di società di persone si presenta come il vincolo contrattuale che unisce fra loro più imprenditori i quali esercitano collettivamente, anziché individualmente, una medesima impresa. La differenza fra impresa individuale e impresa sociale in forma di società di persone è, sotto questo aspetto, nel fatto che la seconda fa capo a più imprenditori anziché ad un solo imprenditore»); ID., *Le società in genere. Le società di persone*, in *Tratt. di dir. civ. e comm.*, già diretto da Cicu e Messineo e continuato da Mengoni, 2<sup>a</sup> ediz., Milano, 1982, p. 401 ss.; ID., *Il socio illimitatamente responsabile è, dunque, imprenditore*, in *Contr. impr.*, 2000, p. 607 ss.; RAGUSA MAGGIORE, *Trattato delle società*, I, *Le società in generale. Le società di persone*, Padova, 2000, p. 119 s. (a p. 120 s.: «Ci troviamo perciò dinanzi alla presenza di imprenditori, che per comodità di disciplina devono essere definiti coimprenditori e ad essi è imputabile l'impresa comune, che per semplicità ed astrazione di linguaggio viene definita società, ma imprenditori o meglio coimprenditori sono i suoi soci nei quali si fissa la disciplina dell'impresa e tutti sono soggetti alle intere conseguenze della disciplina, a meno di puntualizzare l'imputazione dell'impresa soltanto in alcuni di essi», talché quando alcuni soggetti agiscono assieme in società, senza che la società acquisti personalità giuridica, unica tecnica sintetizzante, si ha comunione d'impresa [commerciale]); COTTINO-WEIGMANN, *Le società di persone*, in COTTINO-SARALE-WEIGMANN, *Società di persone e consorzi*, in *Tratt. di dir. comm.*, diretto da Cottino, III, Padova, 2004, p. 137 s., CORSI, *Diritto dell'impresa*, 2<sup>a</sup> ediz., Milano, 2003, p. 104 ss. *Adde* ROOK BASILE, *Commento all'art. 2 del d.lg. 29 marzo 2004, n. 99*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, fasc. 4, pp. 871 ss.; S. CARMIGNANI, *Le società in agricoltura*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2009, 597 e ID., *La società in agricoltura*, Milano, 1999. *Adde*, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali, M. CIAN, *Note tra la nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale (I.A.P.) e le categorie del diritto commerciale*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 76.

conseguenza che l'organizzazione aziendale, secondo la stessa configurazione normativa, non corrisponde a quella propria dell'impresa diretto-coltivatrice. Contemporaneamente, per il fatto che la disposizione attribuisce il diritto di prelazione alla società e non ai soci personalmente, la prima assume una posizione preponderante, ciò che pure contribuisce a oscurare in consistente misura la stessa prospettiva della trasparenza<sup>20</sup>, che alla fine nel d.lgs. n. 99 del 2004 risulta rimpiazzata da quella della *referibilità* alla società di *qualifiche*, o più puntualmente di attribuzione di *diritti individuali*, che già sarebbero stati dei soci personalmente, ed anzi ormai di anche solo *alcuni* di questi<sup>21</sup>, e ciò deve riconoscersi anche per la prelazione.

Ma – al di là di questi profili qualificatori – anche per la prelazione delle società la questione principale concerne la riferibilità ai soci qualificati del requisito della capacità lavorativa posto dall'art. 31, legge n. 590 del 1965, non rinvenendosi la già sopra evidenziata interconnessione, che ne costituisce l'indefettibile logica, tra elementi soggettivi e componenti oggettive, così come tipicamente conformanti l'impresa diretto-coltivatrice. Il socio infatti non solo (come già evidenziato) non ha un'azienda sua propria a cui fare riferimento, ma neppure può vantare un qualche personale diritto rispetto al fondo coltivato, necessariamente in affitto alla società, ovvero in proprietà della medesima<sup>22</sup>, così che nessuna determinazione può neppure personalmente assumere in ordine al medesimo e alla sua conduzione (al limite, nella stessa società semplice il socio qualificante potrebbe, forse<sup>23</sup>, anche essere un socio d'opera non amministratore), essendo così assente il tipico legame giuridico e funzionale tra il fondo e il suo coltivatore, su cui si fonda il requisito relazionale della capacità lavorativa. Ne consegue che il riferimento di questo al socio "coltivatore diretto" non trova l'indispen-

---

<sup>20</sup> Per questi profili v. *amplius* CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 222 ss.

<sup>21</sup> E così, parallelamente, sono ora le società agricole (sia di persone, sia di capitali o cooperative) ad essere ammesse ad usufruire delle agevolazioni tributarie e fiscali spettanti alle «persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto», dall'un versante perché i soggetti considerati sono i.a.p. (e le stesse società sono «considerate imprenditori agricoli professionali» – art. 1, comma 3°, d.lgs. n. 99 del 2004), dall'altro versante perché i medesimi sono coltivatori diretti (art. 2, commi 4° e 4° *bis*): così già CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 228 s.

<sup>22</sup> Altrimenti essendo esclusa in partenza la riconoscibilità stessa del diritto di prelazione.

<sup>23</sup> Il dubbio potrebbe infatti introdursi alla luce della logica che, sia pure nel diverso contesto dell'i.a.p., è posta dall'art. 1, comma 3°, lett. *a* del d.lgs. n. 99 del 2004, ma sminuisce tale considerazione e riconosce che anche un socio non amministratore possa acquisire la qualità di i.a.p. M. CIAN, *Note sui rapporti*, cit., p. 92 s.

sabile corrispondenza in una realtà aziendale diretto-coltivatrice, a cui la norma in esame sembrerebbe invece (quantomeno nella lettura che le stiamo al momento dando, legata alla fattispecie dell'art. 31) voler mantenere l'attribuzione della prelazione.

Dal profilo della fattualità, si deve altresì aggiungere che la capacità lavorativa, essendo necessariamente commisurata a tutti i terreni di cui dispone il soggetto a cui la prelazione viene riconosciuta, cioè la società – che sono appunto quelli su cui si svolge l'attività dei soci in parola, incontestabile essendo che la qualifica debba fare riferimento a questi terreni e non possa essere acquisita altrove<sup>24</sup> – nella prospettiva di condizione per il riconoscimento del diritto preferenziale riporta la società, di cui alla norma, alle medesime condizioni dimensionali di una che fosse invece composta da quella sola metà data dai soci coltivatori che forniscono la forza lavorativa che entra nel computo, ma questo allora immediatamente vanifica lo stesso criterio della sufficienza della presenza anche solo parziale di soci qualificati: non potendosi seriamente ritenere che la norma voglia, nello specifico, solo «perdonare» la presenza di metà soci non coltivatori, tanto sarebbe stato allora senz'altro riconoscere la prelazione alla sola società composta *interamente* da coltivatori diretti, parallelamente a quanto prevede, in tema di contratti agrari, l'art. 7, comma 1°, legge n. 203 del 1982 («*gruppi di coltivatori diretti*, riuniti in forme associate, che si propongono ed attuano la *coltivazione diretta dei fondi*»), che *equipara* la società al coltivatore diretto al fine dell'applicazione della disciplina del contratto di affitto a coltivatore diretto e in cui, sia pure in forma collettivizzata, l'equilibrio tra l'elemento soggettivo e quello oggettivo è conservato<sup>25</sup>. Ma il fatto stesso che la disposizione in esame si limiti a richiedere la presenza di solo una metà di soci qualificati delinea una prospettiva più espansiva, che però l'applicazione del parametro della capacità lavorativa verrebbe immediatamente a frustrare: la contraddizione è evidente.

Si può anzi aggiungere che ai fini della prelazione la situazione della società in parola risulterebbe addirittura peggiorativa rispetto all'ipotesi in cui i soci qualificati, in luogo di formalizzare il rapporto societario (con re-

---

<sup>24</sup> Ulteriore problematica sorgerebbe poi anzi qualora il socio qualificato, accanto all'attività svolta nella società, ne avesse altra, agricola o no, a quella parallela.

<sup>25</sup> Con la conseguenza anche che la società titolare del diritto di prelazione non è neppure necessariamente parte di un contratto di affitto qualificabile come a coltivatore diretto, a cui solo fa invece di per sé riferimento il comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965.

lativa regolare iscrizione al registro delle imprese), si fossero ritrovati nella (più primordiale) situazione di contitolari del medesimo contratto di affitto, disciplinata dall'art. 8, comma 9°, legge n. 590 del 1965 quale ipotesi di esercizio congiunto della prelazione (o, per altro verso, di contitolari e coltivatori del fondo a confine con quello offerto in vendita), nella quale (per testuale previsione) viene in considerazione la forza lavoro familiare, che si deve all'opposto riconoscere non possa trovare spazio nell'ipotesi della società nella prospettiva di incrementare la forza lavoro del singolo socio coltivatore con l'apporto di quella della sua famiglia<sup>26</sup>.

Per superare le contraddizioni e contemporaneamente valorizzare, anche ai fini della prelazione, il *favor* per l'imprenditorialità agricola associata proprio del d.lgs. n. 99 del 2004, sarebbe allora necessario riconoscere che il socio "coltivatore diretto" di cui alla norma in esame non è il soggetto identificato dall'art. 31, legge n. 203 del 1982, non solo perché già in partenza neppure lo può essere, per la stessa carenza del requisito dell'imprenditorialità, proprio invece di tale ultima disposizione (argomento peraltro valevole solo per chi accetti tale ultima specificazione), ma anche – e anzitutto – per l'inapplicabilità a lui del requisito della capacità lavorativa, secondo le conclusioni a cui siamo pervenuti (il riferimento è, al momento, sempre a quella "di partenza", relativa al titolare del diritto)<sup>27</sup>. Del re-

---

<sup>26</sup> L'incompatibilità dell'impresa familiare con la disciplina societaria è confermata da Cass., Sez. un., 6 novembre 2014, n. 23676, seguita da Cass. 13 ottobre 2015, n. 20552. Peraltro l'art. 9 del d.lgs. n. 228 del 2001, però ai soli fini previdenziali, prevede che il socio ai fini del raggiungimento del fabbisogno lavorativo prescritto dalle norme del settore (art. 2 della legge n. 1047 del 1957 e artt. 2 e 3 della legge n. 9 del 1963) possa computare anche l'apporto delle unità lavorative attive iscritte nel rispettivo nucleo familiare. La possibilità di computare anche il lavoro dei familiari è riconosciuta – sia pure dubitativamente – da RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agri professionale*, cit., p. 611.

<sup>27</sup> RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale*, cit., ritiene invece la disposizione dell'art. 31 senz'altro inapplicabile al di là della legge n. 590 del 1965, con la conseguenza di fare riferimento per l'individuazione del coltivatore diretto socio direttamente all'art. 2083 cod. civ., identificando la relativa fattispecie in quella direttamente prevista da detta norma in via generale, tesi che corrobora con l'aggancio all'art. 2 della qualifica all'iscrizione nel registro delle imprese, attraverso anche un'analisi della normativa relativa a quest'ultimo (nello stesso senso MATTEOLI, *La prelazione della società agricola di persone*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 186). Ma alla conclusione che il legislatore abbia fatto senz'altro riferimento alla figura imprenditoriale (quale essa sia, quella dell'art. 3, ovvero quella dell'art. 2083), tratta dalla richiesta del comma 3° dell'art. 2 della qualifica «come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese» e così riferita al socio personalmente, come sembrerebbe fare l'A., si può contrapporre che la specificazione deve leggersi concernere non un'ipotetica iscrizione del socio, bensì quella della stessa società, risultando qualificante solo per questa.



sto anche in altre ipotesi l'uso della definizione di "coltivatore diretto" è senz'altro irriducibile alla qualifica imprenditoriale, nonché incompatibile con l'applicazione del requisito della capacità lavorativa e così quando è riferita a un compartecipe familiare, come nella disciplina del concorso tra più confinanti esercitanti la prelazione, posta dall'art. 7, d.lgs. n. 228 del 2001, che prende in considerazione quale criterio preferenziale la "presenza come partecipi nelle rispettive famiglie di coltivatori diretti", ciò che quantomeno testimonia della polivalenza dell'espressione<sup>28</sup>.

Emergerebbe così un *coltivatore diretto* quale soggetto che svolge un'attività caratterizzata unicamente dalla personale dedizione all'attività di coltivazione, con prestazione anche di attività manuale, svolta nell'ambito della società, slegata però dai parametri quantitativi, in una prospettiva professionalmente qualificante che ormai si allontana dal "vero" coltivatore diretto dell'art. 31, legge n. 590 del 1965 e si avvicina piuttosto a quella dell'imprenditore agricolo professionale<sup>29</sup>, che sempre il d.lgs. n. 99 del 2004 è

---

<sup>28</sup> Analoghe considerazioni, in altro ambito, possono ripetersi con riferimento all'art. 49, comma 4°, legge n. 203 del 1982. L'improprio ricorso alla qualifica di "coltivatore diretto" giunge poi all'assurdo con il comma 4-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004, introdotto dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, art. 2.3, lett. *b*), che – in un impossibile parallelismo con l'i.a.p. amministratore di società di capitali di cui all'art. 1, comma 3°, norma richiamata dal comma 4° dell'art. 2, a cui a sua volta fa rinvio il comma 4-*bis*, che evidentemente ha abbagliato il poco accorto legislatore – ipotizza delle «società agricole di capitali con almeno un *amministratore coltivatore diretto*», che deve essere *iscritto nella relativa gestione previdenziale e assistenziale*: posto che non può certo trattarsi di un soggetto che sia coltivatore diretto perché gestisca una propria azienda e che a *part-time* si diletta ad amministrare società di capitali, si dovrebbe allora pensare a un amministratore che sia anche socio d'opera, ipotesi però già in partenza altamente problematica per la s.p.a. (cfr. art. 2342, comma 5° cod. civ., e parrebbe artificioso richiamare la breccia forse offerta dall'art. 2345 cod. civ. – ma v. qualche apertura in M. CIAN, *Note sui rapporti*, cit., p. 78 ss.). Ma anche volendosi prescindere da tali prime considerazioni, vero è poi che detta qualifica nel comma 4-*bis* è indiscutibilmente legata al requisito della capacità lavorativa, come confermato dalla richiesta iscrizione del socio nella corrispondente gestione previdenziale e assistenziale, ciò che presuppone la sussistenza dei requisiti posti (per il coltivatore diretto) dagli artt. 2 della legge n. 1047 del 1957, 2 e 3 della legge n. 9 del 1963, quindi quantomeno la prevalenza dell'attività agricola e, appunto, la capacità lavorativa: ma tutto questo pasticcio conduce allora alla conclusione che detta società di capitali (che d'altro canto per essere "agricola" non può svolgere che attività agraria) perché l'amministratore, soddisfacendo il requisito in parola, possa essere *coltivatore diretto*, dovrebbe avere una consistenza aziendale non maggiore di quella di un'impresa coltivatrice diretta!

<sup>29</sup> In *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit. p. 45, nel parallelo con l'i.a.p. avevamo ulteriormente formulato la necessità della prevalenza dell'attività svolta dal socio qualificato nella società, anche quale impegno di vita idoneo a fondare quel plusvalore

venuto contemporaneamente a valorizzare<sup>30</sup>.

Questa soluzione implicherebbe però anche una presa di coscienza della sopraggiunta distanza della prelazione dai fondamenti e dalle finalità specifiche del filone normativo, intitolato e legato specificamente alla formazione della proprietà coltivatrice e tutto rivolto al coltivatore diretto, come appunto identificato all'art. 31: salto non facile, ma ormai la rincorsa era iniziata, anche se per l'atterraggio in una logica nuova e inconfutabilmente diversa si dovevano attendere ancora dodici anni, con il conferimento della prelazione anche all'i.a.p.

Del tutto estraneo alla logica della prelazione delle società è altresì il requisito rapportato alla capacità lavorativa c.d. "di arrivo", quello cioè po-

---

derivante dalla sua presenza e atto a giustificare il riconoscimento della prelazione alla medesima. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 165, puntualmente sintetizza l'inadeguatezza della qualifica "tradizionale" di coltivatore diretto (a cui tuttavia riconosce una «persistente centralità (...) sulla spinta inerziale del rilievo politico-sindacale assegnato a tale qualifica»), in ordine all'esaurire le figure di riferimento per selezionare i soggetti beneficiari di una politica agricola di sostegno anche ai fini della costituzione di strutture agrarie più moderne, a cui contrappone la prospettiva dell'appartenenza per professione e reddito alla categoria degli operatori del mondo agricolo, caratterizzante prima l'IATP e ora l'IAP, in parallelo con quanto avveniva per la figura del coltivatore diretto nella disciplina previdenziale e assistenziale. Sempre JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 191 ss., osserva altresì che è a partire dagli inizi degli anni duemila che, in coincidenza con il mutamento delle qualifiche adottate a livello europeo, l'esperienza legislativa italiana ha registrato l'avvento di un diverso atteggiamento nei confronti della nozione di coltivatore diretto in una duplice direzione: attraverso una modifica interna alla stessa nozione, nel segno della rilevanza crescente del modello professionale rappresentato prima dalla originaria figura dell'IATP (imprenditore agricolo a titolo principale) e poi da quella dell'imprenditore agricolo professionale, nonché attraverso un ampliamento dello stesso ambito operativo della nozione di coltivatore diretto, destinata, paradossalmente, ad indebolire la valenza identitaria degli originari elementi qualificanti.

<sup>30</sup> In questa prospettiva *valoriale* data dalla *partecipazione* alla società dei soggetti qualificati, potrebbe poi ritenersi irrilevante che l'attività di questi ultimi si svolga o meno sul fondo a confine con quello oggetto della pretesa prelazionale della società (per la cui coltivazione questa potrebbe quindi provvedere diversamente), ma potrebbe altresì forse trovare spazio anche la domanda se il socio qualificato possa svolgere attività agricola non di coltivazione, bensì di allevamento (e la prelazione potrebbe allora venire riconosciuta alla società negli stessi termini in cui questo è ammesso per il coltivatore diretto individuale, quando cioè detta attività non sia alternativa, ma semplicemente aggiuntiva rispetto all'attività di coltivazione del fondo come principale – *ex plurimis* Cass. 20 dicembre 2005, n. 28237 e, da ultimo, Cass. 7 gennaio 2021, n. 42), ovvero impieghi le sue energie lavorative in attività connesse, sempre ovviamente che l'attività di coltivazione del fondo a confine sia svolta dalla società (al riguardo avevamo espresso un avviso negativo nella nostra *La difficile prelazione*, cit., p. 240, ma ora riterremmo che possa sussistere lo spazio per un ripensamento).

sto dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 all'estensione della proprietà formabile con l'esercizio della prelazione, nel senso che il fondo per il quale si intende esercitare la prelazione, in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi, non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della famiglia del prelazionante. Risulta infatti evidente che la stessa sua prospettiva di garanzia della *proprietà coltivatrice* (già *supra* evidenziata), che è di per sé biunivocamente ancorata alla tipologia dell'impresa familiare – come invero lo stesso riferimento all'art. 8, comma 1°, alla capacità *familiare* conferma – già in partenza nulla ha a che vedere con la prelazione accordata alle società e con il risultato a cui l'esercizio di quella conduce, confermandosi quindi a essa inapplicabile anzitutto dal profilo funzionale. D'altro canto nuovamente il riferimento di tale requisito della capacità lavorativa alla società ripresenterebbe le problematiche e le contraddizioni già sopra evidenziate per quella “di partenza” legata alla qualifica di coltivatore diretto<sup>31</sup>.

3. L'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016 ha esteso la prelazione all'i.a.p., con però un'improvvisazione subito resa manifesta dal concernere tale legge una miriade disparata di argomenti concernenti il settore agricolo, agroalimentare e della pesca<sup>32</sup>, con un intervento che inserisce al secondo comma dell'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817 il seguente:

---

<sup>31</sup> Quanto agli ulteriori requisiti posti dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, non sussiste ragione alcuna per negarne l'applicazione anche alla prelazione delle società. Si può allora precisare che per quello della mancata vendita di fondi nel biennio precedente, si dovrà fare riferimento esclusivamente alla società, essendo essa il soggetto a cui viene attribuita la prelazione, restando quindi irrilevanti vendite che siano state personalmente effettuate dai soci coltivatori diretti. Quanto poi al requisito della coltivazione almeno biennale del fondo (nelle due articolazioni, dell'attività svolta sul fondo già condotto in affitto ed oggetto del diritto preferenziale, ovvero sul fondo in proprietà a confine con quello offerto in vendita), si tratta di attività svolta dalla società, rimanendo così indifferente per la prelazione del confinante – come già precisato alla nota precedente – che la coltivazione del fondo a confine con quello oggetto della pretesa prelazionale sia avvenuta ad opera dei soci “coltivatori diretti”, o che questi di fatto abbiano prestato la loro attività su altri terreni della società (su tale ultimo aspetto torneremo *infra*, alla nota finale).

<sup>32</sup> Detta legge, intitolata “Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale”, conteneva anche una delega al Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della legge (entro cioè il decorso 25 febbraio 2018), uno o più decreti legislativi per l'adozione di un codice in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali.

«2-bis) all'imprenditore agricolo professionale iscritto nella previdenza agricola proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti»<sup>33</sup>, così attribuendogli la prelazione solo quando il medesimo sia appunto proprietario confinante e non già anche quando sia conduttore del fondo oggetto di compravendita. Prima considerazione è allora l'irragionevolezza di tale esclusione, contraria a ogni ordine di priorità funzionale dell'istituto, tanto che potrebbe assumersi che all'improvvisazione del legislatore possa porre rimedio la Corte costituzionale attraverso una sentenza "additiva", sembrandoci palese la violazione dei principi di razionalità ed uguaglianza derivanti dall'art. 3 Cost. Ingiustificata risulta poi anche la limitazione della prelazione al solo i.a.p. persona fisica, malgrado la valorizzazione che già il precedente d.lg. n. 99 del 2004 faceva delle società qualificabili come tali e malgrado che già il medesimo era venuto a riconoscere la prelazione anche alle società agricole di persone professionalmente qualificate come coltivatore diretto, ma per porre rimedio a questa incongruità si dovrà attendere un eventuale nuovo intervento del legislatore.

Già in precedenti occasioni<sup>34</sup> avevamo espresso l'auspicio che la prelazione fosse estesa anche all'i.a.p., però rimodellandola sulla configurazione professionale del medesimo, mentre l'intervento legislativo, con la collocazione del nuovo titolare all'interno della norma precedente, il cui *incipit* è «Detto diritto di prelazione ... spetta anche...», accentua piuttosto una pretesa omogeneità con le altre ipotesi colà disciplinate (mezzadri e coloni *post* legge n. 756 del 1964 e coltivatore diretto proprietario confinante), invece del tutto assente, in quanto incontrovertibilmente nulla ha l'i.a.p. a che vedere con detti altri soggetti. In particolare, gli sono estranee, e anzi ad esse si contrappone, la prospettiva e la logica della coltivazione diretta, in una con la disciplina articolata su quest'ultima, che quell'*incipit* parrebbe invece valere a richiamare anche per l'i.a.p.

---

<sup>33</sup> E con SCIAUDONE, *La (nuova) prelazione dell'i.a.p.*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 195 ss., ci si può anche chiedere perché non si poteva semplicemente introdurre un n. 3! Sulle problematiche connesse all'estensione della prelazione all'i.a.p., v. già CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 46 ss. (e in *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l'agricoltura, Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa University Press, 2019).

<sup>34</sup> Così in *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 230 e in *Il diritto di prelazione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, 3<sup>a</sup> ediz., Padova, 2003, p. 527.

E invero, per quanto concerne intanto l'identificazione del titolare della prelazione, la qualifica di coltivatore diretto che è alla base delle previsioni sia dell'art. 8, comma 1°, legge n. 590 del 1967, sia dell'art. 7, comma 2°, della legge n. 817 del 1971, risulta del tutto irriferribile all'i.a.p., per la radicale estraneità tipologica al medesimo di quell'attività lavorativa, anche manuale, che costituisce l'ineludibile substrato di quella, nonché per l'alternatività stessa delle due fattispecie<sup>35</sup>. Con poi addirittura maggiore evidenza di quanto abbiamo concluso per la società di persone, all'i.a.p. non può neppure riferirsi il requisito della capacità lavorativa e ciò vale anche, e in particolare, per quanto concerne quella "di arrivo" posta dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 quale limite dell'estensione fondiaria realizzabile con la prelazione nella logica della proprietà coltivatrice: non è infatti neppure configurabile, per l'i.a.p., una "proprietà coltivatrice" risultante dall'acquisto in prelazione, che quella norma possa e abbia a salvaguardare, secondo quella che abbiamo già più volte precisato essere la sua funzione tipica<sup>36</sup>.

Così inserito nella vecchia disciplina, l'i.a.p. appare allora come un corpo estraneo rispetto all'originario contesto di quella, ma – ed è questa la fondamentale constatazione che l'interprete oggi deve compiere – è nel frattempo cambiato altresì il più vasto orizzonte normativo in cui la prelazione si collocava, essendo ormai stato pressoché completamente smobilitato l'intero sistema della proprietà coltivatrice, quale insieme di specifiche misure (quelle già sopra ricordate) dirette alla formazione e alla conservazione di questa. Ne consegue allora anche che la medesima non può più

---

<sup>35</sup> La considerazione potrebbe anzi ritenersi fin banale, se non fosse per quanto accaduto al laureato o diplomato in scienze agrarie per la sua "equiparazione" al coltivatore diretto nella disciplina dell'art. 7, legge n. 590 del 1965, di cui diremo *infra*, formulandosi l'auspicio che analoghi fraintendimenti non abbiano a ripetersi per l'i.a.p. con riferimento alla prelazione!

<sup>36</sup> Puntuale è la precisazione che si rinviene in alcune decisioni della Sez. tribut. della Cass. 26 giugno 2013, n. 16072 (in *Dir. e giur. agr.*, 2013, 7-8, p. 453): «L'imprenditore agricolo professionale (IAP) non può soggiacere agli stessi obblighi di certificazione previsti, invece, dalla precedente legge n. 604 del 1954, in materia di piccola proprietà contadina, in quanto le condizioni stabilite per la figura del coltivatore diretto non sono compatibili con quelle dello IAP. Sarebbe contraddittorio estendere all'imprenditore agricolo professionale le agevolazioni previste a favore del coltivatore diretto, per poi negarle in caso mancassero condizioni che solo il coltivatore diretto deve avere». Cfr. Cass. 9 febbraio 2021, n. 3100 con riferimento ai benefici fiscali (imposte sulla registrazione dell'acquisto di terreni agricoli) estesi all'i.a.p. dall'art. 1, comma 4, n. 99 del 2004; Cass. 13 maggio 2021, n. 12852, in tema di ICI per i terreni edificabili (agevolazione prevista dall'art. 2, comma 1°, lett. b, d.lgs. n. 504 del 1992).

ritenersi costituire un prioritario “valore” giuridico, idoneo a indirizzare l’interpretazione e l’applicazione degli istituti che ad essa fanno ancora riferimento, e così anzitutto della stessa prelazione.

Contemporaneamente è venuta a cadere – da ultimo anche come conseguenza dell’estensione della prelazione all’i.a.p., ad opera della disposizione in esame – la stessa centralità dell’impresa diretto-coltivazione e segnatamente della figura del coltivatore diretto, che hanno così anch’essi perso ogni *vis attractiva* nei confronti degli altri soggetti a cui il diritto è riconosciuto: quasi una disgregazione dell’antico monolite, per la quale i singoli pezzi ormai non possono che andare per proprio conto.

Il tutto, come riteniamo emergere da quanto veniamo di seguito a evidenziare.

4. Il tramonto della proprietà coltivatrice, e con essa della centralità dell’impresa diretto-coltivatrice, è iniziata dall’art. 4 della legge 15 dicembre 1998, n. 441, che ha distolto l’attività della Cassa per la formazione della proprietà contadina (significativamente ribattezzata semplicemente “Cassa”) alla sua funzione originaria e ne ha reindirizzato l’intervento prioritariamente al finanziamento delle operazioni di acquisto o ampliamento di aziende da parte di giovani agricoltori, in possesso indifferentemente della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto. La stessa Cassa, con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, art. 6, veniva poi accorpata all’ISMEA (Istituto per studi, ricerche e informazioni sui mercati agricoli, di cui al d.P.R. 28 maggio 1987, n. 278) e il successivo d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, all’art. 12 ha disposto il trasferimento all’ISMEA anche delle risorse finanziarie previste al titolo II della legge 26 maggio 1965, n. 590 per gli interventi degli enti di sviluppo nella formazione della proprietà coltivatrice, destinandoli alle operazioni fondiarie previste dall’articolo 4, comma 1°, della predetta legge n. 441 del 1998, per la diffusione e la valorizzazione dell’imprenditoria giovanile in agricoltura. I successivi interventi dell’ISMEA vedevano poi come beneficiaria sempre l’imprenditoria giovanile, indifferentemente se coltivatrice diretta ovvero i.a.t.p.<sup>37</sup>.

Seguiva il d.lgs. 29 aprile 2004, n. 99, che – introducendo la figura dell’imprenditore agricolo professionale, che andava anche a sostituirsi a quella dell’imprenditore agricolo a titolo principale – all’art. 1, comma 4°

---

<sup>37</sup> Su queste vicende v. *amplius*, CASAROTTO, *Gli interventi pubblici sulle strutture produttive in applicazione della costituzione e della normativa europea*, in corso di pubblicazione in *Trattato breve di dir. agr. it. e comunitario*, diretto da Costato, 4ª ediz.

accomuna nell'applicazione delle agevolazioni, sia tributarie che creditizie, il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo professionale (nonché all'art. 2, comma 4°, le società agricole qualificate come i.a.p.), con la conseguenza che anche questi interventi, originariamente collocati nell'ambito esclusivo del filone sulla formazione della proprietà coltivatrice, hanno perso la loro specificità, risultandone così però smantellati gli altri due pilastri portanti del medesimo.

A suggello di questa tendenziale eclisse della proprietà coltivatrice (anche se la relativa disciplina non è mai stata formalmente abrogata) l'art. 11 del d.lgs. n. 228 del 2001 introduceva una generale attenuazione dei vincoli di indisponibilità originariamente posti a tutela dei risultati realizzati attraverso gli interventi a promozione della medesima, riducendone la durata da dieci a cinque anni, e da trenta a quindici anni quella concernente l'indivisibilità dei fondi.

Ma, allargando l'orizzonte di osservazione e nella prospettiva diacronica dell'interprete, viene altresì in considerazione l'equiparazione dell'imprenditore agricolo professionale al coltivatore diretto che si rinviene per la disciplina dei contratti agrari all'art. 1, comma 515°, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che così dispone: «All'articolo 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203, è aggiunto, in fine, il seguente comma: 'Sono altresì equiparati ai coltivatori diretti, ai fini della presente legge, anche gli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola'. Fin futile chiedersi come una norma in tema di contratti agrari sia finita in un comma 515 della legge di "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", però in quella collocazione la prima sensazione che essa in effetti desta è di una disposizione di poco conto, racchiusa tra una modifica dell'aliquota dell'accisa della birra e il "Piano nazionale di interventi nel settore idrico", piuttosto che contenuta in un contesto normativo dedicato alla materia agraria, e forse anche per questo essa è passata pressoché inosservata fra gli stessi giuristi agraristi<sup>38</sup>.

Ciò tuttavia è stato del tutto erroneamente, trattandosi piuttosto di una norma che – estendendo agli i.a.p. la disciplina privilegiata dei contratti a coltivatore diretto<sup>39</sup> e così rimuovendo oltre mezzo secolo di una specia-

---

<sup>38</sup> Salvo nostro errore, ad oggi esiste solo lo scritto di RAUSEO, *L'equiparazione dell'imprenditore agricolo professionale al coltivatore diretto*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2018, fasc. 2, p. 2 ss. V. ora, ampiamente, il nostro *Due recenti provvedimenti in materia agraria*, cit.

<sup>39</sup> Pur essendo *communis opinio* che la differenza di disciplina tra le due tipologie

lità che era esclusiva di questi ultimi<sup>40</sup> – chiude quel cerchio di interventi legislativi che per l'altra parte dell'arco ricomprende la ricordata soppressione dei provvedimenti in tema di proprietà coltivatrice e l'estensione della prelazione all'i.a.p., risultando così profondamente modificato lo stesso orizzonte della disciplina agraria (ci scappa dalle dita alla tastiera il termine "rivoluzione").

E invero dal quadro complessivo emerge che la coltivazione diretta – nelle sue configurazioni oggettive dell'impresa diretto-coltivatrice, e soggettive della figura del coltivatore diretto (come tipizzata all'art. 31 della legge n. 203 del 1982 e all'art. 6, legge n. 203 del 1982) – ha ormai perso la sua centralità, ovvero – ciò che nella nostra prospettiva è lo stesso – è mutata in una centralità condivisa con l'i.a.p. e con l'impresa societaria (professionalmente qualificata)<sup>41</sup>.

---

si è considerevolmente ridotta con la legge n. 203 del 1982, e poi ulteriormente a seguito della sentenza della Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318 che, con la nota pronuncia di incostituzionalità dei parametri, ha eliminato la diversità per quanto concerne la determinazione dei canoni.

<sup>40</sup> L'ambito di applicazione delle "Norme sull'affitto a conduttore non coltivatore diretto" (artt. 22-24, legge n. 203 del 1982) rimane conseguentemente confinato a ipotesi tendenzialmente marginali di conduttori privi di requisiti di professionalità, peraltro risultando riferibile anche ai contratti di affitto a società i.a.p., che l'improvvisato legislatore sembrerebbe avere dimenticato malgrado che la loro equiparazione ai coltivatori diretti già si rinvenga all'art. 2, comma 4°, d.lg. n. 99 del 2004, per quanto concerne le agevolazioni creditizie e fiscali (costituirebbe infatti una forzatura quella di far rientrare la società nella novella disposizione del comma 3°; sulla questione v. *amplius* CASAROTTO, *Due recenti provvedimenti*, cit., p. 1428).

<sup>41</sup> Di una centralità condivisa si può appunto parlare con riferimento all'affiancamento tra coltivatore diretto e i.a.p., derivante dalla delineata estensione al secondo della normativa in origine riservata al primo. Ma se poi si sposta lo sguardo sul profilo dell'effettività, la conclusione che se ne può trarre viene a mutare profondamente. Consideriamo anzitutto che (come già evidenziato) dal profilo dei contenuti normativi si riscontra un'ampia comunanza tra le due figure professionali, così per le agevolazioni in materia fiscale e creditizia, nonché per il regime previdenziale, disposti dal d.lgs. n. 99 del 2004, ma altresì in ampia misura anche in tema di indennità di esproprio (art. 40, comma 4°, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 325, ma v. anche art. 37 con riferimento al solo coltivatore diretto), e poi per quanto concerne le discipline dei contratti agrari e della prelazione, pur attualmente per quest'ultima con le consistenti lacune già segnalate (la prelazione concessa solo all'i.a.p. proprietario confinante e l'esclusione delle società i.a.p.), che però sono risultate, esse, come delle anomalie, che nella logica che già si è imposta sono destinate a venire prima o poi colmate. Le divergenze si possono ritenere così alla fine di poco peso, tra queste potendosi menzionare il privilegio rimasto concesso dall'art. 2751-*bis* al solo coltivatore diretto (come identificato agli artt. 1647 e 2083 cod. civ.) e, nella disciplina della prelazione, l'esclusione del diritto del confinante solo quando sul fondo offerto in vendita sia insediato in affittuario coltivatore diretto (art. 7,



Conseguentemente non potrà che cessare pure quella *vis attractiva* frequentemente esercitata dalla medesima anche dal profilo interpretativo, che si rinviene, in particolare, nella giurisprudenza che si è formata in merito all'«equiparazione ai coltivatori diretti» dei diplomati e laureati in scienze agrarie, disposta dall'art. 7, comma 2°, della legge n. 203 del 1982, e che risulta assai significativa per l'evidente parallelismo con la figura dell'i.a.p., costituendo palese esempio di come *non* si potrà più continuare a ragionare (né in tema di contratti agrari né, in particolare, di prelazione).

Detta giurisprudenza – in realtà argomentando sulla base del concetto di «equiparazione» dei soggetti considerati disposta dall'art. 7, ma la questione può riproporsi anche a prescindere da detta specificità, che

---

comma 2°, n. 2, legge n. 817 del 1971), dato che, a ragione dell'autonomia della fattispecie, non può estendersi alla medesima l'equiparazione dell'i.a.p. disposta dall'art. 7, n. 3, legge n. 203 del 1982, valevole per la sola disciplina del rapporto agrario. Parallelamente, esiste un'estesa coincidenza quanto all'area applicativa fattuale delle due fattispecie, con anzi una più ampia comprensività di quella dell'i.a.p. per la mancanza del requisito della capacità lavorativa e del parallelo riferimento a una specifica realtà aziendale, propri del solo coltivatore diretto, mentre, per converso, i parametri quantitativi del tempo impiegato e del reddito, nonché quello della preparazione professionale, sono in genere ampiamente posseduti anche da quest'ultimo. Conseguentemente l'area di riferimento esclusiva della fattispecie identificativa del coltivatore diretto risulta limitata o a soggetti privi delle competenze professionali previste dal comma 1° dell'art. 1, d.lgs. n. 99 del 2004, ovvero a soggetti che non rispondano ai requisiti del 50% del tempo lavorativo impiegato nell'agricoltura e del reddito dalla medesima ricavato (cioè sostanzialmente coltivatori *part-time*), trattandosi così di realtà produttive tendenzialmente marginali, all'epoca attuale ormai di scarsa rilevanza sia economica e sia forsanche sociale. A ciò si accompagna la considerazione che, per l'ampia moltitudine di soggetti che possono virtualmente far valere sia l'una che l'altra qualifica, diviene senz'altro più agevole (fino a dove le discipline coincidono) ricorrere a quella di i.a.p., la cui dimostrazione in giudizio è indubbiamente più semplice che quella di coltivatore diretto, che necessariamente coinvolge anche la prova della sussistenza della capacità lavorativa, la quale nei casi di aziende di maggiori dimensioni, e pur anche dove presumibilmente sussistente, è sempre legata alle già rilevate incertezze dell'esito di una c.t.u. (cfr. *supra*, nota 7). D'altro canto il ricorso alla qualifica di i.a.p. potrebbe anche avvantaggiarsi di un già conseguito riconoscimento della medesima da parte della Regione, il cui accertamento dei relativi requisiti per il comma 2° dell'art. 1, d.lgs. n. 99 del 2004 varrebbe addirittura “ad ogni effetto” (ma quanto alla vincolatività di detto riconoscimento in un giudizio civile abbiamo già espresso perplessità nel nostro *Due recenti provvedimenti in materia agraria*, cit. p. 1432 s., però non potendosi disconoscere al medesimo quantomeno un valore di prova presuntiva). Ma se queste considerazioni dovessero risultare condivisibili, si dovrebbe concludere che, all'orizzonte, si intravede il tramonto della stessa figura del coltivatore diretto, e non solo della sua centralità, malgrado la posizione prioritaria che la figura formalmente conserva nella disciplina codicistica dell'impresa e nelle stesse prospettive costituzionali.

può anzi dirsi trovare immediata corrispondenza nel «*Detto* diritto di preliezione» del comma 2° dell'art. 7, legge n. 817 del 1971 – ha riferito anche agli equiparati i requisiti che la legge n. 203 del 1982 ripetutamente poneva per i coltivatori diretti e così quello appunto della capacità lavorativa, come emblematicamente specificato nella sentenza di Cass., 18 luglio 1986, n. 4644<sup>42</sup>, così in motivazione leggendosi: «Poiché la equiparazione prevista dall'art. 7 significa assimilazione di posizioni giuridiche ai fini previsti dalla legge, e quindi agli effetti della disciplina del rapporto di affitto, si impone la coordinata lettura di quella norma con quella detta dal precedente art. 6, ove è appunto ribadito il concetto cardine – da lungo tempo immanente nell'ordinamento agrario: cfr. art. 25 della legge n. 11 del 1971 e prima ancora art. 1, comma terzo, della legge n. 353 del 1949 – secondo cui l'affittuario è qualificato coltivatore diretto sempreché la forza lavorativa (sua e della famiglia) costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo affidatogli. // Se per acquisire detta qualifica in ordine al fondo che ha costituito oggetto del contratto, il conduttore fosse esonerato, sol perché laureato o diplomato in scienza agraria, dal soddisfacimento di quel requisito (di apporto diretto e personale di adeguata energia lavorativa), si assisterebbe ad un fenomeno non già di equiparazione, tra categorie lavoratrici diverse (dotate rispettivamente di scienza e di esperienza e capaci di apportare, rispettivamente, energie intellettive ed energie fisiche) ma di privilegiato favoritismo dell'una rispetto all'altra; e si avallerebbe altresì un'ingiustificabile deroga al principio della effettività (che è invero sempre operante in tema di copertura di fabbisogno lavorativo da parte del coltivatore diretto)».

Il riconoscimento della specificità dei laureati e diplomati è poi contenuto nella successiva precisazione che «vero è soltanto che la energia di lavoro erogabile dal soggetto c.d. equiparato è qualitativamente diversa (almeno in larga misura) da quella erogabile dal coltivatore diretto in senso tradizionale: esplicandosi (prevalentemente) la prima nel settore direttivo-organizzativo e gestorio dell'impresa e la seconda nel settore esecutivo», ma è riconoscimento di ben poco conto, immediatamente ribadendosi che «tutto ciò non incide sull'aspetto quantitativo, essendo comunque necessario perché la coltivazione possa definirsi 'diretta' che l'apporto di lavoro personale da parte del laureato e diplomato in scienza agraria non sia inferiore alla terza parte di quello complessivamente richiesto dalle esigenze

---

<sup>42</sup> Criticata da JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e 'soggetto equiparato' al coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1987, 01, c. 1201.

coltive del fondo (tenendo ovviamente presenti la sua destinazione produttiva, la presenza di macchinari e di impianti, il livello tecnologico della impresa e le metodologie applicate)», con quindi una soluzione che immediatamente snatura la figura dell'equiparato, a cui viene alla fine sovrapposta quella del coltivatore diretto.

Le considerazioni sulla capacità lavorativa ora svolte quanto alla disciplina della legge n. 203 del 1982 concernono, appunto, l'*identificazione dei soggetti* ricompresi nell'equiparazione dell'art. 7 (versione *ante* legge n. 205 del 2017), a cui, nella prelazione, corrisponde la capacità lavorativa che abbiamo definito "di partenza", come propria del coltivatore diretto a cui l'art. 8, comma 1°, legge n. 590 del 1965 e l'art. 7, legge n. 817 del 1971, fanno riferimento per il conferimento della prelazione.

Ma il paragone tra le due discipline può riproporsi anche per il requisito della capacità lavorativa "di arrivo", quella cioè specificamente posta dal comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 in ordine alla superficie massima acquisibile in proprietà, a tale fine potendosi prendere in considerazione nella disciplina della legge n. 203 del 1982 (per l'ipotesi più significativa) il diritto di ripresa dall'art. 42, che la norma riconosce sia al coltivatore diretto che al soggetto equiparato (lett. *a*), ma poi ponendo quali requisiti specifici la capacità lavorativa (lett. *d*) e lo svolgimento di attività di diretta coltivazione per il novennio a venire (lett. *c*), ai quali si aggiunge quello della presenza nella famiglia di un soggetto coltivatore diretto di età inferiore a cinquantacinque anni (lett. *b*). A tale riguardo la predetta sentenza della Cassazione ha affermato che «le condizioni elencate nelle lett. *b*), *c*), *d*) dell'art. 42 legge n. 203/1982 devono concorrere congiuntamente nel soggetto per il quale è esercitato il diritto di ripresa, anche se questi rientri tra i soggetti equiparati a coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 7 comma 2°, legge cit., sicché il soggetto equiparato deve, tra l'altro, possedere una forza lavorativa propria e familiare idonea a coprire almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo»<sup>43</sup>. Ancora più significa-

---

<sup>43</sup> Così Cass. 27 luglio 1995, n. 8186; Cass. 7 maggio 1990, n. 3776; Cass. 29 luglio 1993 n. 8450 specificava poi che nell'ipotesi dei laureati e diplomati il requisito della capacità lavorativa «va riscontrato tenendo conto che anche l'attività di programmazione, direzione ed organizzazione della impresa agricola fa parte della complessiva forza richiesta per le indicate esigenze ed è parimenti valutabile in termine di giornate lavorative, con la conseguenza che il requisito medesimo deve essere riconosciuto qualora l'apporto del laureato o del diplomato, mediante detta attività non manuale, unito all'eventuale apporto, sia pure manuale, dei familiari, sia tale da non richiedere il ricorso al lavoro salariato estraneo in misura superiore ai due terzi del fabbisogno totale, sempre

tiva ai nostri fini di comparazione è poi la statuizione di Cass., 29 maggio 1986, n. 3653<sup>44</sup>, che afferma la riferibilità anche al soggetto equiparato del requisito della capacità lavorativa richiamando la «finalità della legge, che è quella di favorire l'insediamento, da parte del nuovo proprietario a tanto idoneo, di un'impresa coltivatrice diretta», così confermando la metamorfosi forzosa dell'equiparato in coltivatore diretto<sup>45</sup>.

Ma per questa soluzione, nell'una come nell'altra prospettiva della capacità lavorativa (per comodità espressiva ricorriamo anche qui alle definizioni: "di partenza" e "di arrivo"), le peculiarità dei laureati e dei diplomati – fatte di competenze professionali che si esplicano prioritariamente nei compiti di direzione e di sviluppo aziendale in aziende quantitativamente e qualitativamente più avanzate rispetto a quelle a coltivazione diretta, e che nulla hanno a che vedere con l'attività manuale (personale e/o familiare), che costituisce il fondamento stesso del requisito della capacità lavorativa – vengono ampiamente vanificate, con ciò anzi immediatamente cadendo la stessa logica di valorizzare la preparazione professionale dei soggetti considerati al comma 2° dell'art. 7, legge n. 203 del 1982, che finiscono così ormai ingabbiati nei requisiti della coltivazione diretta.

La necessaria diversificazione non significherebbe d'altro canto realizzare un *privilegiato favoritismo* per l'una categoria rispetto all'altra (come ritenuto dalla giurisprudenza richiamata), ma semplicemente rispettare le caratteristiche proprie di ciascuna nell'identificazione stessa dei rispettivi soggetti.

A maggior ragione tali conclusioni – nel senso dell'inapplicabilità del requisito della capacità lavorativa – vanno ribadite per l'i.a.p., ultimo equiparato (già sopra considerato) ai coltivatori diretti con il comma 3° dell'art. 7,

---

che risulti rispettato quel determinato rapporto di proporzionalità anche con riferimento ad eventuali altri fondi posseduti», che peraltro (sempre che questa formula abbia senso compiuto, ciò su cui ci restano non poche perplessità, a meno che non la si debba senz'altro intendere nel senso che la partecipazione dell'equiparato vada calcolata come una singola unità lavorativa, salva l'integrazione data dalla partecipazione di "familiari", certamente atipici per chi coltivatore diretto già non sia!) ben poco lo distinguerebbe da quanto varrebbe pure per il coltivatore diretto.

<sup>44</sup> In *Foro it.*, 1986, I, c. 2470, con note critiche di BELLANTUONO, *Diritto di ripresa e capacità direttiva del soggetto equiparato*, e di JANNARELLI, *Qualifiche soggettive e diritto di ripresa: una storia infinita di equivoci?*.

<sup>45</sup> Ma JANNARELLI, *op. ult. cit.*, già criticava tali assunti, riaffermando «l'inapplicabilità allo stesso [il laureato o diplomato] degli altri requisiti contenuti nelle restanti lett. b), c) e d) presenti nell'art. 42, requisiti in cui assume particolare rilievo proprio il lavoro manuale».

aggiunto dalla legge n. 205 del 2017<sup>46</sup>, dovendosi auspicare che la giurisprudenza non venga senz'altro a riferire anche a lui le sopra viste considerazioni, ritenendole generalmente valide per tutti gli "equiparati", vecchi o nuovi che siano!

Possiamo concludere che ci sembra incontestabile che anche per la ricordata giurisprudenza in tema di contratti abbiano giocato quella che abbiamo definito la *vis attractiva* della coltivazione diretta e il condizionamento – anche culturale e "politico" – che essa, fino a tempi non lontani, ha esercitato, ma se si condividono le considerazioni sopra svolte quanto al tramonto della centralità di quella, la riproposizione di quelle logiche risulta ormai fuori tempo.

5. I rilievi ora mossi in contestazione di quell'interpretazione dell'equiparazione dei diplomati e laureati relativa alla disciplina dei contratti agrari possono – riteniamo con tutta evidenza – trasferirsi al diritto di prelazione attribuito all'i.a.p., riconfermandosi così che per costui la prelazione va riconosciuta esclusivamente sul riscontro dell'esistenza in concreto degli elementi costitutivi della fattispecie, cioè di quelli posti dall'art. 1, comma 1°, d.lgs. n. 99 del 2004 (oltre che di quanto, per altri versi, specificamente richiesto dal novello comma 2-*bis* dell'art. 7, legge n. 817 del 1971), senza ripetere gli errori or ora evidenziati.

Parallelamente (e riprendiamo, per completezza espositiva, conclusioni a cui già sopra siamo pervenuti), per le società varranno esclusivamente, per le cooperative, i requisiti sopra specificati, e per le società di persone quelli posti dall'art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 99 del 2004, dove la «qualifica di coltivatore diretto» riferita al socio dovrà prescindere dalla definizione dell'art. 31, legge n. 590 del 1965 e andrà riconosciuta a chi presti la propria attività nella società con i requisiti *qualitativi* del coltivatore diretto – partecipazione diretta ed abituale all'attività di coltivazione della società (rimanendogli altresì necessariamente estranea anche la qualificazione imprenditoriale) – ma a prescindere da quello *quantitativo* della capacità lavorativa,

---

<sup>46</sup> Diversamente poi da quanto abbiamo riscontrato sopra, alla nota 29, per il socio amministratore di società di capitali, la specificazione che ritroviamo anche al comma 3° dell'art. 7, che ai fini dell'equiparazione gli i.a.p. devono essere «iscritti nella previdenza agricola», non comporta alcuna riferibilità ai medesimi del requisito della capacità lavorativa richiesta per l'iscrizione previdenziale dai già ricordati artt. 2 della legge n. 1047 del 1957, 2 e 3 della legge n. 9 del 1963, dato che per l'i.a.p. questa avviene direttamente in forza della previsione del comma 5-*bis* dell'art. 1, d.lgs. n. 99 del 2004 e non delle predette norme.

così valorizzandosene immediatamente l'impegno personale e professionale, in immediata corrispondenza con quanto è richiesto per l'i.a.p.

Vero è poi che la prelazione esce dall'evoluzione normativa che abbiamo richiamato come sradicata dal contesto della proprietà coltivatrice in cui era sorta e si collocava anche funzionalmente, per il venire meno di quest'ultimo, e si trova attribuita a soggetti – l'impresa societaria e l'i.a.p. – che poco o nulla hanno a che vedere con le sue originarie finalità e configurazione (l'abito ritagliato su misura del coltivatore diretto). Forzature per far rientrare le “nuove” figure nel vecchio abito, miranti ad applicare anche ad esse integralmente le preesistenti previsioni normative, si devono ormai ritenere arbitrarie e fuori dal tempo, appunto perché sono venuti meno gli stessi parametri valoriali che in passato potevano forse spiegare (anche se, a nostro avviso, non giustificare) le soluzioni che si sono criticate.

Ma, a ciò pervenuti, diviene ineludibile la domanda, se esista ancora un istituto unitario. La risposta può essere positiva, ma solo se si ricolloca la prelazione in un contesto che ormai nulla ha più di specifico con la logica e le finalità della proprietà coltivatrice, per rileggerla immediatamente nella prospettiva dell'impresa agricola (individuale o collettiva) di coltivazione dei fondi, qualificata da una *plusvalenza valoriale* data dalla partecipazione all'attività imprenditoriale di soggetti professionalmente qualificati, o perché dediti alla personale coltivazione del fondo, con prestazione anche di attività manuale – ciò costituendo il minimo comun denominatore fra il coltivatore diretto, secondo la definizione dell'art. 31, ripresa al comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 e all'art. 7, comma 2°, legge n. 817 del 1971, e il socio di società semplice dell'art. 2°, comma 3°, d.lgs. n. 99 del 2004 – ovvero, in paritetica alternativa, perché caratterizzati dalla particolare professionalità dell'i.a.p.

In questo contesto la prelazione ben può continuare a svolgere il suo ruolo di strumento diretto a rafforzare l'impresa attraverso l'acquisizione della proprietà del terreno impiegato per lo svolgimento dell'attività, e che ciò costituisca una finalità sempre attuale lo confermano le stesse norme che hanno esteso il diritto agli ulteriori beneficiari sopra esaminati, nonché i provvedimenti a favore dell'imprenditoria giovanile diretti all'acquisizione di fondi (cfr. l'art. 4, legge 15 dicembre 98, n. 441 e, con specifico riferimento alla prelazione, l'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001).

La sua base costituzionale viene bensì a ridursi a ragione della riferibilità dell'art. 47 Cost. unicamente alla proprietà diretta coltivatrice, ma poggia ancora sul solido fondamento della funzione sociale rapportata ai modi di acquisto della proprietà dell'art. 42, comma 2°, Cost., nonché sul-

la previsione dell'art. 44, comma 1°, e pur sempre dell'art. 35, comma 1°, Cost.

Ma nel contesto così delineato l'interpretazione della prelazione (riprendiamo le conclusioni a cui già siamo pervenuti) va riscattata dai requisiti più specifici della coltivazione diretta e della proprietà coltivatrice, che ormai, come detto, non forniscono più una base comune all'istituto, e ciò vale anche – e in particolare – per quello posto dall'ultima parte del comma 1° dell'art. 8, legge n. 590 del 1965, concernente la capacità lavorativa limitante la superficie acquisibile: abbiamo infatti riscontrato come la riferibilità di tale requisito anche ai soggetti ai quali la prelazione è stata ulteriormente estesa, dalle società cooperative alle società di persone, sia ormai non solo del tutto opinabile, ma anzi per quanto esposto senz'altro da escludere, per poi risultare fin inconfigurabile per l'i.a.p., per la radicale estraneità al medesimo di quell'attività lavorativa, anche manuale, che costituisce l'includibile substrato del requisito (più non certo superabile, anche per la sua alternatività alla figura dell'i.a.p., con il trasformismo rinvenibile nelle precedenti interpretazioni giurisprudenziali relative ai laureati e diplomati nel contesto dell'art. 7, legge n. 203 del 1982). Conferma altresì tale inapplicabilità l'estraneità funzionale di detto requisito alla prelazione delle società e dell'i.a.p., per la stessa basilare inconfigurabilità in capo ai medesimi di quella *proprietà coltivatrice* che quel requisito mira a tutelare.

Una volta però riconosciuto il tramonto della specificità funzionale della prelazione alla formazione di proprietà diretta coltivatrice, l'applicazione del limite in parola al solo coltivatore diretto finisce per creare una discriminazione a suo danno, che non può più trovare valida giustificazione nella esigenza di formazione di una struttura produttiva che ha ormai perso la sua centralità e la forza valoriale delle origini. Né varrebbe a ciò contrapporre il dichiarato *favor* per essa del comma 2° dell'art. 47 Cost., nonché dell'art. 44, co° 1°, ultima parte, perché se è indiscutibile che il sopravvenuto loro anacronismo non toglie certo la valenza formale degli indirizzi costituzionali, d'altro canto ragionevolmente i medesimi non possono, da previsioni di favore, finire con il fondare quelli che oggi costituirebbero degli ingabbiamenti deleteri. Anche quindi per il requisito normativo in parola, nel suo stesso riferimento alla prelazione del coltivatore diretto, potrebbe ipotizzarsi un intervento della Corte costituzionale, che pervenga alla sua totale cancellazione.

Ma alla domanda, che dovesse formulare chi ci avesse seguito in questo nostro percorso argomentativo, se la prelazione di oggi sia ancora quella originaria, solamente estesa a nuovi soggetti, non potremmo che rispondere

parlando di una “nuova” prelazione, che peraltro ormai, al di là degli sforzi adeguativi dell’interprete invocanti anche il supporto degli interventi del Giudice costituzionale, richiede un deciso intervento del Legislatore per una sua complessiva riscrittura<sup>47 48</sup>.

---

<sup>47</sup> Ciò che, all’esito di considerazioni in parte corrispondenti ai temi sviluppati nel presente lavoro, ma comprendenti anche altri aspetti critici della vigente disciplina (in particolare in ordine al pagamento del prezzo, al riguardo rinviossi al nostro *Due recenti provvedimenti in materia agraria: l’equiparazione dell’i.a.p. al coltivatore diretto nella disciplina dei contratti agrari e la modifica del termine per il pagamento del prezzo nella prelazione*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2021, fasc. 6°, p. 1434 ss.), ci ha condotto alla formulazione di un progetto di riscrittura dell’istituto in *La prelazione agraria: de iure condendo*, cit., p. 28 ss.

<sup>48</sup> Per la prelazione dell’i.a.p. rimangono poi certo altre questioni ancora da definire, fra queste, ad es., quella se – accanto all’ipotesi più immediata di i.a.p. che abbiano acquisito la qualifica attraverso la conduzione dei terreni che ricomprendono anche quelli a confine con il fondo oggetto di prelazione – legittimi il diritto anche una qualifica derivante invece dalla partecipazione a una società, magari attraverso l’attività svolta quale amministratore in una società di capitali, sempre che, ovviamente, il reclamante il diritto svolga anche attività di coltivazione (ovviamente non come coltivatore diretto, perché altrimenti ben potrebbe esercitare la prelazione a quel titolo) su un fondo di sua proprietà a confine con quello oggetto della pretesa prelazionale (con pregressa durata biennale, come richiesto dall’art. 8, comma 1°, legge n. 590 del 1965): ma (come varie altre prospettabili: ad es., se l’interessato in una controversia in tema di prelazione, ovvero di contratto di affitto possa rivendicare il possesso dei requisiti posti dall’art. 1, d.lgs. n. 99 del 2002 anche in mancanza del previo accertamento da parte della Regione: azzarderemmo un sì) sono questioni che fuoriescono dalle finalità del presente lavoro e per le quali non è necessario formulare ora risposte!



CAMILLA GERNONE

**LA DISCIPLINA DEI PRODOTTI  
AGROALIMENTARI E VITIVINICOLI DI QUALITÀ  
NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA RECENTE**

ABSTRACT

Nel biennio 2020-2021, il giudice amministrativo nazionale ha affrontato quattro questioni riguardanti la disciplina dei segni di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, offrendo numerosi spunti per l'interprete. Nelle prime due sentenze in esame, riguardanti, la prima, la modifica di un'IGT, la seconda, di una DOC e di una IGT, il TAR Cagliari (TAR Sardegna - Cagliari, Sez. II, 23 aprile 2020, n. 234) e il Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745) affrontano questioni che, pur se squisitamente procedurali, aprono la strada ad una riflessione ad ampio raggio sulle motivazioni sottese alla modifica del disciplinare di produzione di una DOP o IGP vitivinicola e sul primato della PAC sulla concorrenza, tema, quest'ultimo, più volte affrontato dal giudice europeo ma inedito nella giurisprudenza amministrativa nazionale. La terza sentenza, riguardante il disciplinare della DOP «Prosecco» (TAR Lazio - Roma, Sez. II, 31 marzo 2021, n. 3883), desta qualche perplessità riguardo le osservazioni circa il carattere strettamente nazionale del disciplinare di produzione, in quanto si discosta da quanto a più riprese affermato dal giudice europeo circa la complementarità delle due fasi di registrazione e la autosufficienza della disciplina della protezione delle DOP e IGP (*Port Charlotte*); inoltre, il TAR Lazio legge il rapporto fra libera circolazione delle merci e tutela dei prodotti di qualità in un'ottica non tanto di specialità della seconda rispetto alla prima, quanto più di funzionalità, comunque giungendo alle medesime conclusioni già raggiunte nella giurisprudenza europea. Per quanto concerne l'ultima pronuncia presa in esame (Consiglio di Stato, Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299), essa, oltre a fare chiarezza sul tema dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP, offre spunti interessanti per quanto riguarda

la finalità di questi strumenti, che non si arresta a quella di contingentamento dell'offerta e di preservazione del libero gioco concorrenziale, ma valuta come prioritaria altresì la protezione e la tutela della qualità dei prodotti oggetto del piano.

Nel complesso, il giudice amministrativo si mostra sensibile alle suggestioni provenienti non solo dal giudice, ma anche dal legislatore europeo in materia di protezione dei segni di qualità, aprendo la strada ad una riflessione più ampia anche alla luce delle recenti modifiche intervenute in materia grazie al reg. (UE) n. 2117/2021 e con la proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea il 31 marzo 2022.

*In the two-year period 2020-2021, the national administrative courts dealt with four issues concerning the regulation of quality signs of agricultural and food products, offering numerous ideas for the interpreter. In the first two judgments under examination, concerning the first, the amendment of an IGT, the second, a DOC and an IGT, the TAR Cagliari (TAR Sardegna - Cagliari, Sez. II, 23 April 2020, n. 234) and the Council of State (Council of State, Sez. III, 02 November 2020, n. 6745) address issues that, although procedural, open the way for wide-ranging reflection on the reasons behind the amendment of the product specification of a PDO or PGI for wine and on the primacy of the CAP over competition. The latter theme has been repeatedly addressed by the European Court but has not been mentioned in national administrative case-law. The third judgment, concerning the specification of the PDO «Prosecco» (TAR Lazio - Rome, Sec. II, 31 March 2021, No. 3883), raises some doubts about the Court's observations on the strictly national nature of the product specification, so far differently from what the European judge has stated on several occasions.*

*With regard to the last decision (Council of State, Sec. III, 15 February 2021, No 1299), in addition to clarifying the subject of the Regulation of supply for PDO cheeses, it offers interesting ideas as to the purpose of these instruments, which does not stop at that which does not stop at the restriction of supply and the preservation of free competition, but also considers as a priority the protection of the quality of the products.*

*Overall, the administrative judge is sensitive to suggestions coming not only from the judge, but also from the European legislator on the protection of quality signs, paving the way for a wider reflection also in the light of the recent changes in this area, thanks to the Regulation (EU) n. 2117/2021 and with the proposal for a Regulation presented by the European Commission on 31 March 2022.*

PAROLE CHIAVE: Denominazione d'origine e indicazioni geografiche protette – OCM vino – Concorrenza – Piani di regolazione dell'offerta di DOP e IGP.

KEYWORDS: *Protected designations of origin and Geographical indications – Wine CMO – Regulation of supply of PDO and PGI.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La procedura di modifica del disciplinare di una DOC o IGT vitivinicola. – 3. Le DOP transfrontaliere e il bilanciamento tra tutela di DOP e IGP e il principio di libera circolazione delle merci. – 4. I piani di regolazione dell'offerta dei formaggi e prosciutti DOP e IGP e le deroghe alla concorrenza. – 5. Conclusioni.

1. Negli ultimi anni, il giudice amministrativo è stato investito di una serie di questioni interpretative riguardanti la modifica di disciplinari di produzione di prodotti contrassegnati da indicazioni di qualità nel settore vitivinicolo<sup>1</sup>.

Tra questi, in due casi concernenti la modifica di disciplinari IGT e DOC, i giudici, da un lato, hanno fatto chiarezza sulla procedura e sulle modalità di modifica dei disciplinari di produzione, in particolare sulle motivazioni a sostegno dell'opposizione alla modifica<sup>2</sup>; dall'altro, hanno fornito elementi utili alla differenziazione di disciplina e finalità tra segni DOC e IGT per i prodotti vitivinicoli<sup>3</sup>.

Entrambe le decisioni si muovono nella direzione di valorizzare la natura di tali segni distintivi al fine di proteggere le caratteristiche di produzioni di qualità, fungere da strumenti competitivi per i produttori dell'area geografica di riferimento, e garantire, inoltre, una corretta informazione al consumatore. La prima delle decisioni, pur soffermandosi su questioni più squisitamente procedurali, indaga le motivazioni poste a fondamento della modifica di un disciplinare di produzione, evidenziando la necessità che queste siano compatibili con gli obiettivi di tutela della qualità e protezione del consumatore. La seconda, invece, fornisce elementi utili a comprendere il rapporto fra regole della concorrenza e PAC, in considerazione dell'eccezionalità della disciplina dei regimi di qualità.

Di particolare interesse risulta essere, altresì, l'attenzione rivolta dal giudice amministrativo ad una questione relativa alla legittimità del piano di regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano DOP per il triennio 2016-2018<sup>4</sup>: in questo contesto, il Collegio, oltre a fornire un'esauriente panoramica della disciplina europea e nazionale in materia, pone alcuni spunti interpretativi utili al ripensamento delle funzioni di questo strumento,

---

<sup>1</sup> Tale regolamentazione è attualmente contenuta negli artt. 92 ss. del reg. (UE) n. 1308/2013 sull'OCM unica.

<sup>2</sup> TAR Sardegna - Cagliari, Sez. II, 23 aprile 2020, n. 234, in *Foro amm. (II)*, 2020, 4, p. 913.

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745, in *Foro amm. (II)*, 2020, 11, p. 2095.

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299.

anche alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla riforma della PAC 23-27.

Infine, in una sentenza riguardante la modifica del disciplinare della DOP «Prosecco»<sup>5</sup>, il TAR Lazio, oltre a delimitare l'ambito di applicazione dell'istituto delle DOP c.d. «transfrontaliere», rilegge il rapporto fra tutela dei segni di qualità e principio di libera circolazione delle merci in termini di «funzionalità» del secondo rispetto alla prima.

Attraverso queste pronunce, si va consolidando, nella giurisprudenza amministrativa nazionale, una lettura della disciplina dei regimi di qualità, che, con le sue peculiarità, diventa un prezioso strumento posto al servizio degli obiettivi primari della nuova PAC<sup>6</sup>.

2. La prima pronuncia oggetto di analisi scaturisce dal ricorso presentato dal Consorzio di tutela del vino «Carignano del Sulcis DOC». Quest'ultimo denunciava l'illegittimità della modifica del disciplinare di produzione della IGT «Isola dei Nuraghi», presentata dalla omonima associazione, al fine di estendere la possibilità di indicare, tra i vitigni dai quali ottenere il vino, anche il Carignano e il Vermentino, protetti dall'indicazione DOC. Il Consorzio evidenziava il carattere decettivo dell'etichetta che riportasse la denominazione «Carignano» affianco a quella «Isola dei Nuraghi», creando un pericolo di confusione per il consumatore meno esperto. Ciò, infatti, avrebbe portato all'immissione sul mercato di vini contrassegnati da IGT, contenenti l'indicazione «Carignano» o «Vermentino» a prezzi di gran lunga inferiori, nonché prodotti senza l'osservanza delle rigide tecniche e delle norme previste per le DOC.

La ricorrente sollevava la violazione della procedura nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> TAR Lazio - Roma, Sez. II S, 31 marzo 2021, n. 3883.

<sup>6</sup> Peraltro, il recente reg. n. 2117/2021, appartenente al pacchetto PAC, reca alcune importanti modifiche alla disciplina dei segni di qualità del settore vitivinicolo prevista dal reg. (UE) n. 1308/2013, uniformando tale regolamentazione a quella prevista per i prodotti agricoli e alimentari e semplificando, altresì, le procedure di registrazione e modifica del disciplinare di produzione.

<sup>7</sup> A regolare le fasi di esame delle domande da parte della Regione, del Ministero e del Comitato, quella di pubblicazione del disciplinare e di valutazione delle eventuali istanze presentate sono, rispettivamente, gli artt. 6, 7 e 8 del d.m. del 7 novembre 2012. In particolare, il Consorzio paventava un contrasto tra il parere favorevole del competente assessorato e l'art. 6 del d.m. Tale disposizione prevede un triplice obbligo in

Inoltre, rilevava i vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e contraddittorietà: la Regione, al momento dell'esame della domanda, non avrebbe tenuto in conto gli elementi portati alla sua attenzione con le osservazioni dei ricorrenti e avrebbe adottato parere favorevole in base ad un'istruttoria che non tiene conto di tali osservazioni.

Il giudice amministrativo, nel respingere il primo motivo di ricorso introduttivo e il quinto dei motivi aggiunti nel merito, fornisce, attraverso osservazioni di natura squisitamente procedurale, spunti interpretativi utili ai fini della comprensione della procedura di registrazione e di modifica del disciplinare di una DOC o IGT vitivinicola. Difatti, il Collegio esclude che vi sia stata una violazione della procedura *ex art. 6 del d.m.* – recante la disciplina della fase di esame della domanda da parte della Commissione – in quanto tale disposizione non prevede alcun «apporto partecipativo» da parte di soggetti oppositori, ma solo da parte dei soggetti richiedenti la modifica del disciplinare. Pertanto, le opposizioni del Consorzio, pur debitamente prese in considerazione dalla Regione, non sono state da questa ritenute pertinenti.

Invero, il giudice finisce per applicare, al procedimento di modifica del disciplinare di produzione, un principio già largamente affermato nella giurisprudenza amministrativa. La motivazione dell'atto con il quale la Regione respinge le opposizioni e, in generale, la motivazione di qualsiasi atto amministrativo, non deve necessariamente contenere «un'analitica confutazione delle osservazioni e delle controdeduzioni svolte dalla parte»: sarà sufficiente che dalla motivazione si evinca che l'Amministrazione abbia correttamente formato la sua volontà, esponendo in maniera esaustiva le ragioni del mancato recepimento dell'opposizione<sup>8</sup>.

La modifica di due disciplinari di produzione, rispettivamente, di una IGT e di una DOC, è stata oggetto di attenzione anche del Consiglio di Sta-

---

capo alla Regione che abbia ricevuto la domanda di modifica del disciplinare: in prima istanza, l'Ente deve effettuare le opportune consultazioni sul territorio; deve verificare la rispondenza della proposta di modifica alle norme contenute nel regolamento e delle altre norme applicabili e, infine, in caso di ricezione di osservazioni, chiedere al soggetto richiedente la modifica di fornire adeguati elementi di risposta alle osservazioni stesse entro novanta giorni. In assenza di elementi di risposta o, comunque, in caso di mancata rimozione delle cause sulle quali si fondano i rilievi espressi con le osservazioni, la Regione è tenuta ad emettere parere negativo.

<sup>8</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato Sez. II, 20 febbraio 2020, n. 1306; Consiglio di Stato Sez. IV, 27 marzo 2019, n. 2026; e, da ultimo, TAR Firenze, Sez. II, 21 marzo 2022, n. 3522.

to<sup>9</sup>, il quale, in tale contesto, fornisce osservazioni di ben più ampio respiro, riguardanti il tema del rapporto fra tutela dei segni di qualità, obiettivi della PAC e regole della concorrenza.

In questo caso, il Consorzio di Tutela vini DOC Sicilia proponeva appello contro la sentenza del TAR Lazio<sup>10</sup> che aveva riconosciuto l'illegittimità del provvedimento con cui il MIPAAF aveva approvato le istanze di modifica dei disciplinari dei vini, rispettivamente, IGT «Terre Siciliane» presentata dall'Associazione vitivinicoltori dell'IGT «Terre Siciliane» e DOC «Sicilia», presentata dal Consorzio di tutela Vini DOC Sicilia. In particolare, la modifica del primo disciplinare riguardava l'esclusione del vitigno Grillo e Calabrese o suo sinonimo (Nero d'Avola) dai vitigni che possono essere specificati nell'indicazione a IGT «Terre Siciliane» come indicazioni su base facoltativa. La seconda, invece, concerneva l'aumento della produzione massima consentita di uva per ettaro per i vini «Grillo» e «Nero d'Avola».

Nell'accogliere le istanze dell'appellante, il Consiglio di Stato fornisce, tra gli altri, alcuni elementi chiarificatori della differenza fra DOC e IGT.

Tali denominazioni sono utilizzate per certificare la zona di origine della raccolta delle uve utilizzate per la produzione del vino su cui è apposto il marchio del produttore. Se, da un lato, entrambe le indicazioni rispecchiano un particolare processo produttivo, il quale deve essere eseguito in base ad un disciplinare di produzione approvato con decreto ministeriale, la designazione con il segno DOC ovvero IGT è rimessa alle scelte commerciali dei viticoltori. Il Collegio evidenzia come, nel caso delle IGT il collegamento con la zona geografica di produzione sia più labile – analogamente a quanto avviene per le IGP – potendo essere utilizzate, nella produzione, anche se in piccola parte (15%) uve di altra provenienza geografica.

La differenza fra DOC e IGT è determinata dalla diversa percentuale e qualità di vitigni autoctoni utilizzati per la produzione e dal carattere più o meno delimitato e ben individuato e/o ristretto della zona geografica di produzione delle uve. Per questo motivo, i vini DOC risultano essere più pregiati, perché maggiormente connessi «alle caratteristiche uniche del territorio» e in ragione della «stretta caratterizzazione geografica» dei vitigni utilizzati. Tali caratteristiche territoriali si uniscono a specifici fattori umani, ossia le tecniche di trasformazione e produzione tradizionali le quali, oltre a legare il prodotto al territorio, gli conferiscono specifiche caratteristiche sensoriali. Per tale motivo, dal punto di vista dei controlli, per le

---

<sup>9</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745, cit.

<sup>10</sup> TAR Lazio - Roma, Sez. II, 6 novembre 2019, n. 12756.

DOC, a differenza di quanto avviene per le IGT, è previsto un controllo della qualità organolettica e, nei casi di produzione sovrabbondante, i controlli sono sistematici e non a campione.

Alla luce di tali motivazioni, la preclusione di utilizzo dei vitigni Nero d'Avola e Grillo nell'IGT «Terre siciliane», e, conseguentemente, la loro utilizzabilità nella sola menzione DOC, contribuirebbe alla valorizzazione sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo di detti vitigni. Tale modifica del disciplinare, difatti, opererebbe non solo a tutela della competitività in campo commerciale dei vitigni in questione, ma, soprattutto del consumatore: quest'ultimo, specie se meno esperto, non correrebbe più il rischio di essere tratto in inganno dall'indicazione «Nero d'Avola» e «Grillo» nell'etichetta sia dei vini DOC che IGT, nonostante le differenze strutturali che presentano i protocolli produttivi.

Tra le motivazioni addotte dall'appellata Duca di Salaparuta S.p.A., emerge la violazione dell'art. 101 TFUE e dell'art. 2 della legge n. 287 del 1990 che vietano agli operatori economici di realizzare intese restrittive della concorrenza all'interno degli Stati membri dell'Unione europea<sup>11</sup>. Il collegio respinge tali eccezioni in base a due ordini di ragioni: in primo luogo, la normativa nazionale consente che i disciplinari prevedano condizioni e parametri più restrittivi rispetto a quanto previsto dalla normativa stessa<sup>12</sup>; inoltre, lo scopo primario della normativa europea in materia di produzioni vitivinicole di qualità è «quello di preservare le particolari caratteristiche di qualità dei vini e non quello, se non indiretto, di perseguire finalità concorrenziali dei prodotti sul mercato internazionale». Da quest'ultimo punto di vista, sostiene il Collegio, la concorrenza del mercato non è l'obiettivo primario della PAC, «se non come effetto della tutela della qualità dei prodotti e della informazione adeguata e trasparente del consumatore».

---

<sup>11</sup> Per la resistente, le modifiche del disciplinare IGT in esame sarebbero volte a sottrarre alla IGT «Terre Siciliane» gran parte del volume e del valore della produzione e ad eliminare la reputazione della denominazione stessa, con l'obiettivo di avere nella DOC l'unica denominazione regionale. Inoltre, l'illecita limitazione della libertà di concorrenza sarebbe resa evidente dall'assenza di indipendenza tra Consorzio e Associazione, in quanto il Direttore del Consorzio è al tempo stesso Presidente dell'Associazione appellante.

<sup>12</sup> L'art. 31, comma 13°, legge n. 238 del 2016 (c.d. «T.U. vite e vino») così dispone: «Le specificazioni, menzioni e indicazioni di cui al presente articolo, fatta eccezione per la menzione 'vigna', devono essere espressamente previste negli specifici disciplinari di produzione, nell'ambito dei quali possono essere regolamentate le ulteriori condizioni di utilizzazione nonché definiti parametri maggiormente restrittivi rispetto a quanto indicato nel presente articolo».



La lettura fornita dal Consiglio di Stato su questo aspetto risulta diametralmente opposta a quella del giudice di prime cure: il TAR Lazio, in primo grado, accoglie il terzo motivo di ricorso proposto dall'azienda produttrice della IGT, la quale denunciava uno sviamento rispetto alla finalità generale delle denominazioni protette, generato dalla modifica del disciplinare del Nero d'Avola DOC proposta dal Consorzio. In base a tale lettura, la modifica della IGT sarebbe funzionale a quella della DOC, con la finalità di «valorizzare i vitigni Nero d'Avola e Grillo, ma solo come DOC, a discapito della loro commercializzazione come IGP, essendo vietata l'indicazione del nome del vitigno»<sup>13</sup>.

In questo caso, le osservazioni del Consiglio di Stato in merito al rapporto fra concorrenza e PAC, se, da un lato, rappresentano un *unicum* nella giurisprudenza amministrativa nazionale, dall'altro, ripercorrono una strada già ampiamente tracciata dal giudice europeo, il quale ha, da lungo tempo, riconosciuto la priorità del perseguimento degli obiettivi della PAC rispetto alle regole della concorrenza<sup>14</sup>.

Le due pronunce, nel complesso, chiariscono aspetti procedurali e sostanziali di una disciplina, quale quella delle produzioni vitivinicole di qualità, quanto mai articolata e frammentata, da sempre peculiare rispetto a quella dei prodotti agroalimentari di qualità<sup>15</sup>, la cui ultima mo-

---

<sup>13</sup> Su questo aspetto, cfr. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo all'attenzione della giustizia amministrativa: un atteso riscontro*, in *Riv. dir. alim.*, luglio-settembre 2020, fasc. 3, p. 39. L'A. evidenzia come, per la prima volta, il Consiglio di Stato, sulla scorta delle norme contenute nel TFUE, abbia riconosciuto il primato della PAC sulla concorrenza. Inoltre, vengono riscontrate una serie di criticità nella pronuncia del giudice di prime cure: in primo luogo l'inammissibilità di porre a fondamento di un ricorso amministrativo per annullamento di provvedimenti amministrativi la violazione dell'art. 101 TFUE; in secondo luogo, una lettura superficiale della disciplina dei segni di qualità, soggetti ad una particolare disciplina contenuta nella PAC e beneficiari di speciale trattamento rispetto alla disciplina *antitrust* alla luce dell'art. 42 TFUE.

<sup>14</sup> Cfr. Corte giust., 5 ottobre 1994, in causa C-280/93, *Repubblica federale di Germania/Consiglio dell'Unione europea*, in *curia.europa.eu*.

<sup>15</sup> Sul percorso di armonizzazione dell'«OCM Vino» e gli opportuni rinvii alla dottrina, v. GERMANÒ, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in questa *Rivista*, 2010, 1, p. 532. Per l'A. il carattere «eccentrico» di questo settore è dovuto, da un lato, alla «complessità del mercato dei prodotti vitivinicoli»; dall'altro, all'elevato tecnicismo delle disposizioni, le quali riflettono complessi e sofisticati processi di lavorazione, di tutela della qualità e di etichettatura. Per questi motivi, l'OCM vino «ha sempre preteso una disciplina "speciale" che si differenziasse da quella generale e valida per gli altri prodotti alimentari, dato che la disciplina del settore vitivinicolo include innanzitutto la fase produttiva prettamente agricola, ovvero la produzione dell'uva; ma include altresì la fase di trasformazione che, per volumi di produzione, regole di produzione e forme di

difica è stata operata dal reg. (UE) n. 2117/2021 contenuto nel pacchetto PAC<sup>16</sup>.

3. Sempre per quanto concerne la disciplina dei prodotti vitivinicoli di qualità, la giurisprudenza amministrativa ha affrontato una questione riguardante la legittimità del disciplinare di produzione della DOP «Prosecco»<sup>17</sup>.

Il caso di specie ha ad oggetto il ricorso presentato dalla società tedesca Peter Herres Wein und Sektkellerei GmbH S.r.l., produttrice e imbottigliatrice di spumanti e vini frizzanti, contro il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e delle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia, a causa del diniego dell'autorizzazione all'esecuzione delle operazioni di elaborazione delle tipologie «Prosecco» spumante e «Prosecco» frizzante, e del relativo imbottigliamento in zone non strettamente confinanti con il Friuli-Venezia Giulia. Tale possibilità, invero, era concessa sia dal disciplinare di produzione che dalla normativa europea di riferimento<sup>18</sup>.

---

impresa, presenta situazioni tecnologiche ed organizzative estremamente diverse perché espressione di situazioni sia agricole che industriali». Per un approfondimento della disciplina dell'etichettatura dei prodotti vitivinicoli, si veda LUCIFERO, *L'etichettatura del vino*, in BORGHI, CANFORA, DI LAURO, RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 353 ss., nonché GERMANÒ, ROOK BASILE, LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, 2017, Torino, p. 109 ss.

<sup>16</sup> La modifica arricchisce la scarna disposizione di cui all'art. 105 del reg. (UE) n. 1308/2013, che riconosce solamente due ipotesi di modifica del disciplinare di produzione – in caso di evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche ovvero la revisione della delimitazione della zona geografica – introducendo la distinzione tra «modifiche dell'Unione», «modifiche ordinarie» e «modifiche temporanee». In base alla nuova distinzione, che chiarisce la ripartizione di competenze, ma non incide comunque in misura sostanziale sulla procedura già prevista dal regolamento del 2013, le «modifiche dell'Unione» richiedono una procedura a livello unionale, mentre le «modifiche ordinarie» sono gestite a livello nazionale dallo Stato membro o dal Paese terzo, nel caso sia questo a chiedere la modifica. Tale riformulazione dell'art. 105 mira, senza dubbio, a rendere maggiormente lineare la distinzione tra le tipologie di modifica, ponendo inevitabilmente le basi per una revisione della disciplina interna. Peraltro, la diversificazione delle tipologie di modifiche al disciplinare è mantenuta nella proposta di regolamento relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, presentata dalla Commissione europea il 31 marzo 2022: tale regolamento, tra le altre novità, uniforma la disciplina delle produzioni di qualità vitivinicole, agricole e alimentari, fino ad oggi contenuta in due fonti normative distinte.

<sup>17</sup> TAR Lazio - Roma, Sez. II, 31 marzo 2021, n. 3883.

<sup>18</sup> L'art. 5, comma 3°, dell'Allegato Annesso 1, prevede la possibilità, a determinate condizioni tassativamente indicate, che le operazioni di elaborazione e di imbottiglia-

Il giudice amministrativo respinge il ricorso proposto dalla Peter Herres Wein und Sektkellerei, in base a due ordini di ragioni: in primo luogo, la stretta correlazione tra la qualificazione come DOP o IGP e un «requisito essenziale di territorialità», quale presupposto essenziale del riconoscimento della protezione dell'accesso alla garanzia che la produzione avvenga secondo rigorosi standard qualitativi e che sia soggetta a penetranti controlli da parte delle Autorità nazionali; in secondo luogo, «un rapporto di supremazia speciale che trova fondamento nel criterio di delimitazione territoriale delle relative potestà» dovuto al carattere «nazionale» dei controlli cui vengono assoggettate le imprese che intendono fregiarsi della DOP.

Per quanto concerne la creazione di una DOP transfrontaliera, il Collegio offre una lettura restrittiva della «clausola di apertura» contenuta nell'art. 5 del disciplinare di produzione, escludendo che essa possa essere estesa ad aree esterne allo Stato membro che ha proposto il riconoscimento. Ciò in quanto, in primo luogo, l'art. 38 del reg. n. 479/2008 – il cui contenuto è stato trasposto nell'art. 96 del reg. n. 1308/2013 sull'OCM unica – regolando la procedura nazionale preliminare di approvazione del disciplinare e delineando i poteri riconosciuti alle Autorità nazionali in questa fase, «fonda e limita al contempo il relativo effetto della potestà dello stesso Stato membro», così che le aree ulteriori a cui si voglia eventualmente estendere la produzione devono rientrare necessariamente nella sovranità dello Stato stesso; inoltre, è l'accordo tra i produttori che promuovono la produzione che definisce l'area geografica delimitata all'interno del quale questa debba svolgersi. Pertanto, in base all'interpretazione dell'art. 5, commi 2° e 3°, del disciplinare non sarà possibile consentire il rilascio di autorizzazioni individuali per l'imbottigliamento o la elaborazione delle tipologie «spumante»

---

mento delle tipologie «Prosecco» spumante e «Prosecco» frizzante vengano effettuate anche in zone non strettamente confinanti con il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia. Ai fini della concessione dell'autorizzazione, deve trattarsi, in primo luogo, di pratiche tradizionali, in essere in quella zona, che siano antecedenti al 1° marzo 1986; devono essere state rilasciate specifiche autorizzazioni individuali da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previo parere delle Regioni Veneto e Friuli; la richiesta deve essere presentata dalle ditte interessate entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione del disciplinare e corredata «da una motivata documentazione atta a provare l'uso delle tradizionali pratiche di cui trattasi in maniera continuativa da almeno cinque campagne vitivinicole antecedenti l'entrata in vigore del disciplinare». L'art. 6, ult. comma, del reg. n. 607/2009, al contempo, prevede che i vini spumanti e vini frizzanti DOP possano essere vinificati «al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata» purché lo preveda il disciplinare di produzione e tale pratica sia in uso in quella determinata zona anteriormente al 1° marzo 1986.

e «frizzante» ad aziende aventi sede in aree esterne al confine nazionale, anche nel caso in cui queste possiedano tutti i requisiti prescritti dal disciplinare in questione, come nel caso di specie.

Affinché sorga una produzione transfrontaliera, dunque, è necessario che vi sia, fin dal momento della presentazione della domanda, l'inclusione, nell'area geografica, delle aree degli Stati confinanti, la quale, tuttavia, non è avvenuta nel caso della DOC «Prosecco», la cui domanda di registrazione è stata proposta unicamente per il territorio italiano da produttori italiani.

La ricorrente, peraltro, adduce, tra le motivazioni del ricorso, la violazione del principio di libera circolazione delle merci, come conseguenza del diniego, da parte del MIPAAF, dell'autorizzazione a svolgere le operazioni di elaborazione ed imbottigliamenti del «Prosecco» in regioni non italiane: tale diniego rappresenterebbe, da un lato, un'ingiustificata discriminazione delle aziende operanti all'estero, dall'altro, una misura equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ed importazione, con conseguente violazione degli artt. 34, 35 e 40 TFUE. Tali principi, nell'ottica del bilanciamento con la tutela della qualità e della specificità dei prodotti protetti da DOP e IGP, imporrebbero una lettura «eurounitaria» del disciplinare di produzione del «Prosecco», dovendo così prevalere.

Tuttavia, il giudice amministrativo risulta essere di diverso avviso. Nonostante il disciplinare della DOC «Prosecco» permetta, a determinate condizioni, lo svolgimento di alcune fasi produttive all'esterno dell'area di riferimento, tale apertura non si estende ad aree esterne allo Stato membro, per due ordini di ragioni: da un lato, la procedura preliminare nazionale prevista dall'allora vigente art. 38 del reg. (CE) n. 479/2008 «fonda e limita al contempo il relativo effetto alle potestà dello stesso Stato membro», cosicché, in questa fase, le aree interessate non potranno che essere quelle rientranti nella sovranità dello Stato che propone la registrazione, stante l'efficacia «solo nazionale» del disciplinare di produzione; dall'altro, sta all'accordo e alla scelta dei produttori al momento della proposizione della registrazione, l'identificazione dell'area geografica di riferimento.

Se la seconda delle ragioni addotte dal giudice amministrativo si conferma, quanto meno, al ruolo attribuito ai gruppi di produttori dal legislatore europeo nella procedura di registrazione di una DOP o IGP, le osservazioni relative all'efficacia squisitamente nazionale del disciplinare di produzione appaiono meno persuasive. Difatti, nel corso degli anni, il giudice europeo ha, a più riprese, fornito una lettura, per usare le parole della ricorrente, «eurounitaria» della procedura nazionale di registrazione e di modifica del disciplinare di produzione: questa risulta pienamente integra-

ta nel sistema di tutela dei prodotti di qualità delineato a livello unionale e ad esso strettamente connesso<sup>19</sup>.

Il TAR, peraltro, nell'escludere la violazione del principio di libera circolazione delle merci e di non discriminazione delle aziende in ragione della loro appartenenza nazionale o di tutela della concorrenza, legge il rapporto tra disciplina di DOP e IGP e il principio di libera circolazione delle merci in termini non tanto di contrasto, quanto più di «funzionalità»: la tutela dei prodotti di qualità costituirebbe il presupposto della loro circolazione nel mercato, in forza degli obiettivi cui è preposta la sua disciplina, da ultimo la tutela della corretta informazione ai consumatori. Il riconoscimento della qualità comporterebbe l'attribuzione, al prodotto in questione, di un particolare *status* giuridico che costituirebbe «l'antecedente (sia sul piano logico-formale che su quello economico-sostanziale) della tutela del mercato sotto il profilo della circolazione della merce».

Invero, la giurisprudenza europea più risalente interpretava il rapporto fra tutela dei segni di qualità e libera circolazione delle merci in termini di «specialità» della disciplina delle DOP e IGP, riconoscendo a queste una forma particolare di protezione<sup>20</sup>. Nella giurisprudenza più recente, inve-

---

<sup>19</sup> In questo senso, v., *ex aliis*, Corte giust. 14 settembre 2017, in causa C-56/16, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)/ Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP*. Cfr., in particolare, i punti 86 e 87 della sentenza: «In primo luogo, contrariamente ad altri sistemi del diritto dell'Unione di tutela dei diritti di proprietà industriale e commerciale, quali quelli relativi al marchio dell'Unione europea di cui al reg. n. 207/2009 o quelli relativi ai ritrovati vegetali di cui al reg. n. 2100/94, la procedura di registrazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche in forza del reg. n. 1234/2007 si basa su una ripartizione delle competenze tra lo Stato membro considerato e la Commissione, poiché la decisione di registrare una denominazione può essere adottata dalla Commissione soltanto se lo Stato membro interessato le ha presentata una domanda a tal fine e una siffatta domanda può essere presentata solo se lo Stato membro ha verificato che essa è giustificata (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, punto 116). Le procedure nazionali di registrazione sono quindi integrate nella procedura decisionale a livello dell'Unione e ne costituiscono una parte fondamentale. Le stesse non possono esistere al di fuori del sistema di tutela dell'Unione (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, punto 117)». Per un'analisi approfondita della pronuncia in oggetto e sul tema dell'eshaustività della normativa europea in materia di DOP e IGP, si rinvia a RUBINO, *The Exhaustive Character of the EU Regulation on Geographical Indications of Wines following the European Court of Justice Judgment Port Charlotte II*, in *European Food and Feed Law Review*, 2018, Vol. 13, No. 2, p. 134.

<sup>20</sup> La specialità della disciplina sulla tutela di qualità è stata affermata dalla giurisprudenza nel settore del vino già prima che vi fosse un'armonizzazione completa, nel corso della vicenda riguardante l'imbottigliamento del vino spagnolo «Rioja», protetto

ce, il giudice europeo ha mostrato una tendenza a valorizzare i prodotti agroalimentari e vitivinicoli di qualità, come strumento utile non solo a tutelare le peculiarità proprie di ciascun prodotto, ma anche a garantire una informazione trasparente al consumatore<sup>21</sup>: tendenza recepita appieno dal giudice amministrativo nazionale, attraverso l'*iter* logico-argomentativo sopra illustrato.

4. Infine si segnala una decisione del Consiglio di Stato<sup>22</sup>, il quale si è occupato di una questione riguardante la legittimità del piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano DOP valido per il triennio 2017-2019.

---

nel Paese con «denominación de origen calificada». Celebre è il mutamento radicale di orientamento dei giudici europei: mentre nella pronuncia *Rioja1* (Corte giust. 9 giugno 1992, in causa C-47/90, *Ets. Delbaize frères & Cie «Le Lion» SA/Promalvin SA, AGE Bodegas Unidas SA*), la Corte ritiene che la normativa spagnola, la quale limita il quantitativo di vino esportabile sfuso verso gli altri Paesi europei, costituisca una misura equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione, e, come tale, sia vietata dall'art. 34 TFUE, nella sentenza *Rioja2* (Corte giust. 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio/Regno di Spagna*), la Corte accoglie le motivazioni dei Governi italiano, spagnolo e portoghese e della Commissione, i quali ritengono che l'imbottigliamento faccia parte integrante del procedimento di produzione del vino: solo il vino imbottigliato in una determinata regione potrà effettivamente essere considerato originario di tale area, e gli effetti restrittivi della libera circolazione delle merci che ne derivano rientreranno nell'ipotesi prevista dall'art. 36 TFUE, essendo giustificati da motivi di tutela della proprietà industriale. In questa seconda pronuncia, i giudici europei si conformano alle considerazioni espresse nella sentenza *Exportur* (Corte giust. 10 ottobre 1992, in causa C-3/91, *Exportur SA/LOR SA e Confiserie du Techb*), ponendo in evidenza come la giurisprudenza europea manifesti «una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune» tanto dei vini quanto dei prodotti agroalimentari, valorizzazione volta a tutelare la specificità di tali prodotti e garantire un mezzo ai produttori per attrarre il consumatore. Sul caso *Rioja* in dottrina, v. BORGHI, *I requisiti di tutela dei prodotti di qualità*, in *Riv. dir. al.*, 2009, p. 2; BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso del Rioja*, in questa *Rivista*, 2000, 4, p. 306.

<sup>21</sup> Cfr., da ultimo, Corte giust. 17 dicembre 2020, in causa C-490/19, *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier/Société Fromagère du Livradois SAS*, in questa *Rivista*, 2021, fasc. 1, p. 26, e, successiva alla pronuncia del TAR Lazio in esame, Corte giust. 09 novembre 2021, in causa C-783/19, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne/GB*, in *Foro it.*, 2022, 1, IV, c. 27. Le pronunce hanno ad oggetto casi di evocazione, rispettivamente delle DOP «Morbier» e «Champagne» da parte di produttori concorrenti: i giudici europei estendono il concetto di «evocazione» di una DOP o IGP sulla base degli obiettivi della disciplina in materia, offrendo un approccio maggiormente garantista nei confronti del consumatore.

<sup>22</sup> Consiglio di Stato, Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1299.

Anche in questo caso, dall'analisi del giudice amministrativo emerge la peculiarità del sistema di regole che riguardano i prodotti di qualità, specie in riferimento alla disciplina italiana ed europea della concorrenza. Difatti, tra le finalità di questi strumenti vi è quella di valorizzare le caratteristiche peculiari dei prodotti recanti i segni distintivi DOP e IGP, come previsto dagli artt. 150 e 172 dal reg. n. 1308/2013, contenenti la disciplina dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi e dei prosciutti a denominazione di origine e indicazione geografica protetta.

La vicenda ha ad oggetto il ricorso, proposto da alcuni produttori di latte, volto a contestare la legittimità del piano e l'attribuzione della quantità annuale di latte complessivamente producibile a livello di comprensorio (c.d. punto di riferimento comprensoriale o «PRC»), considerata eccessivamente bassa in relazione all'andamento espansivo del mercato del Parmigiano Reggiano DOP. Per i ricorrenti, tale meccanismo avrebbe innescato inevitabilmente l'applicazione pressoché automatica della contribuzione aggiuntiva a causa del superamento delle quote assegnate, costituente una forma indiretta di finanziamento del consorzio di tutela, competente alla stipula del piano.

Tra le doglianze sollevate, i ricorrenti sostengono, in primo luogo, la violazione, da parte del piano, dell'art. 101, par. 1, TFUE, recante il divieto di intese restrittive della concorrenza, in forza delle misure di contingentamento dell'offerta che il piano stesso prevede. Inoltre, i produttori lamentano la proroga dell'efficacia della disciplina prevista dal piano, effettuata attraverso la reiterazione, per il triennio 2017-2019, dello stesso punto di riferimento comprensoriale (PRC) fissato per il triennio 2014-2016.

Una volta ricostruita la disciplina europea dei piani di regolazione, il Consiglio di Stato respinge il ricorso proposto dai produttori adducendo una serie di motivazioni che risultano inedite fra gli orientamenti interpretativi della disciplina, in particolare dell'AGCM.

In primo luogo, il giudice amministrativo ritiene che l'art. 150 non contenga alcuna indicazione riguardante l'eccezionalità della disciplina dei piani: questi ultimi, dunque, possono essere adottati non solo in situazioni di crisi di mercato e per periodi di tempo limitati, ma anche «al fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunti e mantenere la qualità dei formaggio che beneficiano di una DOP o IGP»<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In questo senso, il Consiglio di Stato riporta le conclusioni a cui era giunto il Giudice di prime cure.

Per tali stessi motivi, il Consiglio di Stato esclude la contrarietà del piano alla disciplina della concorrenza, in quanto «la finalità di tale strumento, (...), è quella di tutelare un prodotto DOP e di assicurare il corretto esplicarsi del gioco concorrenziale, regolandone l'offerta in condizioni di equilibrio rispetto alla capacità di assorbimento da parte della domanda nazionale ed estera».

Invero, la disciplina dei piani di regolazione dell'offerta del formaggio e prosciutti DOP e IGP, contenuta negli artt. 150 e 172 del reg. (UE) n. 1308/2013, sottostà ad una serie di condizioni di attuazione. La richiesta deve essere presentata da un'organizzazione di produttori, un'organizzazione interprofessionale o un gruppo di operatori riconosciuti ai sensi degli artt. 152 ss. dello stesso regolamento. Le norme di regolazione dell'offerta, una volta approvate dallo Stato membro, divengono vincolanti per tutti i produttori del prodotto considerato, anche se non appartenenti all'organizzazione proponente. Come correttivo all'efficacia *erga omnes* del piano, il regolamento ne prevede un'efficacia temporalmente limitata – pari a tre anni – e una serie di requisiti di rappresentatività delle organizzazioni proponenti, le quali devono stipulare un accordo preventivo relativo alle norme contenute nel piano<sup>24</sup>.

La prevalenza della funzione di tutela e promozione della qualità della DOP o IGP a scapito del contingentamento dell'offerta è una novità nell'interpretazione della disciplina dei piani. Fin dalla fine degli anni '90, difatti,

---

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 150, par. 2: «Tale accordo è concluso tra almeno due terzi dei produttori di latte o dei loro rappresentanti che rappresentino almeno due terzi del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio di cui al par. 1 del presente articolo e, ove pertinente, almeno due terzi dei produttori di tale formaggio che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell'area geografica di cui all'art. 7, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1151/2012». L'art. 172, par. 2, prevede, invece, che «tale accordo è concluso, previa consultazione dei suinicoltori della zona geografica, tra almeno due terzi dei trasformatori di tale prosciutto che rappresentino almeno due terzi della produzione di detto prosciutto nella zona geografica di cui all'art. 7, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1151/2012 e, se gli Stati membri lo ritengono appropriato, almeno due terzi dei suinicoltori della zona geografica di cui all'art. 7, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1151/2012». Per una disamina approfondita della disciplina dei piani di regolazione e della differenza fra art. 150 e art. 172 del reg. (UE) n. 1308/2013 si rinvia a RUSSO, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in BORGHI, CANFORA, DI LAURO, RUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 164 ss.; per un'analisi del rapporto fra piani di regolazione e concorrenza in agricoltura, nonché del processo di trasferimento ai gruppi di produttori dei compiti di regolazione della produzione, v. PRETE, *Piani di Regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 3, p. 322.



l'AGCM, chiamata ad esprimersi sulla compatibilità dei piani di regolazione con la normativa italiana *antitrust*, ha spesso evidenziato profili di contrasto con quest'ultima, ponendone in evidenza, a più riprese, il carattere eccezionale e derogatorio<sup>25</sup>.

Da ultimo, nel 2017<sup>26</sup>, esprimendo parere in merito alle modalità di definizione dei piani di regolazione dei formaggi Grana Padano (*Piano di regolazione dell'offerta Grana Padano DOP 2016-2018*), Parmigiano Reggiano (*Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano 2017-2019*) e Pecorino Romano DOP (*Piano di regolazione dell'offerta del formaggio pecorino romano DOP*), a seguito delle numerose segnalazioni ricevute da produttori di latte e caseifici, si è attestata su posizioni analoghe a quelle dei primi anni 2000. L'Autorità, oltre ad auspicare la verifica rigorosa e costante del rispetto dei requisiti dettati dall'art. 150 del reg. (UE) n. 1308/2013 ed evidenziare la necessità di accertare l'effettiva sussistenza dell'accordo preventivo di adesione di cui all'art. 150, par. 2, riconosce, ancora una volta, il «carattere derogatorio ed eccezionale, oltre che meramente temporaneo» delle disposizioni in essi contenute, le quali hanno come precipua finalità quella di «fronteggiare eccessi di produzione e squilibri nel mercato in grado di provocare una eccessiva volatilità dei prezzi e un conseguente abbassamento del livello qualitativo dei prodotti».

Da questo punto di vista, l'approccio del Consiglio di Stato alla materia risulta innovativo ma, parimenti, non del tutto isolato, in quanto in linea con la riforma della disciplina dei piani di regolazione dell'offerta di DOP e IGP prevista dalla nuova PAC 23-27, precisamente dal reg. (UE) n. 2117/2021, il quale reca modifiche, tra gli altri, ai regolamenti n. 1308/2013 e n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Invero, la priorità conferita al fine di tutela e promozione della qualità delle produzioni DOP e IGP risulta evidente nell'inciso iniziale del *considerando* n. 54, in cui si ribadisce il successo ottenuto dai piani di regolazione dell'offerta non solo nella stabilizzazione dei prezzi, ma anche «nel garantire il valore aggiunto e mantenere la reputazione dei prodotti». Il legislatore europeo, dopo aver espresso la volontà, sempre nel considerando, di estendere la possibilità di applicazione di norme di gestione dell'offerta ai

---

<sup>25</sup> *Ex aliis*, AGCM, provv. n. 4352/1996, *Consorzio Parmigiano Reggiano e Grana Padano*; n. 6002/1998, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola*; n. 13300/2004, *Consorzio Grana Padano*.

<sup>26</sup> AGCM, parere sulle «Modalità di definizione dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP», n. 1381/2017.

prodotti DOP e IGP integrando le norme vigenti in un'unica disposizione riguardante tutti i prodotti agricoli e alimentari, all'art. 1, par. 49, introduce l'art. 166-*bis*, che sostituisce gli artt. 150 e 172 del reg. n. 1308/2013, eliminando, di fatto, la distinzione fra settori produttivi.

Tale scelta legislativa conduce, inevitabilmente, ad un ripensamento complessivo dello strumento dei piani di regolazione dell'offerta e, conseguentemente, delle funzioni e del ruolo che i soggetti collettivi svolgono nell'attuazione di questi, anche alla luce dell'attuazione della nuova PAC.

5. Le quattro pronunce prese in esame, pur affrontando aspetti parzialmente diversi della disciplina dei prodotti vitivinicoli e alimentari di qualità, mostrano, nel complesso, una crescente sensibilità del giudice amministrativo alle più recenti suggestioni provenienti dal giudice e dal legislatore europeo.

Le prime tre pronunce, attraverso una lettura ragionata della procedura, rispettivamente, di modifica e di registrazione del disciplinare di produzione, forniscono un importante contributo alla lettura delle finalità della disciplina dei prodotti di qualità, nonché del rapporto fra tutela delle produzioni di qualità e concorrenza.

La quarta sentenza, invece, permette di ridisegnare, seppur indirettamente, la portata del ruolo dei gruppi dei produttori a tutela delle produzioni di qualità, facendo chiarezza sulle funzioni e le finalità di uno strumento, quale i piani di regolazione, cui ricorrono, quanto meno in Italia, sempre più consorzi di tutela, specie di grandi dimensioni.

Al netto dei rilievi critici sollevati circa alcuni dei passaggi logico-argomentativi delle pronunce, il giudice amministrativo offre una lettura dell'eccezionalità della disciplina delle denominazioni di qualità piena di spunti per l'interprete.

In particolare, sarà utile osservare quali saranno le ripercussioni, tanto sulla giurisprudenza quanto sulla legislazione nazionale, delle novità apportate alla disciplina da parte non solo del reg. n. 2117/2021, contenuto nel nuovo pacchetto PAC, ma anche dalla proposta di regolamento unico sulle produzioni di qualità presentata dalla Commissione europea il 31 marzo 2022. Se, da un lato, il reg. (UE) n. 2117/2021 opera alcune modifiche sostanziali alla disciplina, fra cui la più rilevante è senza dubbio la semplificazione e l'efficientamento della procedura di registrazione e modifica del disciplinare, dall'altro, la proposta di regolamento mira a rafforzare l'attuale sistema delle indicazioni geografiche e il ruolo dei produttori e delle loro associazioni, nell'ottica di una produzione sostenibile dal punto di vista

economico, sociale e ambientale, rendendo il sistema pienamente coerente con gli obiettivi della PAC.

Sarà da vedere in che modo il legislatore e il giudice italiano reagiranno agli stimoli provenienti dall'Unione europea e quali ne saranno i risvolti sia normativi che economici sul lungo periodo.

## COMPENDIO UNICO

CORTE DI CASSAZIONE – 10 febbraio 2022, n. 4416 (ord.) – Pres. Rel. STALLA – Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) – L.S.F. (Avv. Sinigaglia) – *Conferma Commissione Tributaria Regionale Puglia n. 231/25/16 del 29 gennaio 2016.*

### **Compendio unico - Acquisto di terreno agricolo - Agevolazioni fiscali- Estensione minima del compendio unico - Formazione progressiva.**

*Ai fini del riconoscimento delle agevolazioni previste dalla disciplina in materia di compendio unico, il requisito oggettivo dell'estensione minima può essere integrato anche con formazione progressiva, stante il dato letterale e la ratio ispiratrice della normativa, volta a favorire l'accorpamento fondiario (1).*

*(Omissis).*

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - MOTIVI DELLA DECISIONE - L'Agenzia delle Entrate propone un motivo di ricorso per la cassazione della sentenza in epigrafe indicata, con la quale la commissione tributaria regionale, a conferma della prima decisione, ha ritenuto illegittimo l'avviso di liquidazione notificato a L.S.F. in recupero dell'imposta proporzionale di registro ed ipo-catastale su atto notarile (*Omissis*); atto con il quale il L.S. acquistava un terreno agricolo fruendo dell'esenzione da imposta ai sensi della legge n. 97 del 1994, art. 5-*bis*, comma 1°, richiamato dal d.lgs. n. 228 del 2001, art. 5-*bis*, comma 2°, come integrato dal d.lgs. n. 99 del 2004, art. 7, comma 1° (costituzione di "compendio unico" di coltivazione e conduzione diretta almeno decennale).

La commissione tributaria regionale, per quanto qui ancora di interesse, ha in particolare osservato che:

- quanto al requisito soggettivo dell'esenzione, il L.S. aveva provato di essere imprenditore agricolo professionale (IAP) già al momento dell'acquisto, così come risultava dalla certificazione rilasciata dall'Ispettorato provinciale agrario, dalle dichiarazioni dei redditi 2008/2012, dalla documentazione INPS in atti;
- quanto al requisito oggettivo, risultava che egli provvedesse alla coltivazione diretta del fondo acquistato assieme agli altri fondi rustici da lui posseduti (con reddito prevalente rinveniente dall'attività di agricoltore professionale), e che l'evoluzione normativa in materia di creazione del "compendio unico" idoneo al raggiungimento minimo di redditività (reddito aziendale superiore o pari almeno al 60% del reddito di riferimento normativamente stabilito) consentisse l'integrazione del compendio unico mediante acquisti progressivi di ulteriori terreni fino al raggiungimento del minimo livello reddituale; potendo esso venire «revocato prima del termine di 10 anni solo in mancanza di requisiti soggettivi, cioè in caso di mancata coltivazione ed in caso di frazionamento o rivendita».

Resiste con controricorso e memoria il L.S.

Con ordinanza 17 novembre 2020 questa Corte disponeva il rinvio a nuovo ruolo del procedimento per l'acquisizione del fascicolo d'ufficio in grado di appello, così da poter verificare «se la questione del possesso della qualità di imprenditore agricolo professionale in capo al contribuente sia compresa nel *devolutum* al giudice di appello ovvero sia rimasta estranea all'oggetto del giudizio di secondo grado (in quanto documentalmente comprovata e pacifica tra le parti)».

Espletato l'incombente, il ricorso è stato nuovamente assegnato alla decisione che segue.

Con l'unico motivo di ricorso l'Agenzia delle Entrate lamenta – ex art. 360 cod. proc. civ., comma 1°, n. 3 – violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 99 del 2004, art. 7 e ss., e della legge n. 97 del 1994, art. 5-*bis*, commi 1° e 2°. Per avere la Commissione tributaria regionale riconosciuto l'esenzione nonostante che il L.S. si fosse soltanto limitato, in atto, ad “impegnarsi” alla costituzione del compendio unico (clausola 7), senza però fornire la prova nè del possesso della qualifica di coltivatore diretto o IAP, nè dell'idoneità del fondo acquistato a fungere da compendio unico (certificato Regione Puglia). Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione Tributaria Regionale, non era sostenibile che il compendio unico potesse essere costituito «con atti progressivi» fino al raggiungimento del minimo reddituale, nè che il contribuente potesse fruire dell'esenzione semplicemente ‘impegnandosi alla costituzione del compendio unico a prescindere dal possesso attuale dell'estensione di terreno idonea al raggiungimento del minimo di redditività.

Il motivo è infondato.

Va premesso, quanto a requisito soggettivo di esenzione, costituito dalla qualità di coltivatore diretto o IAP, che la questione deve ritenersi ormai preclusa dal positivo e definitivo accertamento compiuto sul punto fin dal primo grado di giudizio. Dalla disamina del fascicolo d'ufficio del grado di appello risulta infatti che la stessa Amministrazione Finanziaria diede per pacifico il conseguimento di questo requisito.

Nell'atto di appello da essa proposto contro la sentenza di primo grado (CTP Foggia n. 285/13) si riconosce *de plano* che il contribuente avesse dimostrato (solo questo) il requisito indicato come *sub* lett. *d*), appunto rappresentato dalla qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale (v. atto di appello, p. 5).

La circostanza che l'agenzia delle entrate non avesse dunque più confutato in appello questo elemento costitutivo della fattispecie di esenzione, preclude oggi alla stessa di ritornare sulla questione (del resto di ordine prettamente fattuale e, come tale, riservata alla cognizione del giudice del merito) contestandone la mancata prova.

Quanto al requisito obiettivo del “compendio unico”, dispone il d.lgs. n. 99 del 2004, art. 7, comma 5-*bis*: «(Conservazione dell'integrità aziendale).

1. Ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, per compendio unico si intende l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni.

2. Al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnano a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale per un periodo di almeno

dieci anni dal trasferimento si applicano le disposizioni di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 97, art. 5-*bis*, commi 1° e 2°. Gli onorari notarili per gli atti suddetti sono ridotti ad un sesto.

(...)

4. I terreni e le relative pertinenze, compresi i fabbricati, costituenti il compendio unico, sono considerati unità indivisibili per dieci anni dal momento della costituzione e durante tale periodo non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atti tra vivi. Il predetto vincolo di indivisibilità deve essere espressamente menzionato, a cura dei notai roganti, negli atti di costituzione del compendio e trascritto nei pubblici registri immobiliari dai direttori degli uffici competenti. Sono nulli gli atti tra vivi e le disposizioni testamentarie che hanno per effetto il frazionamento del compendio unico.

5. Possono essere costituiti in compendio unico terreni agricoli anche non confinanti fra loro purchè funzionali all'esercizio dell'impresa agricola.

In base ai commi 11-*bis* e 11-*quater*:

«11-*bis*. La costituzione di compendio unico avviene con dichiarazione resa dalla parte acquirente o cessionaria nell'atto di acquisto o di trasferimento; in tale ipotesi sono dovuti esclusivamente gli onorari notarili per l'atto di acquisto o trasferimento ridotti ad un sesto ai sensi del presente articolo, senza alcuna maggiorazione.

11-*ter*. I terreni e le relative pertinenze possedute a titolo di proprietà, possono concorrere al raggiungimento del livello minimo di redditività di cui al comma 1°.

11-*quater*. La costituzione di compendio unico può avvenire anche in riferimento a terreni agricoli e relative pertinenze già di proprietà della parte, mediante dichiarazione unilaterale del proprietario resa innanzi a notaio nelle forme dell'atto pubblico. (...)».

La legge n. 97 del 1994, richiamato art. 5-*bis*, dispone: «Disposizioni per favorire le aziende agricole montane. 1. Nei territori delle comunità montane, il trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e ad imprenditori agricoli a titolo principale che si impegnano a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento è esente da imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere».

Si tratta di disposizioni che non escludono la possibilità di formazione progressiva della estensione agraria e reddituale suscettibile di integrare il requisito minimo del "compendio unico" e che, al contempo, subordinano il riconoscimento del regime fiscale di favore all'impegno in tal senso manifestato in atto dall'acquirente.

Questa Corte, in fattispecie sovrapponibile, ha già avuto modo di affermare che: «Ai fini del riconoscimento delle agevolazioni previste dalla legge n. 97 del 1994, art. 5-*bis*, in favore delle aziende agricole montane, il requisito oggettivo dell'estensione minima del compendio unico può essere integrato con formazione progressiva, stante il dato letterale e la *ratio* ispiratrice della normativa, volta a favorire l'accorpamento fondiario» (Cass. n. 24342 del 2019); si è inoltre affermato che: «In tema di agevolazioni tributarie, il beneficio previsto per gli acquirenti di terreni agricoli dal d.lgs. n. 228 del 2001, art. 5-*bis*, comma 2°, è condizionato, a pena di decadenza, non solo all'impegno del richiedente di costituire un unico compendio immobiliare e di coltivarlo e condurlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento, ma anche alla sussistenza in capo allo stesso del requisito soggettivo di

coltivatore diretto o di imprenditore agricolo sin dal momento del rogito, atteso che, diversamente, le evasioni di imposta sarebbero favorite dal procrastinarsi *sine die* del termine per l'acquisizione della capacità professionale idonea ad assicurare al bene un'adeguata produttività, che costituisce *ratio* dell'agevolazione, la cui portata, considerata la natura della norma, è di stretta interpretazione» (Cass. n. 8618 del 2018). Si tratta di statuizione, quest'ultima, che subordina l'esenzione al necessario concorso sia della qualifica soggettiva (qui, come detto, ormai definitivamente associata) sia dell'impegno in atto (qui sussistente, come da clausola n. 7 del rogito, richiamata dalla stessa Agenzia delle Entrate).

(*Omissis*).

---

(1) **Il compendio unico a formazione progressiva.**

SOMMARIO: 1. La sentenza e il problema affrontato. – 2. Evoluzione storica della normativa e configurazione attuale dell'istituto. – 3. Il compendio unico a formazione progressiva. – 4. (*Segue*): il possesso della qualifica soggettiva di coltivatore diretto e IAP. – 5. Conclusioni.

1. La sentenza in commento interessa un istituto tipico del Diritto agrario, quale è il compendio unico<sup>1</sup>. Essa trae origine dall'impugnazione di un provvedimento con il quale l'Agenzia delle Entrate procedeva al recupero dell'imposta di registro e catastale, sul presupposto che il beneficiario avesse fruito dell'esenzione fiscale prevista dalla normativa all'epoca in vigore, senza però aver costituito il compendio unico, ma essendosi solo limitato a impegnarsi alla costituzione del medesimo, e senza aver dimostrato di possedere la qualifica di imprenditore agricolo professionale o coltivatore diretto.

Due sono dunque i problemi affrontati dalla Cassazione. Il primo riguarda l'estensione minima del compendio unico e se questa possa essere raggiunta anche attraverso atti successivi; il secondo concerne la qualifica soggettiva per costituire un compendio unico e quando questa deve essere posseduta.

È così interessante notare fin da subito come la soluzione proposta miri a ricercare un equilibrio tra l'interesse alla ricomposizione dell'unità fondiaria, in funzione di contrastare il problema della frammentazione e polverizzazione dei fondi rustici<sup>2</sup>, ed

---

<sup>1</sup> Per una bibliografia essenziale sul compendio unico cfr. N. FERRUCCI, *Compendio unico* (voce), in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2009, p. 98, della quale v. anche *Il compendio unico*, in L. Costato-A. Germanò-E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario. I. Il diritto agrario. Circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 465; A. GERMANÒ, *Il compendio unico*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, p. 485; A. SCIAUDONE, *Conservazione dell'integrità fondiaria. Commento all'art. 7 d.lgs. 99/2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 317; M. GIUFFRIDA, *Conservazione dell'integrità fondiaria. Commento all'art. 7 d.lgs. 99/2004*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 917; L. RUSSO, *Chi può accedere ai vantaggi previsti dal compendio unico*, in *Informatore agrario*, 2004, p. 32; G. PETTERUTI, *Compendio unico in agricoltura. Caratteri generali ed irrevocabilità del vincolo di indivisibilità. Effetti del mutamento di destinazione su decadenza da agevolazioni e vincolo di indivisibilità – Studio 33/2006/T*, in *www.notariato.it*; P. CABIDDU, *Il compendio unico di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modificato dal d.lgs. 101/2005 – Studio 358-2006/C*, in *www.notariato.it*; O. CINQUETTI, *Minima unità culturale e compendio unico*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 2004, p. 316.

<sup>2</sup> Il tema è uno dei *leitmotiv* per lo studioso di diritto agrario e che, come testimonia anche la più recente manualistica (A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, p. 2 e ss.; L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'unione europea*, Milano, 2019, p. 3), pone

eventuali abusi dell'istituto, volti esclusivamente a beneficiare dei vantaggi fiscali. Anticipando fin da subito le conclusioni cui perviene la pronuncia, se da un lato si ammette la formazione progressiva del compendio unico, dall'altro si richiede che la qualifica di IAP o coltivatore diretto debba essere posseduta fin dal momento del rogito.

Vale così portare l'attenzione sulle posizioni opposte lungo cui si collocano legislatore e giurisprudenza: mentre la decisione della Cassazione è guidata da quella *ratio* che nel 2003 aveva ispirato una disciplina volta a ricomporre ed estendere le proprietà fondiari<sup>3</sup>, sul versante opposto gli interventi normativi degli ultimi anni hanno fortemente ridotto le agevolazioni e sono stati motivo di una perdita di interesse verso l'istituto, oggi carente di molto del suo *appeal* originario. Da qui il problema che si intende affrontare nel presente scritto, ricostruire la configurazione attuale del compendio unico, *rectius* cosa di esso sia rimasto, muovendo dagli interventi normativi che si sono succeduti nel corso del tempo e verificando come, rispetto a questi, si sia posta la sentenza in commento.

---

ancora oggi problemi non del tutto superati. D'altra parte, la questione era nota anche al Costituyente. L'art. 44 Cost. lega indissolubilmente il diritto di proprietà fondiaria all'obbligo di razionale sfruttamento della terra e al conseguimento di equi rapporti sociali, con l'effetto che la ricostituzione di unità produttive efficienti e la fissazione di limiti di estensione del fondo sono diventati strumenti per perseguire gli obiettivi dichiarati dalla norma. Ricorda E. ROMAGNOLI, *Riforma fondiaria e riforma agraria*, in N. Irti (a cura di), *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino, 1978, p. 92 che fin dal primo dopoguerra la legislazione agraria si è sviluppata anche attraverso la formazione e il potenziamento della piccola proprietà contadina e l'imposizione di un limite massimo di estensione della proprietà privata, con l'assegnazione delle terre in eccedenza ai piccoli coltivatori. Tuttavia, il problema dell'individuazione di un limite all'estensione della proprietà fondiaria non è mai stato realmente affrontato, nonostante il codice civile avesse introdotto l'istituto della minima unità culturale (846-848 cod. civ.), disciplina che, anche a causa dell'obbligatorietà di adottare un provvedimento amministrativo, è rimasta lettera morta. Tra i vari strumenti di riordino fondiario, concetto all'interno del quale vanno ricomprese tutte le misure legislative finalizzate ad una migliore sistemazione dei terreni agricoli, la dottrina aveva distinto tra rimedi preventivi, volti a evitare il frazionamento dei fondi, e rimedi successivi, diretti alla ricomposizione di fondi polverizzati o frammentati (A. CARROZZA, *Il riordinamento della proprietà rurale e la bonifica integrale*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 1982, p. 414). Passando però dal piano teorico a quello concreto, i molteplici interventi che hanno tentato di muoversi lungo la descritta direzione si sono rivelati spesso inadeguati (per una sintesi, v. G. CASAROTTO, *Gli interventi in relazione alla proprietà coltivata*, in *Tratt. breve dir. agr.*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 534). Le cause che ne hanno determinato l'insuccesso possono essere individuate nella peculiare morfologia del nostro territorio ma anche in un regime di circolazione dei fondi *inter vivos* e soprattutto *mortis causa* che spesso volte è stato all'origine della frammentazione del fondo rustico, con conseguente potenziale cessazione dell'attività di impresa (N. FERRUCCI, *Riordinamento della proprietà rurale*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2000, p. 658). G. CASAROTTO, *op. ult. cit.*, p. 546 ha posto l'attenzione anche sulla natura coattiva dei diversi interventi di riordino, che postulava un intervento della pubblica amministrazione troppo spesso inefficiente. Pertanto, nonostante oggi ci si stia orientando verso misure a operatività diretta e dal carattere incentivante, volte a valorizzare l'agricoltura come attività di impresa e non più come esercizio del diritto di proprietà (in argomento, su tutti, cfr. A. GERMANO-E. ROOK BASILE, *Impresa agricola* (voce), in *Dig. disc. priv.*, IV agg., Torino, 2009, p. 284), non si è però ancora riusciti a porre un freno al problema della polverizzazione e frammentazione della proprietà fondiaria e, nonostante la riforma del 2001 svincoli l'attività agricola dal necessario requisito della disponibilità di un fondo rustico, la terra costituisce ancora un fattore di produzione essenziale.

<sup>3</sup> L. 7 marzo 2003, n. 38, Disposizioni in materia di agricoltura, conteneva la delega al governo volta a completare quel processo di modernizzazione intrapreso nel 2001, in esecuzione della quale è stata introdotta la disciplina sul compendio unico. In particolare, l'art. 1, II co., lett. f), invitava il governo ad adottare "una disciplina tributaria che agevoli la costituzione di adeguate unità produttive, favorendone l'accorpamento e disincentivando il frazionamento fondiario".



2. Per configurare meglio il tema occorre considerare che prima del compendio unico, il nostro codice civile conosceva l'istituto della minima unità colturale, la cui disciplina era contenuta agli articoli 846-848 cod. civ. In maniera non troppo dissimile dal compendio unico, la minima unità colturale si riferiva all'estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, in caso di terreno non appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria (art. 846 cod. civ.). La determinazione di tale estensione sarebbe dovuta avvenire con provvedimento dell'autorità amministrativa, tenendo in considerazione l'ordinamento produttivo e la situazione demografica locale (art. 847 cod. civ.); era poi prevista l'annullabilità degli atti di alienazione o frazionamento che non avessero rispettato tale estensione (art. 848 cod. civ.).

A ragione del necessario intervento della Pubblica amministrazione, la minima unità colturale non è mai stata attuata e nel 2004 è stata sostituita dal compendio unico<sup>4</sup>, istituto che aveva già fatto il suo esordio nel 2001, nella legge n. 448 del 2001<sup>5</sup> e che ha inserito nella legge n. 97 del 1994<sup>6</sup> sulla montagna un nuovo art. 5-*bis*. La norma era una disposizione sugli effetti, dal contenuto incentivante a favore del coltivatore diretto e dello IATP<sup>7</sup>. Non proponeva però una definizione di compendio unico, tanto che, a distanza di meno di un mese dalla sua entrata in vigore, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che «la locuzione 'compendio unico' individua l'insieme di terreni agricoli che per volontà dell'acquirente confluiscono in un complesso unitario destinato all'attività agricola, svolta dall'acquirente in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale»<sup>8</sup>. Era poi compito delle Regioni individuare l'estensione minima dei «terreni agricoli»<sup>9</sup>.

A fronte dell'esenzione dall'imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro tributo in genere, la riduzione ad un sesto degli onorari notarili e la facoltà di accedere a finanziamenti agevolati, l'imprenditore agricolo si obbligava a coltivare il compendio per dieci anni dalla sua costituzione e a non frazionarlo per quindici anni. In caso di violazione di detti obblighi, erano previste sanzioni pecuniarie.

---

<sup>4</sup> Secondo A. GERMANÒ, *Il compendio unico*, cit., p. 498, il legislatore avrebbe dovuto specificare che in tutte le norme che menzionavano la minima unità colturale, il rinvio andava inteso al compendio unico.

<sup>5</sup> Art. 52, XXI co., l. 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2002)*.

<sup>6</sup> L. 31 gennaio 1994, n. 97, *Nuove disposizioni per le zone montane*.

<sup>7</sup> Rammentando concetti noti, il d.lg. 29 marzo 2004, n. 99, nell'abrogare l'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, ha sostituito la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP) con la figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP), su cui v. da ultimo A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 118. Sulla precedente figura dello IATP cfr. invece L. RUSSO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Trattato breve di diritto agrario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 263.

<sup>8</sup> Agenzia delle Entrate, circolare 13/E/2002 del 31 gennaio 2002.

<sup>9</sup> Si sottolinea la scelta del legislatore di aver adottato la locuzione terreni agricoli rispetto a quella di 'fondi rustici'. Per A. SCIAUDONE, *Conservazione dell'integrità fondiaria. Commento all'art. 7 d.lgs. 99/2004*, cit., p. 334 si tratterebbe di una scelta coerente con la finalità della norma che mira ad ottenere una estensione minima di terreni che, di per sé considerati, sarebbero idonei all'attività agricola per la loro ridotta estensione. Secondo N. FERRUCCI, *Compendio unico*, cit., p. 474, ciò pone però l'interrogativo su come poter identificare un terreno come agricolo, se dando prevalenza alla previsione urbanistica o alla realtà fattuale. L'A. conclude aderendo a quest'ultima opzione ermeneutica, rilevando che la scelta alternativa scaricherebbe sull'imprenditore agricolo, che continui diligentemente a condurre e a coltivare il terreno, ogni rischio di mutamento delle previsioni urbanistiche.

A partire dal 2004, la disciplina sul compendio unico montano è stata poi estesa su tutto il territorio nazionale, con alcune importanti differenze che marcano la differenza tra i due istituti<sup>10</sup>. Nello specifico, l'art. 7 del d.lg. n. 99 del 2004<sup>11</sup> ha introdotto l'art. 5-*bis* al d.lg. n. 228 del 2001<sup>12</sup>. Rispetto all'esperienza pregressa, viene data una precisa definizione di compendio unico, derogabile dalle Regioni e tarata sull'esigenza di garantire il raggiungimento di un livello minimo di redditività «determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai Regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni». A fronte dell'impegno a coltivare il compendio unico per dieci anni e a non frazionarlo per la medesima durata, le agevolazioni di cui può beneficiare il coltivatore diretto e lo IAP sono però circoscritte alla sola esenzione fiscale e alla riduzione degli onorari notarili; non è invece previsto l'accesso a finanziamenti agevolati, che però potranno essere eventualmente reperiti altrove<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Così si orientano A. GERMANÒ, *Il compendio unico*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, p. 485 e N. FERRUCCI, *Il compendio unico*, cit., p. 467. Secondo L. RUSSO, *Patto di famiglia e azienda agricola*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, p. 333, l'imprenditore agricolo che si trova in zone montane potrà scegliere quale delle due discipline applicare. *Contra* A. SCIAUDONE, *Conservazione dell'integrità fondiaria. Commento all'art. 7 d.lgs. 99/2004*, cit., p. 333.

<sup>11</sup> D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2°, lett. d), f), g), l), ce), della legge 7 marzo 2003, n. 38".

<sup>12</sup> D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57".

<sup>13</sup> Il finanziamento dell'impresa agricola è un tema amplissimo e qui può essere solo accennato, rinviando tra i più recenti contributi al volume di F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, Milano, 2019. In termini sistematici, la nozione di credito agrario, come forgiata dalla legge n. 1760 del 1928 e complice l'allora nozione di impresa agricola, era strettamente legata alla proprietà (G. GALLONI, *Le basi costituzionali del credito agrario*, in F. DE SIMONE-B. GRASSO (a cura di), *Profili di sistema del credito agrario*, Napoli, 1986, p. 57). Nel corso degli anni, con l'espandersi della nozione di agricoltura, si è espansa anche la nozione di credito agrario per avvicinarsi sempre di più ad una forma di credito all'impresa (A. JANNARELLI, voce *Credito agrario e peschereccio*, in *Dig. disc. priv.*, 2000 e G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la de-specializzazione. Profili della riforma*, Palermo, 1994, p. 44). Oggi, dunque, il credito agrario sembra così aver perso quella connotazione volta a finanziare singole operazioni fondiarie per orientarsi a sostenere l'intera attività agricola e tutte quelle attività che ruotano intorno a questa, attraverso una serie articolata di interventi e misure che oscillano tra finanziamenti di carattere privatistico e agevolazioni che si innestano in un rapporto di natura pubblicistica (N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, cit., p. 317). Più nello specifico, gli aiuti si sostanziano sotto la forma di una compartecipazione del soggetto agevolatore all'importo da finanziare o in una riduzione degli interessi che l'imprenditore agricolo dovrà versare alle banche per i finanziamenti ricevuti o, ancora, in agevolazioni nei tassi, nelle procedure e nelle garanzie (S. LANDINI, *Tensioni e innovazioni nel credito agricolo*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 505). In tal senso, il reg. (UE) 2115/2021 che disciplina la nuova PAC si sofferma sull'importanza di colmare il divario di investimenti nel settore agricolo dell'Unione e di migliorare l'accesso ai finanziamenti, incoraggiando «l'utilizzo della garanzia dell'Unione nell'ambito di InvestEU e una combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari. Dal momento che l'utilizzo degli strumenti finanziari varia notevolmente tra gli Stati membri a causa delle differenze in termini di accesso ai finanziamenti, sviluppo del settore bancario, presenza di capitale di rischio, conoscenze delle pubbliche amministrazioni e gamma potenziale di beneficiari, gli Stati membri dovrebbero stabilire, nei piani strategici della PAC, target finali adeguati, beneficiari e condizioni preferenziali e altre eventuali norme di ammissibilità» (*considerando* 80). In tal senso, l'art. 73, rubricato *Investimenti*, consente agli Stati membri di sostenere l'acquisto di terreni per un importo fino al 10% delle spese totali ammissibili dell'operazione interessata; l'art. 75, rubricato *Insedimento di giovani agricoltori e nuovi agricoltori e avvio di nuove imprese rurali*, prevede l'erogazione di un sostegno per l'insediamento di giovani

Sempre tra le differenze, in caso di violazione del vincolo di indivisibilità, che non dura più quindici ma dieci anni, la sanzione pecuniaria è sostituita con quella più grave della nullità dell'atto. Proprio per questo il vincolo di indivisibilità deve essere espressamente menzionato negli atti di costituzione e trascritto nei pubblici registri.

In termini concreti, la costituzione del compendio unico può avvenire a seguito di trasferimento a qualsiasi titolo, sia oneroso sia gratuito, tanto *inter vivos* quanto *mortis causa*, e all'interno di esso possono essere ricomprese anche le pertinenze dei terreni<sup>14</sup> e i fabbricati, purché funzionali all'attività agricola. Si chiarisce poi che i fondi possano anche non essere confinanti tra di loro.

A distanza di poco più di un anno, il legislatore è nuovamente intervenuto. Il d.lg. n. 101 del 2005<sup>15</sup> inserisce tre ulteriori commi all'art. 5-*bis* i quali specificano che la costituzione avviene attraverso una dichiarazione resa all'atto di acquisto o di trasferimento e che possono concorrere alla formazione anche i fondi e le pertinenze già posseduti dall'imprenditore agricolo, con la precisazione che in tal caso sarà necessaria una dichiarazione unilaterale resa innanzi al notaio.

L'ultimo intervento risale al 2011, con la pubblicazione del d.lg. n. 23 del 2011<sup>16</sup>. L'art. 10 dispone il taglio lineare di tutte le esenzioni e le agevolazioni tributarie inerenti agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili, con decorrenza dal 1° gennaio 2014. Per quanto la disposizione non abbia come oggetto immediato il compendio unico, la novella ha inciso anche su questo istituto<sup>17</sup>.

Nel moto parabolico disegnato dalla tracciata evoluzione normativa, il compendio unico si trova oggi in una fase discendente, avendo perso larga parte della *vis attractiva* originaria. Per i trasferimenti a titolo oneroso non è più prevista alcuna esenzione tributaria e permane solo la riduzione del compenso notarile cui si aggiunge, limitatamente ai terreni montani, l'erogazione di mutui agevolati. Per converso, le esenzioni

---

agricoltori e l'avvio di nuove imprese agricole. A livello di diritto nazionale, diversi sono i bandi che vengono regolarmente pubblicati a favore degli imprenditori agricoli per poter beneficiare di mutui a tasso zero e contributi a fondo perduto.

<sup>14</sup> L'espressione «i terreni e le relative pertinenze» rinvia alla nozione «fondo attrezzato», concetto di cui parlava già G. BOLLA, *Il fondo nei suoi aspetti giuridici*, in *Atti del I Congr. naz. dir. agr.*, Firenze, 1936, p. 266, su cui poi tornerà anche E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, p. 167 allo scopo di mettere in luce le differenze tra fondo rustico e azienda, escludendo ogni assimilazione tra i due concetti. *Contra* A. SCIAUDONE, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli, 1996, p. 176 e, più di recente Id., *La specialità dell'azienda agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 309, che si interroga sull'esatta individuazione dei confini della nozione di fondo rustico e conclude che questo costituisca per l'impresa agricola l'omologo dell'azienda, optando per una applicazione analogica della relativa disciplina. In argomento v. anche A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto di azienda agricola*, in IDD. (a cura di), *I contratti agraria*, nella collana *Trattato dei contratti*, diretta da E. Gabrielli, Torino, 2014, p. 63.

<sup>15</sup> D.lg. 27 maggio 2005, n. 101, «Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38».

<sup>16</sup> D.lg. 14 marzo 2011, n. 23, «Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale».

<sup>17</sup> Non è però mancato chi si sia interrogato se, a fronte di un intervento di così ampia portata, siano sopravvissute alcune disposizioni, tra cui A. BUSANI, *Le agevolazioni per l'acquisto di terreni agricoli*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, p. 968. Va d'altra parte rammentato che sono poi intervenuti alcuni provvedimenti legislativi che, allo scopo di contenere gli effetti causati dal predetto taglio lineare, hanno ripristinato il regime delle esenzioni. Ad esempio, l'art. 1, comma 57° della legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», è intervenuta a favore di «tutti gli atti e i provvedimenti emanati in esecuzione dei piani di ricomposizione fondiaria e di riordino fondiario promossi dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle comunità montane». In argomento, cfr. C. LOLLIO, *Il trattamento fiscale del compendio unico*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 331 ss. che si sofferma sugli effetti prodotti da tale taglio.

tributarie sono applicabili solo per i compendi unici costituiti per effetto di donazioni o successioni ereditarie, che comunque hanno rappresentato uno dei settori dove con più frequenza si era fatto ricorso all'istituto. Il compendio unico si è invero fortemente caratterizzato per i relativi benefici fiscali, piuttosto che per la sua valenza intrinseca, quale espressione di una funzione promozionale e incentivante<sup>18</sup>; venuti meno questi, gli importanti vincoli che la costituzione di questo istituto determina (vincolo di indivisibilità decennale), e le conseguenze previste in caso di violazione (nullità degli atti di trasferimento), hanno portato inevitabilmente a una perdita di interesse<sup>19</sup>.

3. Nonostante l'abrogazione delle esenzioni, sono comunque ancora in essere alcuni contenziosi riconducibili ad atti posti in essere prima del 2014, su cui la giurisprudenza della Cassazione sta continuando a esprimersi. La pronuncia qui in commento rientra tra queste. Collocandosi sul versante opposto rispetto alla scelta disincentivante del legislatore<sup>20</sup>, la Suprema Corte propone un'interpretazione della normativa volta ad agevolare la costituzione del compendio unico.

Nel caso di specie, secondo l'interpretazione avanzata dall'Agenzia delle Entrate, avversata dalla Cassazione, la spettanza di un beneficio si dovrebbe determinare in funzione della situazione di fatto e di diritto esistente alla data di stipula dell'atto con cui è avanzata la richiesta di fruizione. Ne deriverebbe, proseguendo nel ragionamento dell'ente impositore, che dovrebbe esserci contestualità tra acquisti agevolati e costituzione del compendio<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Il tema qui può essere solo minimamente accennato. E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, XV, Torino, 1986 rinveniva le ragioni della specialità del diritto agrario proprio nella sua funzione promozionale. Precisano però E. ROOK BASILE-A. GERMANÒ, voce *Impresa Agricola*, cit., p. 285 che, anche a seguito della nuova stagione che si è aperta a seguito della riforma del 2001, l'agricoltura è attività di produzione e la disciplina a essa destinata si caratterizza anche per un connotato regolatorio. Ciò non significa che la precedente funzione promozionale sia andata persa; anzi, per A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2006, p. 196, a tale aspetto viene dato forse un eccessivo rilievo, a scapito proprio dell'emergente profilo regolatorio. Più di recente è tornato sul tema M. GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della "specialità" dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 352 che conferma l'opportunità di dedicare una disciplina speciale all'agricoltura, i cui contenuti potranno essere vari ed eterogenei, argomentando intorno alla natura dell'attività svolta dall'imprenditore agricolo. Da ultimo si è interrogato sulla nozione contemporanea di agricoltura S. MASINI, *Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 371 che si concentra sulle novità del PNRR, che potrebbero ridefinire il modello organizzativo imprenditoriale in funzione di gestire la transizione ecologica attraverso disposizioni dal carattere regolatorio e incentivante.

<sup>19</sup> Secondo C. LOLLIO, *Il trattamento fiscale del compendio unico*, cit., p. 324 le motivazioni poste alla base dell'intervento di riforma entrano in rotta di collisione con gli scopi extrafiscali dell'istituto e del trattamento agevolato. Di funzione extrafiscale della tassazione parlava già M.S. GIANNINI, *Il rapporto giuridico di imposta*, Milano, 1937, p. 6. Sul tema v. anche F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Milano, 1992, p. 56 per il quale non esistono agevolazioni che non siano ispirate da ragioni extrafiscali e, da ultimo, S. DONATELLI, *Dovere fiscale e tributi extrafiscali*, in *Rass. trib.*, 2019, p. 312.

<sup>20</sup> Rammonta C. LOLLIO, *Il trattamento fiscale del compendio unico*, cit., p. 340 che non sono mancate le occasioni per ripristinare il precedente regime di agevolazioni previsto per il compendio unico ma tali strade non sono mai state percorse, dovendosi così concludere per un sostanziale disinteresse da parte del legislatore verso l'argomento.

<sup>21</sup> È la tesi avanzata in dottrina da A. RUOTOLO, *Il compendio unico di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 – profili civilistici*, in *Atti del Convegno di Castellaneta del 17/18 giugno 2005*, Monopoli, 2005, p. 154.

Rispetto alla tesi della formazione progressiva, tale impostazione risolverebbe alla radice una serie di problematiche connesse al termine finale entro cui il compendio unico dovrebbe essere costituito e al *dies a quo* da cui decorrerebbe l'obbligo di indivisibilità. Tuttavia, tale opzione ermeneutica non valorizza adeguatamente un importante dato fattuale. Infatti, tanto per ragioni di reperibilità quanto per motivi economici, non è sempre così agevole acquistare in un'unica soluzione fondi rustici appartenenti a diversi proprietari. Il problema era ben presente al legislatore, che nella legge delega n. 38/2003 invitava il governo ad adottare "una disciplina tributaria che agevoli (asse) la costituzione di adeguate unità produttive, favorendone l'accorpamento e disincentivando il frazionamento fondiario" (art. 1, lett. f). La tesi della contestualità tra acquisto e costituzione non sembra così favorire l'accorpamento.

La Cassazione si muove così in direzione opposta e conclude per l'ammissibilità di un compendio unico a formazione progressiva, muovendo anzitutto dal dato letterale. Il secondo comma dell'art. 5-*bis* d.l.g. n. 228 del 2001 prevede che il beneficio debba essere riconosciuto non a chi costituisce ma «a coloro che si impegnino a costituire un compendio unico». A favore di questa tesi si adduce altresì la possibilità di costituire il compendio tra terreni anche non contigui (comma 5°) e anche con riferimento a fondi rustici che siano già di proprietà dell'imprenditore agricolo (commi 11-*ter* e 11-*quater*)<sup>22</sup>.

Dunque, sarebbe proprio la lettera della norma a suggerire come, ai fini dell'agevolazione, il compendio unico non debba necessariamente sussistere al momento del primo atto traslativo, ma è sufficiente un impegno formalizzato alla costituzione<sup>23</sup>. Un'ulteriore conferma si rinviene anche nella mancanza di una disposizione che espressamente impedisca all'imprenditore agricolo di avvalersi di tale facoltà.

Esistono, dunque, due modi per costituire il compendio unico: o attraverso l'acquisto in un'unica soluzione o, alternativamente, attraverso un acquisto frazionato, fino a raggiungere l'estensione minima. Nella prima ipotesi, il trasferimento della proprietà del fondo rustico, la manifestazione unilaterale della volontà a costituire il compendio unico, cui riconnettere la nascita del vincolo di indivisibilità e la sua trascrizione nei pubblici registri ai fini dell'opponibilità, pur essendo atti concettualmente distinti e con profili di rilevanza autonomi, si svolgono tutti in un unico contesto temporale. Per converso, la formazione progressiva del compendio unico è un procedimento che inizierà con il trasferimento della prima porzione di terreno di estensione inferiore a quella minima prevista dalla legge e la contestuale assunzione dell'impegno ad acquisire altre superfici coltivabili, per perfezionarsi e concludersi con l'ultimo atto traslativo, nel quale si darà atto che l'estensione minima è stata raggiunta e sarà così manifestata la volontà – in esecuzione dell'impegno assunto in precedenza – a raggruppare insieme tutti i terreni per costituirli in compendio unico. Solo all'esito del rilascio di questa ultima dichiarazione dal contenuto unilaterale e resa innanzi al notaio rogante sarà costituito il compendio unico, fino a prima inesistente, e potrà ritenersi sorto il vincolo di indivisibilità, che sarà trascritto nei pubblici registri per renderlo opponibile a terzi. È invece da escludersi che il vincolo di indivisibilità possa sorgere con la sola assunzione del primo impegno unilaterale. Se per espressa previsione normativa l'assunzione di tale impegno permette l'accesso alle agevolazioni fiscali (art. 5-*bis*, 1° comma), in conformità al princi-

---

<sup>22</sup> Per P. CABIDDU, *Il compendio unico di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modificato dal d.lgs. 101/2005 - studio 358/2006-C*, in *www.notariato.it*, p. 12 anche l'inciso «in tale ipotesi» contenuto al comma 11-*quater* suggerisce come vi possano essere diverse modalità di costituzione del compendio unico.

<sup>23</sup> Così conclude N. FERRUCCI, *Il compendio unico*, cit., p. 470, secondo la quale ogni singolo atto di acquisto dovrà contenere l'assunzione formale dell'impegno a costituire il compendio unico.

pio di tassatività degli atti trascrivibili manca una previsione che consenta la trascrizione di atti prodromici alla costituzione del compendio unico<sup>24</sup>.

Certo è che, seguendo questa impostazione, si apre il problema del termine finale entro cui il procedimento di formazione deve concludersi e quali conseguenze derivino in caso di mancato rispetto. Laddove non venga raggiunta la superficie richiesta, la violazione dell'impegno a costituire il compendio non sembrerebbe produrre conseguenze sotto il profilo civilistico. Non essendosi ancora costituito quel vincolo di indivisibilità che, per espressa previsione normativa, decorrerà dal momento in cui è raggiunta l'estensione minima e la contestuale trascrizione, è da ritenersi che la sanzione operi esclusivamente sul piano fiscale. In tal senso, è stato ritenuto che l'impegno a costituire il compendio debba essere adempiuto entro il termine di decadenza dall'esercizio dell'azione di recupero delle imposte, pari a tre anni dalla data di esecuzione del primo atto<sup>25</sup>, con applicazione di una sanzione in caso di mancato rispetto del termine pari al 50% delle imposte pagate. Manca anche una sanzione per aver beneficiato di una riduzione degli onorari notarili e, con riferimento al compendio unico montano, per la concessione di un mutuo agevolato<sup>26</sup>. Non può però escludersi che il notaio abbia titolo per richiedere la differenza e che il contratto di mutuo regoli l'eventualità con clausole di adeguamento automatico.

Non pone invece un problema, ma bisogna comunque prendere atto della circostanza che, attraverso un procedimento a formazione progressiva del compendio unico, l'obbligo decennale di coltivazione e di indivisibilità saranno sottoposti a *dies a quo* differenti. D'altra parte, è proprio la stessa norma a distinguere: mentre il vincolo di indivisibilità decorre «dal momento della costituzione», l'esordio del termine decennale di coltivazione decorre «dal trasferimento». Pertanto, argomentando ancora una volta intorno al dato letterale, lo stesso legislatore consente la possibilità di uno sfasamento temporale, non potendo per converso accettare che un terreno agricolo acquistato non venga immediatamente coltivato<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Sul concetto di opponibilità e il principio di tassatività degli atti trascrivibili, cfr. da ultimo G. VETTORI, *Contratto e rimedi*, Padova, 2012, p. 651. Il principio è condiviso in dottrina, *ex multis* R. NICOLÒ, *La trascrizione*, I, Milano, 1973, p. 67 ss., 121 ss.; A. TRABUCCHI, *La pubblicità immobiliare. Un sistema in evoluzione*, in *Riv. dir. ipot.*, 1982, p. 110 ss.; F. GAZZONI, *La trascrizione immobiliare*, I, in *Il Codice civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1998, pp. 105, 595 ss. Per una voce contraria, G. PETRELLI, *L'evoluzione del principio di tassatività nella trascrizione immobiliare*, Napoli, 2009, il quale contesta il principio e ritiene che sarebbe opportuna una sua generale riconsiderazione.

<sup>25</sup> Cfr. N. FERRUCCI, *Il compendio unico*, cit., p. 470; P. CABIDDU, *Il compendio unico di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modificato dal d.lgs. 101/2005 - studio 358/2006-C*, cit., p. 13. Sul punto, v. anche Cass., 30 settembre 2019, n. 24342.

<sup>26</sup> Stando sempre al già menzionato dato letterale, la riduzione ad un sesto degli onorari notarili concerne tutti gli atti di trasferimento dove l'imprenditore agricolo si impegna a costituire un compendio unico. Analogo discorso vale anche per la concessione di mutui agevolati.

<sup>27</sup> Già G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, Firenze, 1949, p. 14 rammentava che l'art. 44 non definisce un diritto ma destina uno specifico bene ad uno scopo produttivo, ed è per questo, prosegue poi E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico e controllo dei prezzi*, Roma, 1967, p. 148, che il fondo rustico occupa un posto singolare nella Costituzione. È stato però oggetto di dibattito se l'art. 44 Cost. fosse una norma sulla proprietà (C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti del Terzo Convegno di diritto agrario*, Palermo, 19-23 ottobre 1953, Milano, 1954, p. 265) oppure sulle modalità di esercizio dell'iniziativa economica (N. IRTI, *Profili della programmazione agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 393). Per S. RODOTÀ, *Commento all'art. 44 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Bologna 1982, p. 221 si «riconosce la coesistenza all'interno di una stessa norma di indicazioni rilevanti sotto il profilo della proprietà e di altre riconducibili a quello dell'impresa». Più di recente, M. GIUFFRIDA, *La proprietà agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 273 ha ribadito

4. Dando seguito al principio affermato dalla pronuncia in commento, per poter conseguire i benefici derivanti dalla disciplina sono richiesti due presupposti: il primo consiste nell'impegno a costituire un compendio unico; il secondo riguarda il possesso del requisito soggettivo di coltivatore diretto o di IAP<sup>28</sup>.

Passando al secondo aspetto, ci si è chiesti se tali qualifiche debbano essere possedute al momento del rogito o possano essere acquisite anche successivamente. Per la Cassazione, se non fosse ritenuto necessario il possesso del requisito soggettivo fin dal momento del trasferimento, la norma si potrebbe prestare a forme di abuso, che renderebbe procrastinabile *sine die* l'acquisizione da parte dell'acquirente del fondo della capacità professionale adeguata ad assicurare al medesimo un'adeguata produttività<sup>29</sup>.

Al contempo, la dottrina ha però posto in luce la differente formulazione tra compendio unico montano e generale. Nel compendio unico montano il possesso della qualifica soggettiva è un prerequisite dell'acquisto, tanto che la norma parla di «trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale»; diversamente, nella disciplina generale, si richiede un impegno a coltivare e condurre il fondo «in qualità di coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale». Argomentando intorno a tale diversa formulazione, è stata proposta una lettura incentivante della norma, per consentire anche a chi non è dedito all'attività agricola di beneficiare delle agevolazioni normative, purché ovviamente acquisisca la qualifica entro un determinato termine<sup>30</sup>.

Pertanto, anche in funzione di perseguire tale esigenza, sembra doversi convenire con quella giurisprudenza che ha ammesso la possibilità di richiedere l'applicazione dell'agevolazione anche se l'istanza di riconoscimento alla Regione è stata solo presentata e si sia proceduto all'iscrizione alla gestione agricola INPS<sup>31</sup>. In tal caso, qualora poi la procedura non vada a buon fine entro i successivi 24 mesi, l'imprenditore agricolo sarà dichiarato decaduto dagli eventuali benefici conseguiti<sup>32</sup>.

5. Le conclusioni non possono che essere formulate in una prospettiva *de iure condendo*. Infatti, il d.lg. n. 23 del 2011, nel disporre il taglio lineare delle esenzioni e agevolazioni tributarie inerenti a tutti gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili, ha ridotto l'interesse per il compendio unico, i cui benefici oggi restano circoscritti alle sole successioni *mortis causa* e donazioni.

Ammettere che il compendio unico possa costituirsi anche attraverso un procedimento a formazione progressiva non riporta certamente in vita le abrogate agevolazioni né

---

l'orientamento produttivo da dare alla proprietà coltivatrice, fermo restando che anche nel settore dell'agricoltura non è possibile ipotizzare un unitario statuto proprietario. Per N. LUCIFERO, *L'art. 47 nel dialogo tra costituzione e agricoltura*, in E. CRISTIANI-A. DI LAURO-E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, p. 110, l'art. 44 Cost., nel richiedere di sfruttare la terra in modo razionale e di usarla in modo da garantire equi rapporti sociali, pone il titolare di fronte all'obbligo di esercitare la libertà di iniziativa di cui all'art. 41 Cost., non in termini di "se" ma di "come".

<sup>28</sup> Cfr. Cass., 18 dicembre 2013, n. 28294; Cass., 28 aprile 2017, n. 10544; Cass., 9 aprile 2018, n. 8618.

<sup>29</sup> V. Cass., 9 aprile 2018, n. 8618.

<sup>30</sup> Così N. FERRUCCI, *Il compendio unico*, cit., p. 472.

<sup>31</sup> Cass., 6 ottobre 2011, n. 20460 e Cass., 19 aprile 2017, n. 9843.

<sup>32</sup> Cfr. art. 1, comma 5-ter, del d.lg. n. 99/2004, a mente del quale «entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza di riconoscimento, salvo diverso termine stabilito dalle Regioni, il soggetto interessato deve risultare in possesso dei requisiti (...) pena la decadenza dagli eventuali benefici conseguiti».

riattiva l'interesse per l'istituto. Però, potrebbe costituire uno spunto di cui il legislatore potrebbe tenere conto per forgiare nuovi istituti che incentivino l'imprenditore agricolo, o a chi si assuma l'impegno a volerlo diventare rivestendo determinate qualifiche, ad intraprendere un percorso di ricomposizione dell'unità fondiaria verso estensioni adeguate e che, anche a causa dell'attuale crisi congiunturale, potrebbe anche essere progressivo nel tempo, purché si concluda entro un dato termine, pena un abuso del rimedio.

In alternativa, non è da escludersi che il legislatore possa mantenere inalterata la fattispecie, limitandosi a ripensare al solo regime delle agevolazioni. Tuttavia, il compendio unico, nella sua tracciata evoluzione normativa, ha posto una serie di problemi applicativi, che la giurisprudenza ha cercato di superare con interventi dal carattere interpretativo-correctivo, adottando soluzioni che, pur coerenti con la *ratio* ispiratrice, hanno poi aperto nuove questioni. Un esempio è proprio il principio della formazione progressiva. Sebbene sia in linea con gli obiettivi perseguiti dalla norma, non fornisce una spiegazione dogmaticamente solida sul termine finale entro cui dovrebbe concludersi la procedura, e ciò a causa di una lacuna nella disciplina che anche la dottrina ha provato a superare, con una soluzione comunque non esente da criticità.

Al di là che si voglia continuare o meno a parlare di compendio unico, la sollecitazione di un intervento muove da un comune dato fattuale: la difficoltà ad acquisire fondi agricoli e, al contempo, la necessità di creare strutture aziendali maggiormente ampie<sup>33</sup>. In tal senso, ci troviamo innanzi a una normativa dedicata all'impresa ma la cui incidenza potrebbe essere potenzialmente più ampia. Infatti, nonostante il fondo rustico sia stato degradato dal novellato art. 2135 cod. civ. a elemento potenziale per l'esercizio dell'attività agricola, resta ancora irrinunciabile per molte realtà, con la conseguenza che, in assenza di strumenti che possano portare all'imprenditore superfici coltivabili di estensioni tali da trarre un reddito adeguato, il fenomeno dell'abbandono culturale rischia di essere destinato ad aumentare e con esso tutti gli effetti ben più gravi che potrebbero derivare in termini ambientali e di conservazione del paesaggio<sup>34</sup>.

Sono però ormai passati oltre dieci anni da quando le agevolazioni sono state abrogate né sono mancate le occasioni per ripristinarle o introdurne di nuove. Bisognerebbe dunque rivolgere un interrogativo al legislatore e chiedergli come intenda rispondere a quelle esigenze che erano poste alla base del compendio unico e che, ancora oggi, restano ancora non del tutto soddisfatte.

MARIO MAURO

---

<sup>33</sup> Il problema dell'accesso alla terra e della creazione di strutture aziendali più estese non è solo italiano ma anche europeo. Diversi riferimenti concreti ed una descrizione della situazione si possono rinvenire sia nella Risoluzione del Parlamento europeo del 27 aprile 2017 sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra (2016/2141(INI)) sia nella Comunicazione interpretativa della Commissione sull'acquisizione di terreni agricoli e il diritto dell'Unione europea (2017/C 350/05).

<sup>34</sup> Riprendendo così quell'indirizzo dottrinale che vede nell'agricoltura un'attività in grado di compendiare il fine produttivistico con quello finalizzato alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio, su cui v. E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42, su cui da ultimo ritorna anche N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022. Va così sottolineato come anche le linee guida elaborate dalla FAO nel 2012 sulla *governance* dei regimi fondiari evidenzino l'importanza centrale del fondo rustico per realizzare i diritti umani, la sicurezza alimentare, l'eradicazione della povertà, la stabilità sociale, la sicurezza abitativa e per con seguire lo sviluppo rurale e la crescita sociale ed economica, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*.



## ABSTRACT

Con la sentenza n. 4416/2021 la Corte di Cassazione interviene sul compendio unico ed ammette che esso possa essere costituito anche attraverso atti successivi. Lo scritto, nel ripercorrere le linee evolutive di un istituto il cui ambito applicativo è ormai circoscritto al diritto ereditario e alle donazioni, si sofferma sulle opportunità che può offrire tale apertura della Suprema Corte. Tuttavia, senza un intervento del legislatore, la forza innovativa della pronuncia è destinata a restare circoscritta al solo caso di specie.

*In the decision no. 4416/2021 the Italian Supreme Court intervenes on the Compendio Unico and permits it to be formed through subsequent acts. The paper, retracing the development of a legal institute whose application is now restricted to succession law and donations, focuses on the opportunities that the Supreme Court rule of law can offer. However, the innovative ruling force will be confined to the specific case without the Parliament's intervention.*

PAROLE CHIAVE: Compendio unico – Formazione progressiva – Agevolazioni fiscali.

KEYWORDS: *Farmland Consolidation – Gradual Constitution - Tax Incentives.*

